

**Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego
w przedmiocie propozycji zmian systemowych przedstawionych w modelu
współpracy wielodyscyplinarnej w ochronie dzieci**

1. Uwagi wstępne

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego (dalej: „KKPR” albo „Komisja”) przedstawia niniejsze stanowisko w związku z raportem „Współpraca wielodyscyplinarna w ochronie dzieci – propozycja modelu” (grudzień 2025 r.), autorstwa Joanny Górczowskiej¹. Opracowanie raportu zostało zlecone przez Biuro UNICEF ds. Reagowania na Potrzeby Uchodźców w Polsce, a przedstawione w nim rozwiązania wypracowano w ramach współpracy z grupą ekspertów koordynowaną przez UNICEF oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, w realizacji Działania 3.1.1 Krajowego Planu Przeciwdziałania Przestępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajności na Szkodę Małoletnich. Raport zawiera diagnozę polskiego systemu wspierania dziecka i rodziny oraz propozycję kompleksowego modelu ochrony dziecka, obejmującego zmiany na poziomie prawa, struktur instytucjonalnych, procesów oraz praktyki.

Przedmiot raportu pozostaje w bezpośrednim związku z obszarem prac KKPR. Proponowany model zakłada bowiem zmiany systemowe dotyczące fundamentalnych instytucji prawa rodzinnego - w szczególności władzy rodzicielskiej i jej ograniczania lub pozbawiania, statusu oraz zakresu kognicji sądu rodzinnego, pieczy zastępczej, przysposobienia, prawa dziecka do bycia wysłuchanym, a także zasad przetwarzania i wymiany informacji o dziecku i rodzinie. Z tego względu Komisja uznaje za zasadne zajęcie stanowiska, koncentrując się - stosownie do swoich zadań określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego², na tych elementach proponowanego modelu, które należą do materii prawa rodzinnego oraz pomocniczo postępowania cywilnego. Ocena rozwiązań o charakterze wyłącznie organizacyjnym, kadrowym czy finansowym, a także zagadnień z zakresu polityki społecznej i ochrony zdrowia, pozostaje poza zakresem niniejszego stanowiska.

KKPR pozytywnie ocenia zasadniczy kierunek proponowanego modelu. Umieszczenie potrzeb i głosu dziecka w centrum systemowej odpowiedzi na przemoc i zaniedbanie, dążenie do integracji i skoordynowanej współpracy wielodyscyplinarnej, nacisk na profilaktykę i wczesną interwencję, jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności instytucjom oraz budowanie kultury systemowego uczenia się – w oparciu m.in. o wnioski Zespołu do spraw analizy zdarzeń, na skutek których małoletni poniósł śmierć lub doznał

¹ J. Górczowska: *Współpraca wielodyscyplinarna w ochronie dzieci. Propozycja modelu*, Biuro UNICEF ds. Reagowania na Potrzeby Uchodźców w Polsce, Warszawa 2025.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego (Dz.U. 2024 poz. 349)

ciężkiego uszczerbku na zdrowiu³, odpowiadają zasadzie dobra dziecka. Kierunek ten jest spójny z art. 72 Konstytucji RP oraz z art. 3, art. 12 i art. 19 Konwencji o prawach dziecka, a także koresponduje z wcześniejszymi stanowiskami KKPR.

Jednocześnie Komisja podkreśla, że proponowane zmiany nie mogą być oceniane w oderwaniu od Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej: „KRO”), Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: „KPC”) oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴. Należy podkreślić, że dnia 12 maja 2026 r. Komisja przyjęła Stanowisko w przedmiocie Ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (UD 354) oraz jej skutków dla realizacji wcześniejszego stanowiska Komisji w sprawie kierunków zmian regulacji przysposobienia⁵.

Model, który zmienia status sądu rodzinnego, konstrukcję władzy rodzicielskiej oraz zasady wymiany informacji o rodzinie, musi pozostawać w pełnej zgodności z gwarancjami konstytucyjnymi (art. 18, art. 47, art. 48, art. 51 i art. 72 Konstytucji RP) oraz z gwarancjami procesowymi uczestników postępowania. Fragmentaryczne wdrożenie - w oderwaniu od równoległych zmian w KRO i KPC - rodzi ryzyko niespójności systemowej i luk w ochronie. Z tych względów KKPR deklaruje gotowość współpracy przy pracach legislacyjnych nad tymi elementami modelu, które wymagają zmian w prawie rodzinnym i prawie cywilnym procesowym.

W uwagach szczegółowych Komisja odnosi się kolejno do: ram prawnych i definicyjnych proponowanej reformy (pkt 2.1), relacji nowych instytucji do sądownictwa rodzinnego (pkt 2.2), roli sądu rodzinnego i zakresu jego kognicji (pkt 2.3), planowania stałości opieki i sprawności postępowań (pkt 2.4), kanałów zgłoszeń i procedury „Niebieskie Karty” (pkt 2.5) oraz zasad wymiany informacji i ochrony prywatności (pkt 2.6).

2. Uwagi szczegółowe

2.1. Ramy prawne i definicyjne

2.1.1. Postulat jednego aktu prawnego o ochronie dziecka oraz ujednolicenia definicji

Raport rekomenduje wprowadzenie jednego aktu prawnego regulującego ochronę dziecka i wspieranie jego dobrostanu, ujednolicenie kluczowych definicji (m.in. przemocy i zaniedbania, ochrony dziecka oraz wspierania dobrostanu dziecka) oraz zoperacjonalizowanie zasad współpracy wielodyscyplinarnej i wymiany informacji. Komisja podziela diagnozę, zgodnie z którą rozproszenie regulacji pomiędzy wieloma ustawami (KRO, ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, ustawa o pomocy społecznej, przepisy oświatowe i inne) prowadzi do niespójności pojęciowej i utrudnia praktykę.

KKPR zwraca jednak uwagę, że stworzenie jednego aktu o ochronie dziecka nie może prowadzić do powstania równoległego, niejako konkurencyjnego wobec KRO reżimu regulacji stosunków między rodzicami a dziećmi. Podstawowe instytucje prawa rodzinnego - władza rodzicielska i jej modyfikacje, kontakty z dzieckiem, piecza zastępcza oraz

³ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/raporty> (data wejścia: 27.07.2026)

⁴ t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 49, 1301, z 2026 r. poz. 18.

⁵ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowiska-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-rodzinnego> (data wejścia: 27.07.2026)

przysposobienie - powinny pozostać uregulowane w KRO i KPC, a projektowany akt o ochronie dziecka powinien być z nimi w pełni spójny pod względem definicyjnym i organizacyjnym. Z tego powodu prace nad takim aktem powinny być prowadzone w ścisłej koordynacji z pracami kodyfikacyjnymi, również przy udziale KKPR w zakresie jej właściwości.

2.1.2. Zastąpienie pojęcia „władzy rodzicielskiej” pojęciem „odpowiedzialności rodzicielskiej”

Raport rekomenduje zastąpienie terminu „władza rodzicielska” określeniem „odpowiedzialność rodzicielska”. KKPR dostrzega wartość kierunku tej propozycji, KKPR stoi jednak na stanowisku, że tak fundamentalna zmiana należy do materii kompleksowej reformy KRO i nie może być przeprowadzona w sposób incydentalny przez sektorowy akt o ochronie dziecka. Komisja deklaruje kontynuację pogłębionych prac analitycznych w tym zakresie w ramach działającego Zespołu problemowego do spraw władzy rodzicielskiej, którego zadaniem jest analiza aktualnego stanu prawnego w zakresie władzy rodzicielskiej oraz zaproponowanie rozstrzygnięcia dotyczącego adekwatnej terminologii (władza rodzicielska, piecza rodzicielska, odpowiedzialność rodzicielska⁶).

2.1.3. Próg „znacznej krzywdy” dziecka oraz kryteria progowe interwencji

Raport proponuje wprowadzenie progu „znacznej krzywdy” dziecka (na wzór koncepcji *significant harm* stanowiącego próg tzw. *threshold criteria* zgodnie z art. 31 brytyjskiego Children Act 1989⁷) oraz kryteriów progowych interwencji, ujętych w narzędziu określonym jako Matryca Potrzeb Dziecka i Wydolności Rodzicielskiej, jako mechanizmu ujednoliciającego decyzje o wejściu instytucji państwa w życie rodziny i dziecka. Komisja docenia cel tej propozycji, jakim jest zwiększenie przewidywalności, jednolitości i proporcjonalności interwencji oraz ograniczenie uznaniowości, niemniej jednak KKPR zwraca uwagę, że w prawie polskim próg sądowej ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej wyznacza art. 109 KRO, który upoważnia sąd opiekuńczy do wydania odpowiednich zarządzeń, jeżeli dobro dziecka jest zagrożone. Takie rozwiązanie należy bezwzględnie zachować.

Eventualne wprowadzenie kategorii „znacznej krzywdy” mogłoby wspierać stopniowalny (gradacyjny) model reagowania, jednak pod trzema warunkami: (i) kryteria progowe muszą pozostawać spójne z materialnymi przesłankami KRO i nie mogą zawęzać ochrony wynikającej z art. 109 KRO; (ii) sztywny katalog progowy nie może stać się formalną barierą dla działań ochronnych - w tym zakresie KKPR podziela wyrażone w samym raporcie przekonanie o wyższości „ramowego” (otwartego) katalogu okoliczności oraz profesjonalnego osądu wspieranego narzędziami oceny; (iii) status prawny narzędzi oceny (Matrycy oraz formularzy) wobec kognicji sądu i postępowania dowodowego musi zostać jednoznacznie określony (por. pkt 2.3.2).

2.2. Nowe instytucje (Centrum Ochrony Dziecka i Rada Ochrony Dziecka) a sądownictwo rodzinne

⁶ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zespoły-problemowe-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-rodzinnego> (data wejścia: 27.07. 2026)

⁷ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/31> (daa wejścia 27.07.2026)

Raport proponuje utworzenie nowych instytucji: Centrum Ochrony Dziecka jako lokalnej instytucji wiodącej (przyjmowanie zgłoszeń, wstępna kwalifikacja tzw. triaż, szacowanie ryzyka, ocena potrzeb dziecka i wydolności rodzicielskiej, realizacja planów wsparcia i ochrony) oraz Rady Ochrony Dziecka na poziomie wojewódzkim (koordynacja strategiczna, monitorowanie jakości, uczenie systemowe), w ramach wertykalnej struktury, na czele której stoi Zespół do Spraw Ochrony Małoletnich przy Ministrze Sprawiedliwości⁸. Komisja pozytywnie ocenia ideę skoncentrowania odpowiedzialności w jednej lokalnej instytucji wiodącej, a także ustanowienie regionalnego podmiotu koordynującego i monitorującego.

Z perspektywy prawa rodzinnego KKPR zwraca uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, relacja Centrum Ochrony Dziecka i Rady Ochrony Dziecka do sądu rodzinnego musi zostać precyzyjnie określona. Nowe instytucje mogą przygotowywać, koordynować i dostarczać materiał dla rozstrzygnięć sądu, nie mogą jednak zastępować go w sprawach zastrzeżonych do jego wyłącznej właściwości (por. pkt 2.3). Po drugie, zadania, kompetencje oraz obowiązkowy udział poszczególnych podmiotów wymagają jednoznacznej podstawy ustawowej - co dostrzega sam raport, postulując ustawowy obowiązek udziału interesariuszy oraz stabilne finansowanie. Po trzecie, relacja Centrum do istniejących struktur - powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej, ośrodków adopcyjnych oraz organizatorów pieczy zastępczej - wymaga uporządkowania, tak aby uniknąć dublowania zadań i powstania luk kompetencyjnych.

2.3. Rola sądu rodzinnego i zakres kognicji

2.3.1. Postulat zawężenia katalogu spraw wymagających orzeczenia sądu

Raport rekomenduje rozważenie zawężenia katalogu spraw wymagających orzeczenia sądowego (przykładowo - ograniczenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej) oraz wzmocnienie roli pracowników socjalnych i specjalistów Centrów Ochrony Dziecka w podejmowaniu decyzji o charakterze pomocowym⁹. Tej propozycji Komisja nie podziela.

Zgodnie z art. 48 ust. 2 Konstytucji RP ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. W konsekwencji rozstrzygnięcia ingerujące we władzę rodzicielską - jej ograniczenie, zawieszenie lub pozbawienie (art. 109–111 KRO), muszą pozostać w wyłącznej kompetencji sądu. Jest to gwarancja konstytucyjna, której nie można przenieść na organy administracji ani na Centrum Ochrony Dziecka. KKPR zgadza się natomiast, że działania o charakterze niewładczym, dobrowolnym i pomocowo-pedagogicznym (wsparcie rodziny, profilaktyka, usługi) mogą i powinny być realizowane poza postępowaniem sądowym, co może odciążyć system i zarezerwować interwencję sądową dla rzeczywistej ingerencji we władzę rodzicielską. Granica ta musi jednak zostać wytyczona precyzyjnie: wzmocnienie przedsądowej i dobrowolnej fazy wsparcia - tak; wyłączenie kognicji sądu w sprawach ingerencji w prawa rodzicielskie - nie.

2.3.2. Analizy specjalistów jako źródło dowodowe oraz wysłuchanie dziecka

⁸ J. Gorczońska: *Współpraca wielodyscyplinarna... op. cit.* s. 53.

⁹ J. Gorczońska: *Współpraca wielodyscyplinarna... op. cit.*, s. 96.

Raport rekomenduje uwzględnianie - jako źródeł dowodowych - kompleksowych analiz przeprowadzonych przez specjalistów pracujących bezpośrednio z dzieckiem i rodziną, w oparciu o ustandaryzowane narzędzia¹⁰. KKPR zauważa, że rozwiązanie to jest co do zasady zgodne z KPC, w którym takie analizy mogą stanowić dowód (w szczególności dowód z opinii biegłych oraz opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów). Ich moc dowodową ocenia jednak sąd zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 KPC), a ustandaryzowane narzędzia nie mogą wiązać sądu ani zastępować jego samodzielnej oceny, a także nie mogą prowadzić do praktycznego wprowadzenia swoistej hierarchizacji środków dowodowych. Standaryzacja narzędzi może natomiast podnieść rzetelność i porównywalność materiału przedkładanego sądowi, co Komisja ocenia pozytywnie.

KKPR z aprobatą odnosi się do wyeksponowania w modelu „głosu dziecka”. Odpowiada to art. 72 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 12 Konwencji o prawach dziecka, a w prawie procesowym – instytucji wysłuchania małoletniego (art. 216¹ oraz art. 576 § 2 KPC). Narzędzia ujmujące perspektywę dziecka w sposób ustandaryzowany mogą wspierać realizację tego prawa, pod warunkiem poszanowania gwarancji procesowych oraz podmiotowości i dojrzałości dziecka.

2.4. Planowanie stałości opieki oraz sprawność postępowań

Raport rekomenduje wprowadzenie do praktyki sądów rodzinnych planowania stałości oraz planowania równoległego, skrócenie czasu postępowań i wprowadzenie ram czasowych do podjęcia decyzji o dalszej sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka, obowiązku przydzielania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz opracowanie systemowego raportu o funkcjonowaniu pieczy zastępczej¹¹. Komisja zdecydowanie popiera ten kierunek. Jest on spójny z wcześniejszym stanowiskiem KKPR dotyczącym chociażby kierunków zmian regulacji przysposobienia (m.in. w zakresie kontaktów dziecka z kandydatami do przysposobienia, okresu powierzenia pieczy, planów adopcyjnych oraz monitoringu postadopcyjnego) oraz z celem zapewnienia dziecku stabilnego, trwałego środowiska rodzinnego (art. 72 Konstytucji RP; art. 20 Konwencji o prawach dziecka).

KKPR zgłasza przy tym następujące zastrzeżenia. Po pierwsze, ramy czasowe postępowań powinny mieć charakter instrukcyjny i organizacyjny; nie mogą prowadzić do obniżenia rzetelności oceny sytuacji dziecka ani do ograniczenia gwarancji procesowych rodziców – konieczne jest wyważenie sprawności i rzetelności postępowania. Po drugie, planowanie równoległe jest cennym narzędziem przeciwdziałania tzw. dryfowi dziecka w systemie, wymaga jednak zakotwiczenia ustawowego oraz uzgodnienia z hierarchią celów pieczy zastępczej (powrót do rodziny pochodzenia; przysposobienie w razie niemożności powrotu; trwała piecza) i z zasadą reintegracji rodziny. Po trzecie, Komisja z aprobatą przyjmuje postulat opracowania systemowego raportu o pieczy zastępczej oraz wzmocnienia roli rodziców zastępczych, w tym uznania ich za praktyków ochrony dziecka i zapewnienia im adekwatnego, cyklicznego wsparcia.

2.5. Kanały zgłoszeń oraz relacja do procedury „Niebieskie Karty”

¹⁰ Ibidem, s. 96.

¹¹ Ibidem, s. 24.

Raport rekomenduje ograniczenie kanałów zgłoszeń do dwóch (Policja oraz Centrum Ochrony Dziecka) oraz - na dalszym etapie - wyłączenie spraw dotyczących małoletnich spod procedury „Niebieskie Karty” i przeniesienie spraw o podejrzenie krzywdzenia dzieci z zespołów interdyscyplinarnych do Centrum Ochrony Dziecka¹². Komisja dostrzega zasadność uporządkowania rozproszonych obecnie kanałów zgłoszeń (sąd rodzinny, Policja, pomoc społeczna, procedura „Niebieskie Karty”), które sprzyjają rozproszeniu informacji i braku spójności działań. Prace w tym zakresie muszą być skoordynowane z działaniami podejmowanymi w związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (UD 246) - projekt znajduje się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania

2.6. Wymiana informacji a ochrona prywatności i autonomia informacyjna

Raport rekomenduje ustanowienie zasady nadrzędności bezpieczeństwa dziecka nad prawem rodziców do prywatności w zakresie przetwarzania i wymiany informacji, ustawowy obowiązek współpracy i wymiany informacji, określenie katalogu danych oraz instytucji uprawnionych i zobowiązanych do ich przetwarzania, a także wprowadzenie przepisu wyłączającego lub ograniczającego obowiązek informowania rodzica o pozyskiwaniu informacji w sytuacjach zagrożenia dobra dziecka¹³. Komisja podziela ocenę, że nieefektywna wymiana informacji jest jednym z kluczowych, systemowych słabych ogniw ochrony dziecka i że konieczne jest wprowadzenie jasnych reguł prawnych w tym zakresie.

KKPR podkreśla jednocześnie, że: (i) nadrzędność dobra dziecka znajduje oparcie w art. 72 Konstytucji RP oraz art. 3 Konwencji o prawach dziecka, jednak każde ograniczenie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i art. 51 Konstytucji RP; rozporządzenie (UE) 2016/679 – RODO) musi zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – być konieczne, adekwatne, oparte na określonym celu, z wyznaczonym okresem przechowywania danych i odpowiednimi zabezpieczeniami; (ii) z tego względu niezbędna jest precyzyjna podstawa ustawowa określająca zakres danych, podmioty uprawnione, cele oraz terminy - ogólna klauzula nadrzędności dobra dziecka jest w tym zakresie niewystarczająca, co dostrzega także sam raport, postulując ustawowe określenie katalogu informacji; (iii) wyłączenie obowiązku informowania rodzica powinno być ograniczone do rzeczywistych sytuacji zagrożenia i poddane kontroli, a jego wprowadzenie wymaga starannego uzgodnienia z tajemnicami zawodowymi (w tym tajemnicą lekarską).

3. Podsumowanie

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego pozytywnie ocenia zasadniczy kierunek oraz diagnozę przedstawione w raporcie „Współpraca wielodyscyplinarna w ochronie dzieci - propozycja modelu”. Raport stanowi cenną, kompleksową analizę problemów polskiego systemu ochrony dziecka oraz propozycję modelu skoncentrowanego na potrzebach i głosie dziecka, zasługującą - w ocenie KKPR – na wdrożenie w formie pilotażu.

Elementy modelu odnoszące się do prawa rodzinnego wymagają jednak zachowania następujących warunków: (i) utrzymania wyłącznej kognicji sądu rodzinnego w sprawach

¹² Ibidem, s. 56.

¹³ Ibidem, s. 93.

ingerencji w prawa rodzicielskie, zgodnie z art. 48 ust. 2 Konstytucji RP; (ii) potraktowania ewentualnej zmiany pojęcia „władza rodzicielska” jako elementu kompleksowej reformy KRO, prowadzonej w ramach prac kodyfikacyjnych na dalszym etapie; (iii) zapewnienia proporcjonalności oraz precyzyjnej podstawy ustawowej dla wymiany informacji i ograniczania prawa do prywatności; (iv) skoordynowania nowych instytucji (Centrum i Rady Ochrony Dziecka) z istniejącymi strukturami wymiaru sprawiedliwości i pomocy społecznej; (v) spójności ewentualnego jednego aktu o ochronie dziecka z KRO i KPC, tak aby nie tworzyć równoległego, konkurencyjnego reżimu regulacji stosunków rodzice–dziecko.

KKPR zdecydowanie popiera wprowadzenie planowania stałości opieki oraz skrócenie i uporządkowanie postępowań dotyczących sytuacji prawnej dziecka. Komisja podkreśla zarazem, że samo wprowadzenie nowych procedur i instytucji nie zapewni poprawy sytuacji dzieci, jeżeli nie zostanie powiązane z odpowiednimi zasobami organizacyjnymi, kadrowymi i finansowymi oraz z mechanizmami monitorowania skutków reformy.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego deklaruje gotowość udziału w dalszych pracach legislacyjnych nad tymi elementami proponowanego modelu, które należą do materii prawa rodzinnego.

Opracowała:

dr hab. Magdalena Szafranek, prof. Uniwersytetu Warszawskiego