

UZASADNIENIE

I. Cel projektowanej regulacji

Celem projektowanej ustawy jest przywrócenie zgodności polskiego prawa z postanowieniami Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r.¹ (dalej „Konwencja haska z 1980 r.”), zagwarantowanie skuteczności stosowania jej przepisów oraz zapewnienie zgodności z bezpośrednio stosowanym w polskim porządku prawnym rozporządzeniem Rady (WE) 2019/1111 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę (wersja przekształcona)² (dalej „Bruksela II TER” lub „rozporządzenie 2019/1111”), a także dostosowanie do wymogów wskazanych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej „TSUE”) z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie C-638/22 PPU³.

Należy wskazać, że podstawowym celem Konwencji haskiej z 1980 r. jest zagwarantowanie niezwłocznego powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych do państwa-strony Konwencji oraz zapewnienie, aby prawa do opieki lub kontaktów przysługujące w jednym z takich państw były realnie przestrzegane również w innym państwie, będącym stroną tej Konwencji.

Przepisy zawarte w rozporządzeniu Bruksela II TER uzupełniają Konwencję haską z 1980 r. i umacniają zasadę maksymalnie szybkiego postępowania w sprawach o wydanie na podstawie tej Konwencji orzeczenia zarządzającego powrót dziecka bezprawnie uprowadzonego lub zatrzymanego w innym państwie członkowskim (art. 22-29, rozdział III Uprowadzenie dziecka za granicę). W art. 24 Konwencji na sąd rozpoznający taką sprawę został nałożony obowiązek szybkiego działania przy zastosowaniu najszybszych procedur przewidzianych przez prawo krajowe, w tym wydania orzeczenia przez sąd I instancji nie później niż w terminie sześciu tygodni od wszczęcia postępowania, chyba że jest to niemożliwe na skutek wyjątkowych

¹ Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzona w Hadze, z dnia 25 października 1980 r., Dz. U. 95.108.528;

² Rozporządzenie Rady (WE) 2019/1111 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę (wersja przekształcona) (Dz. U. UE.L.2019.178.1);

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie C-638/22 PPU (wniosek o wydanie orzeczenia w sprawie prejudycjalnej złożony przez Sąd Apelacyjny w Warszawie – Polska) w sprawie T.C., Rzecznik Praw Dziecka, Prokurator Generalny, Dz. U. UE.C.2023.127.14;

okoliczności. W art. 28 Konwencji wprowadzona została zasada szybkiego wykonania orzeczeń zarządzających powrót dziecka do innego państwa członkowskiego, poprzez nałożenie na organ właściwy do jego wykonania obowiązku wykonania w maksymalnym terminie sześciu tygodni. Ponadto przepisy rozporządzenia Bruksela II TER zalecają także rozważenie przez państwa członkowskie ograniczenia do jednego środka liczby przysługujących środków zaskarżenia od orzeczenia zarządzającego powrót dziecka lub odmawiającego zarządzenia powrotu dziecka na podstawie Konwencji haskiej z 1980 r. (motyw 42 rozporządzenia Bruksela II TER).

TSUE w wyroku, jaki zapadł w sprawie C-638/22 podkreślił, że rozporządzenie Bruksela II Bis uzupełnia i uściśla Konwencję haską z 1980 r. Oba te teksty stanowią niepodzielną całość normatywną, która ma zastosowanie do procedur powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych w UE. Trybunał zauważył, że wymóg skuteczności i szybkości, który obowiązuje przy wydawaniu orzeczenia zarządzającego powrót, wiąże organy krajowe również w ramach wykonywania takiego orzeczenia. Wykonanie w krótkim terminie orzeczenia umożliwiającego niezwłoczny powrót dziecka zmierza również do zapewnienia przestrzegania praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie Praw Podstawowych UE, a w szczególności praw podstawowych dziecka. Argumenty podniesione przez Trybunał w tym wyroku pozostają w pełni aktualne w odniesieniu do rozporządzenia Bruksela II TER, pomimo że odnosiły się do obowiązującego uprzednio rozporządzenia Bruksela II Bis. Przepisy rozporządzeń i Konwencji haskiej z 1980 r. tworzą spójną całość i muszą być poddawane łącznej ocenie (motyw 40 rozporządzenia Bruksela II TER).

II. Obowiązujący stan prawny

Polski ustawodawca ustawą z dnia 19 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 98 poz. 1069) wprowadził w Kodeksie postępowania cywilnego⁴ odrębne postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką – dodając oddział 5 w rozdziale 2 działu II Księgi Drugiej w Części I Kodeksu postępowania cywilnego, tj. przepisy art. 598¹–598¹³ k.p.c., co miało na celu uproszczenie postępowania i przyspieszenie momentu powrotu dziecka do osoby

⁴ ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, dalej: „Kodeks postępowania cywilnego” lub „k.p.c.”).

uprawnionej do opieki nad nim.⁵ Następnie unormowania regulujące postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką na podstawie Konwencji haskiej z 1980 r. zostały istotnie zmodyfikowane ustawą z dnia 26 lutego 2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych⁶ oraz ustawą z dnia 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁷.

Ustawą z 2022 r. zostały wprowadzone nowe regulacje zawarte w art. 388¹ – 388³ k.p.c., które powodują automatyczne (z mocy prawa) wstrzymanie wykonania prawomocnego postanowienia nakazującego powrót dziecka na wniosek szczególnych, instytucjonalnych podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej, wymienionych w art. 519¹ § 2² k.p.c. tj. Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w przypadku wniesienia skargi nadzwyczajnej, o której mowa w art. 89 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622). Konsekwencją wprowadzenia tych regulacji była zmiana art. 598⁵ § 4 k.p.c., w którego nowym brzmieniu dodano odesłanie do art. 388¹ k.p.c. i art. 388³ k.p.c. oraz dodanie przepisu art. 598^{5a} k.p.c., zgodnie z którym sąd odwoławczy zawiadamia uczestników postępowania, prokuratora, szczególne podmioty instytucjonalne wymienione w art. 519¹ § 2² oraz sąd okręgowy, który wydał orzeczenie w sprawie w pierwszej instancji, o wstrzymaniu wykonania postanowienia w przedmiocie odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką oraz uzyskaniu wykonalności tego postanowienia.

Obecny kształt przepisów art. 388¹-388³, art. 598⁵ § 4 i art. 598^{5a} k.p.c. powoduje, że możliwe jest dwukrotne obligatoryjne wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia, i to już po rozpoznaniu sprawy przez dwie instancje niezawisłych sądów powszechnych – najpierw na wniosek instytucjonalnych podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej, w związku z rozważaniem przez te podmioty jej wniesienia (art. 388¹ § 1 k.p.c.), a następnie w toku procedury rozpoczętej wniesieniem skargi nadzwyczajnej (art. 388³ k.p.c.). Tym samym, prawomocne orzeczenie polskiego sądu może zostać wstrzymane na czas nieokreślony, zaś liczba środków zaskarżenia od orzeczenia zarządzającego powrót dziecka lub odmawiającego zarządzenia powrotu dziecka na podstawie Konwencji haskiej z 1980 r. wynosi

⁵ W uprzednim stanie prawnym obowiązywały odrębne regulacje normujące postępowanie o wykonanie orzeczeń dotyczących odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką zawarte w Dziale VI Tytułu III Części III Kodeksu postępowania cywilnego.

⁶ ustawa z dnia 26 lutego 2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 416), dalej: „ustawa z 2018 r.”

⁷ ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1098), dalej: „nowela z 2022 r” lub „ustawa zmieniająca z 2022 r.”

od trzech do nawet czterech (apelacja, skarga kasacyjna, skarga nadzwyczajna, skarga o wznowienie postępowania). Zatem rozwiązania normatywne wprowadzone nowelą z 2022 r. spowodowały w istocie odebranie sądowni i przekazanie wybranym podmiotom instytucjonalnym (Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Dziecka oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich) prawa do oceny konkretnych okoliczności procesowych i faktycznych, skutkujących wstrzymaniem wykonania prawomocnego orzeczenia z mocy samego prawa.

Już na etapie prac legislacyjnych nad nowelą z 2022 r. trafne zastrzeżenia do projektowanych rozwiązań zgłaszał Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, iż są one niezgodne z Konstytucją RP, Kartą Praw Podstawowych UE i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Uzasadnione obawy i wątpliwości co do zgodności projektowanych przepisów z prawem unijnym w toku prac nad ustawą z 7 kwietnia 2022 r. zgłaszali także Minister Spraw Zagranicznych (opinia z 1 lutego 2022 r., DPT.0250.3.2022/3) oraz Minister ds. Unii Europejskiej (opinia z 31 stycznia 2022 r., DPUE.920.97.2022.SŻ(7))⁸. Podobnie w wyroku TSUE z dnia 16 lutego 2023 r w sprawie C-638/22 PPU Trybunał wskazał, że przepisy krajowe przyznające organom niemającym statusu sądu uprawnienia do uzyskania wstrzymania z mocy prawa, na okres co najmniej dwóch miesięcy, wykonania orzeczenia zarządzającego powrót, wydanego na podstawie Konwencji haskiej z 1980 r. bez konieczności uzasadnienia tego żądania, są sprzeczne z art. 11 ust. 3 rozporządzenia Bruksela II Bis.

Równocześnie należy wskazać, że ustawą z 2018 r. wprowadzono regulację wyłączającą postanowienia nakazujące powrót dziecka w trybie Konwencji haskiej z 1980 r. od zasady wynikającej z art. 578 § 1 k.p.c., że postanowienia sądu opiekuńczego są skuteczne i wykonalne z chwilą ich ogłoszenia, a jeżeli ogłoszenia nie było, z chwilą ich wydania, wprowadzając wymóg ich uprawomocnienia się, by stały się wykonalne (art. 598⁵ § 4 k.p.c.). W ocenie projektodawcy przyjęte wówczas rozwiązanie musi zostać zmienione, by w pełni odpowiadać wymogom Konwencji haskiej z 1980 r. oraz rozporządzenia Bruksela II TER. Zgodnie z art. 27 ust. 6 Brukseli II TER, „Orzeczenie zarządzające powrót dziecka może zostać uznane za tymczasowo wykonalne, niezależnie od wniesionych środków zaskarżenia, jeżeli ze względu na dobro dziecka wymagany jest jego powrót przed wydaniem orzeczenia w sprawie środków zaskarżenia”. Mimo bezpośredniego obowiązywania w Polsce rozporządzenia Bruksela II TER od ponad dwóch lat, art. 27 ust. 6 tego rozporządzenia w zasadzie nie jest w praktyce stosowany, w związku z tym, że przepisy ustawowe art. 388¹-388³ k.p.c. i art. 598⁵ § 4 k.p.c. są z nim sprzeczne.

⁸ prace legislacyjne nad drukiem sejmowym 2027 (druk senacki 2224)

III. Istota nowelizacji

Istota projektowanej nowelizacji sprowadza się do uchylecia przepisów art. 388¹-388³ k.p.c. oraz zmiany treści przepisów art. 598⁵ § 4 i art. 598^{5a} k.p.c., jako sprzecznych z celami Konwencji haskiej z 1980 r., rozporządzeniem Bruksela II TER i wymogami wskazanymi w wyroku TSUE z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie C-638/22 PPU. Natomiast zmiana art. 598⁵ § 3 wynika z konieczności uwzględnienia aktualnego brzmienia przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (uchylecia art. 328 § 1¹ k.p.c. i przeniesienia jego treści do art. 331¹ k.p.c.)

Częściowy powrót do stanu sprzed 2018 r. jest podyktowany koniecznością zapewnienia szybkości wykonania orzeczenia. Uzasadnione jest to wprowadzeniem w 2018 r. ścisłej specjalizacji sądów w tych sprawach (tylko określone sądy – jednaście sądów okręgowych, a zatem sądy, w których orzekają wyspecjalizowani sędziowie z odpowiednim doświadczeniem zawodowym i życiowym i tylko jeden sąd odwoławczy – Sąd Apelacyjny w Warszawie).

Odpowiednią ochronę praw dzieci, których dotyczą sprawy prowadzone na podstawie Konwencji haskiej z 1980 r. zapewnia możliwość wystąpienia przez uczestników postępowania, którymi na ogół są rodzice, z wnioskiem o wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 388 k.p.c., czyli na zasadach ogólnych. Przepis ten określa warunki, w których możliwe jest wstrzymanie wykonania orzeczenia przez sąd odwoławczy. Przepis ten znajduje zastosowanie bezpośrednio w postępowaniu, w którym wniesiona może być skarga kasacyjna, a także na mocy odesłania przewidzianego w art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, do postępowań toczących się przed Sądem Najwyższym w trybie rozpoznania skargi nadzwyczajnej. Sąd drugiej instancji ma najpełniejszą wiedzę na temat indywidualnej sytuacji dziecka i jest w stanie ocenić, czy na czas rozpoznawania nadzwyczajnego środka zaskarżenia wykonalność postanowienia powinna zostać wstrzymana. Z kompetencji tej sąd drugiej instancji powinien korzystać zgodnie z założeniami Konwencji haskiej z 1980 r.

IV. Przepisy przejściowe i końcowe

W art. 2 projektodawca zdecydował się na zastosowanie zasady „chwytania w locie” nowych przepisów prawa procesowego (zasady bezpośredniego stosowania ustawy nowej). Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 czerwca 2021 r. (I CSKP 365/21), zapadłym również w sprawie dotyczącej powrotu uprowadzonego małoletniego dziecka za granicę: „Zgodnie z główną zasadą intertemporalną przyjmowaną w postępowaniu cywilnym, a mianowicie zasadą

aktualności, nowe przepisy stosuje się z momentem wejścia ich w życie. Zasada bezpośredniego działania nowej ustawy może zostać ograniczona przez wprowadzenie wyjątku, jakim są przepisy przejściowe”. W sytuacji ukształtowanej wyrokiem TSUE z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie C-638/22 PPU nie ma powodów, by nadal wstrzymywać z mocy prawa wykonanie prawomocnych orzeczeń sądów polskich, zapadłych w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej z 1980 r. Należy zauważyć, że po wydaniu powyższego wyroku przez TSUE polskim sądom zdarzało się odmówić stosowania art. 388¹-388³ k.p.c., powołując się na treść tego wyroku (por. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2023 r. oraz z 8 grudnia 2023 r., sygn. akt VI ACa 2862/23). Wprowadzone unormowanie spowoduje, że postanowienia wydane w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzone na podstawie Konwencji haskiej z 1980 r., w których wykonanie zostało wstrzymane na mocy art. 388¹ albo art. 388³ ustawy zmienianej w art. 1, staną się wykonalne po upływie dwóch tygodni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Termin dwóch tygodni został zastrzeżony w celu zapewnienia rodzicom czy opiekunom dzieci możliwości złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 388 k.p.c., czyli na zasadach ogólnych. Termin ten jednocześnie jest na tyle krótki, by nie wstrzymywać nadmiernie wykonania prawomocnego postanowienia.

Jednocześnie – jak wyżej zasygnalizowano - w ocenie projektodawcy likwidacja instytucji wstrzymania z mocy prawa wykonania postanowień zapadłych w tych sprawach nie spowoduje, że uczestnicy tych postępowań utracą możliwość wstrzymania wykonania tych postanowień. Wobec uchylenia art. 388¹-388³ k.p.c. do postępowań tych będą miały zastosowanie ogólne uregulowania zawarte w art. 388 k.p.c., pozwalające wystąpić do sądu drugiej instancji z wnioskiem o wstrzymanie wykonania orzeczenia do czasu ukończenia postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi kasacyjnej lub skargi nadzwyczajnej. Potwierdza to proponowana nowa treść art. 598^{5a} k.p.c., wskazująca na możliwość zastosowania art. 388 k.p.c. w tych postępowaniach i nakładająca na sąd odwoławczy obowiązek zawiadomienia sądu pierwszej instancji o uwzględnieniu wniosku o wstrzymanie wykonania postanowienia.

Projektodawca przewidział, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Skutkiem nowelizacji jest bowiem jedynie uchylenie przepisów, nie zaś wprowadzenie nowych uprawnień czy obowiązków dla stron czy uczestników postępowania. Jednocześnie prawny i aksjologiczny kontekst uchylanych przepisów wymaga jak

najszybszego usunięcia ich z systemu prawnego. Za wejściem w życie projektowanej ustawy w terminie innym aniżeli 1 stycznia albo 1 czerwca, jak wynika to z § 1 ust. 1 uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), przemawia w ocenie projektodawcy ochrona interesu społecznego, jak również ważnych interesów państwa.

Przed skierowaniem niniejszego projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania Rada Ministrów ani jej organ pomocniczy, nie występowały o ocenę OSR przez koordynatora OSR.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Jednocześnie projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie wpłynie na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowana ustawa zgodnie § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny oraz na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości.