

Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego dotycząca planowanych prac legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie prawa rodzinnego i opiekuńczego, a także planowanych prac Komisji w perspektywie półrocznej

Prawo rodzinne i opiekuńcze dotyka bezpośrednio najważniejszych aspektów życia obywateli, w szczególności relacji między rodzicami a dziećmi, ochrony dobra dziecka lub osoby podlegającej opiece oraz zapewnienia wsparcia rodzinom w kryzysie. Z tego względu wszelkie zmiany prawne powinny być oparte na szerokiej analizie i dialogu, by móc wprowadzić przepisy prawa odpowiadające współczesnym potrzebom społecznym, dostosowane do standardów międzynarodowych, a także powszechnie akceptowanych dobrych praktyk stosowanych w państwach członkowskich UE.

KKPR co do zasady z aprobatą odnosi się do inicjatyw Ministerstwa Sprawiedliwości, mających na celu reformę prawa rodzinnego i opiekuńczego, jednocześnie wskazując na konieczność uwzględnienia złożoności tej materii prawnej oraz zapewnienia, by planowane zmiany sprzyjały ochronie dobra słabszych stron stosunków prawnych oraz sprawliwemu rozstrzyganiu sporów rodzinnych. W konsekwencji wymaga to pogłębionej dyskusji co do poszczególnych rozwiązań.

W dalszej części stanowiska Komisja przedstawi szczegółową analizę proponowanych kierunków prac legislacyjnych, zwracając w szczególności uwagę na ich potencjalny wpływ na bezpieczeństwo relacji rodzinnych, ochronę praw dziecka oraz funkcjonowanie sądownictwa rodzinnego.

Uwagi do przedstawionych przez Ministerstwo planów prac ustawodawczych

1. wydawanie przez referendarzy sądowych nakazów zapłaty w postępowaniu nakazowym w sprawach o natychmiastowe świadczenia alimentacyjne – objęte projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (UD261) – nowo projektowany art. 496(1) § 2 k.p.c.

W opinii KKPR projektowane rozwiązanie jest zasadne, ponieważ pozwala na sprawne przeprowadzenie postępowania sądowego, którego skutkiem będzie orzeczenie w przedmiocie natychmiastowych świadczeń alimentacyjnych. Precyzyjne określenie reguł stosowania natychmiastowych świadczeń alimentacyjnych zminimalizuje swobodę decyzyjną organu rozstrzygającego te sprawy, co pozwala uznać, iż mamy do czynienia z ochroną prawną, a to wzmacnia zasadność proponowanego rozwiązania.

2. umożliwienie asesoram sądowym orzekania w sprawach rodzinnych (z wyłączeniem spraw opiekuńczych i spraw nieletnich) – objęte projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (UD261) – projektowana zmiana art. 2 § 1a pkt 3 u.s.p. (poprzez wyłączenie możliwości orzekania przez asesorów sądowych w sprawach zastrzeżonych do właściwości sądu opiekuńczego oraz sprawach dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich).

Możliwość zdobycia przez asesora sądowego odpowiedniego doświadczenia do orzekania w sądach rodzinnych w sprawach, w których nie jest niezbędna wszechstronna wiedza

pozaprawna, odpowiednie doświadczenie życiowe i prawidłowe zagwarantowania interesów małoletnich lub osób z niepełnosprawnościami czy osób niezdolnych do samodzielnego wyrażenia woli. Równocześnie stanowiłoby to istotne odciążenie sędziów rodzinnych, co pozwoliłoby na skupienie się przez sędziów rodzinnych na sprawach opiekuńczych i sprawach nieletnich oraz zapewnieniu prawidłowego wykonywania orzeczeń.

Asesorzy sądowi mogliby zatem orzekać w sądach rodzinnych jedynie w sprawach o:

- alimenty (o zasądzenie alimentów, zmianę wysokości świadczeń alimentacyjnych, ustalenie wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego);*
- ustalenie lub zaprzeczenie pochodzenia dziecka (ustalenie ojcostwa, ustalenie macierzyństwa, zaprzeczenie ojcostwa);*
- ustalenie bezskuteczności uznania dziecka;*
- rozwiązanie przysposobienia (ewentualnie te sprawy można byłoby wyłączyć, bo to są trudne sprawy, ale mamy tutaj skład ławniczy);*
- ustanowienie rozdzielności majątkowej;*
- pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego.*

W ocenie KKPR postulat dopuszczenia asesorów do orzekania we wszystkich kategoriach spraw przeznaczonych do orzekania w wydziałach rodzinnych i nieletnich co do zasady zasługuje na aprobatę. Nie ma żadnych racjonalnych przyczyn, dla których asesorzy nie mogliby orzekać w precyzyjnie określonych przez ustawodawcę kategoriach spraw rodzinnych i nieletnich w sądach rejonowych.

Jednak ze względu na poziom skomplikowania oraz znaczenie społeczne sprawy o rozwiązanie przysposobienia są kategorią spraw, która powinna być wyłączona z zakresu spraw rozpoznawanych przez asesorów sądowych. Rozwiązanie stosunku między przysposobionym a przysposabiającym powinno mieć charakter wyjątkowy, po uwzględnieniu wszystkich okoliczności istotnych dla ochrony dobra małoletniego.

W ocenie KKPR wprowadzenie projektowanych zmian ma również znaczenie praktyczne dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ze względu na bardzo trudną sytuację kadrową w wymiarze sprawiedliwości, wynikającą z nieobsadzenia wielu stanowisk sędziowskich. Taka sytuacja może stwarzać zagrożenie życia i zdrowia osób wymagających ochrony prawnej ze strony sądów rodzinnych, bowiem w sprawach rodzinnych i opiekuńczych rozstrzygnięcia powinny zapadać niezwłocznie.

Doświadczenia sędziów rodzinnych - członków KKPR pokazują, że odbywający praktyki w sądach oraz aplikanci sądowi często są zainteresowani sprawami rodzinnymi i deklarują chęć pracy w tych wydziałach. Mają odpowiednie predyspozycje i doświadczenie życiowe, wynikające z własnego życia osobistego. Wydaje się, że marnowanie tego potencjału ludzkiego jest nieuzasadnione, zwłaszcza, że osoby, które od początku swojego życia zawodowego pracują w sądach rodzinnych, szybko wypracowują sobie odpowiednie standardy pracy. Często są to również byli asystenci sędziów w wydziałach rodzinnych czy referendarze - osoby po 35. roku życia, bardzo dobrze zorientowane w problematyce spraw rodzinnych i opiekuńczych.

3. wprowadzenie możliwości wykonywania niektórych czynności w postępowaniu wykonawczym przez asystenta sędziego - objęte projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks

Należy podkreślić, że w zakresie postępowania wykonawczego są prowadzone prace zespołu projektującego czynności tego postępowania, który zgłasza niemożność powierzenia jakichkolwiek zadań merytorycznych asystentom.

Jednak głębsza analiza propozycji może nastąpić po przedstawieniu projektowanego zestawienia czynności, które miałyby być powierzone asystentom sędziego. W toku dyskusji wśród propozycji dotyczących potencjalnych czynności asystentów pojawia się rekomendowanie przedstawienia akt sędziemu do decyzji.

4. wprowadzenie specjalizacji sądownictwa rodzinnego na wszystkich szczeblach (wprowadzenie wydziałów rodzinnych – jako sądów rodzinnych – w sądach okręgowych i apelacyjnych, ustawowe określenie sądu rodzinnego) – objęte wstępnym projektem ustawy opracowanym w V Wydziale Krajowego i Europejskiego Prawa Rodzinnego– ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Profesjonalizacja sądownictwa rodzinnego, poprawa jakości orzecznictwa, wprowadzenie możliwości awansów do sądów wyższego rzędu sędziom rodzinnym. Do decyzji ewentualne wystąpienie do Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich o opracowanie OSR i zbadanie zgodności z celami strategicznymi – w celu ustalenia kosztów.

KKPR przedstawiła szczegółowe stanowisko w sprawie projektowanych zmian Prawa o ustroju sądów powszechnych w odrębnej opinii. Należy jednak wskazać, że kierunek zmian jest zasadny, ponieważ profesjonalizacja (specjalizacja) sędziów rodzinnych na każdym poziomie jest potrzebna. Trafnym rozwiązaniem jest stworzenie wyspecjalizowanego sądownictwa rodzinnego w I i II instancji.

5. wprowadzenie specjalizacji sędziów rodzinnych – wprowadzenie wymogu posiadania dodatkowych kwalifikacji (szkolenia lub studia podyplomowe z takich dziedzin jak: psychologia, pedagogika, seksuologia, mediacja, komunikacja z małoletnimi, osobami nieporadnymi i osobami z niepełnosprawnościami, w tym z niepełnosprawnościami intelektualnymi, zarządzania konfliktem i rozwiązywania sporów) oraz obowiązku uczestniczenia w szkoleniach i doskonaleniu zawodowym – w miarę możliwości co 4 lata – w tym zakresie. Objęte wstępnym projektem ustawy opracowanym w V Wydziale Krajowego i Europejskiego Prawa Rodzinnego – ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Profesjonalizacja sądownictwa rodzinnego, poprawa jakości orzecznictwa. Propozycje kierunków kształcenia w ramach studiów podyplomowych lub szkoleń zostanie przedstawiona. Po akceptacji w/w szkoleń należy oszacować koszty tego rozwiązania oraz wystąpić do Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich o opracowanie OSR i zbadanie zgodności z celami strategicznymi – w celu ustalenia kosztów.

KKPR przedstawiła szczegółowe stanowisko w sprawie projektowanych zmian Prawa o ustroju sądów powszechnych w odrębnej opinii. Należy jednak wskazać, że kierunek zmian

jest zasadny, ponieważ profesjonalizacja (specjalizacja) sędziów rodzinnych na każdym poziomie jest potrzebna.

6. zapewnienie stałej pomocy psychologicznej (supervisora) - wsparcie sądownictwa rodzinnego poprzez wprowadzenie instrumentów wsparcia sędziów orzekających w sprawach rodzinnych i opiekuńczych - objęte wstępnymi założeniami do projektu ustawy. Sprawy rodzinne i opiekuńcze są sprawami najbardziej obciążającymi psychicznie. Rozwiązanie takie jest obecnie przewidziane dla pracowników ośrodków pomocy społecznej. Wystąpiono do Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich o opracowanie OSR i zbadanie zgodności z celami strategicznymi – w celu ustalenia kosztów.

W ocenie KKPR kierunek projektowanych zmian jest zasadny, aczkolwiek należy w tym przypadku mówić o modelu wsparciu, a nie o konstrukcji superwizji. Superwizor pełni rolę mentora dla innych psychoterapeutów, jest odpowiedzialny za wspieranie terapeuty w procesie rozwoju zawodowego poprzez udzielanie konstruktywnej informacji zwrotnej, podpowiedzi i wskazówek dotyczących jego pracy. W odniesieniu do sędziów takie rozwiązanie będzie zbyt daleko idące. W odpowiednim kierunku zmierza zgłoszona propozycja zmiany wyrażenia „zapewnienia stałej pomocy psychologicznej (supervisora)” przez wyrażenie „zapewnienie na wniosek sędziego wsparcia psychologicznego”.

Uwagi co do najistotniejszych obszarów prac KKPR w perspektywie półrocznej

Zasadniczym przedmiotem prac KKPR w planowanej perspektywie będzie podjęcie prac nad projektem nowego Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, w oparciu o projekt Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przygotowanego w ramach prac Rzecznika Praw Dziecka dra M. Michalaka.

W toku dyskusji członkowie KKPR złożyli również szczegółowe uwagi odnoszące się do planowanych prac na rzecz zmian prawa rodzinnego i opiekuńczego w perspektywie krótkoterminowej:

1. **przyjęcie modelu rozvodu udzielanego przez Kierownika USC** – KKPR przedstawi szczegółowe stanowisko w tej sprawie w odrębnej opinii;
2. **inne uwagi w zakresie potencjalnych zmian w przepisach dotyczących postępowania w sprawach o rozwód:**
 - 1) przeanalizowanie obecnego modelu orzekania o winie za rozkład pożycia małżeńskiego;
 - 2) ograniczenie możliwości zmiany stanowiska strony w sprawie o rozwód bez orzekania o winie na żądanie rozvodu z orzekaniem o winie – powinno ono nastąpić do czasu zamknięcia postępowania przed sądem I instancji; wskazano, że w praktyce występuje zmiana stanowiska w toku postępowania apelacyjnego, prowadząca do wydłużenia postępowania o rozwód; zgodnie z orzecznictwem SN w przypadku zmiany stanowiska sąd II instancji uchyla wyrok rozwodowy i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania;

- 3) odstąpienie od orzekania o winie w sytuacji, gdy powód żąda rozwodu bez orzekania o winie, a jednocześnie brak stanowiska pozwanego – w przypadku wyroku zaocznego lub kuratora dla nieznanego z miejsca pobytu pozwanego;
- 4) odstąpienie od orzekania o kontaktach z dzieckiem w przypadku wyroku zaocznego lub braku wiedzy o sytuacji życiowej pozwanego reprezentowanego przez kuratora dla nieznanego z miejsca pobytu;
3. **sprawy o leczenie odwykowe** - wyłączenie kognicji wydziałów rodzinnych ze spraw z ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151); stosowanie już istniejących rozwiązań, np. w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej albo stosowanie art. 109 KRO; szersza argumentacja w tej materii została przedstawiona w opinii KKPR w sprawie projektu zmian Prawa o ustroju sądów powszechnych;
4. **sprawy o zezwolenie na zabieg medyczny w świetle ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty** – ustalenie szczegółowych reguł postępowania, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań niwelujących niewystarczającą sprawność postępowania w tych sprawach oraz praktyczne problemy związane z wykorzystaniem wiadomości specjalnych w tej kategorii spraw;
5. **sprawy o zaprzeczenie ojcostwa** – KKPR przedstawi szczegółowe stanowisko w odrębnej opinii;
6. **sprawy o ustalenie ojcostwa** – KKPR przedstawi szczegółowe stanowisko w tej sprawie w odrębnej opinii;
7. **sprawy z zakresu umieszczania w zakładach opiekuńczo-leczniczych** - wprowadzenie przepisów regulujących przesłanki umieszczenia, zasady i tryb postępowania w tych sprawach ze względu na różne praktyki orzecznicze i stosowane zasady procedowania; w szczególności należy ustalić: dopuszczalność wszczęcia sprawy z urzędu albo na wniosek, określenie legitymacji procesowej do złożenia wniosku, ustalenie czy opinia biegłego powinna mieć charakter obligatoryjny, ustalenie reguł reprezentacji oraz doręczeń w przypadku pacjenta w stanie uniemożliwiającym kontakt;
8. **sprawy o przysposobienie lub o rozwiązanie przysposobienia** – KKPR przedstawi szczegółowe stanowisko w tej sprawie w odrębnej opinii.
9. **zmiany dotyczące pieczy zastępczej art. 112(1) KRO** – KKPR przedstawi szczegółowe stanowisko w tej sprawie w odrębnej opinii.

Należy ponadto wskazać, że m.in. stworzony w ramach aktywności KKPR plan pracy Zespołu problemowego ds. rodzicielstwa i faktycznej pieczy nad dziećmi zakłada przedstawienie kierunków i założeń rekomendowanych zmian, wraz z opinią na temat proponowanych przez MS prac, kompleksowo m.in. w zakresie ustalenia i zaprzeczenia pochodzenia dziecka, nazwiska dziecka oraz przysposobienia i pieczy zastępczej.

Podsumowanie

Reasumując, reforma istotnych instytucji, zwłaszcza kodeksowych staje się konieczna dopiero wtedy, gdy wartości społeczne zmieniły się do tego stopnia, że stare struktury już dłużej nie służą realizacji zamierzonych zadań. Nowelizacja może być potrzebna, gdy same struktury są oceniane jako przestarzałe i nieefektywne. W takim przypadku pojawia się potrzeba stworzenia nowej struktury lub przemodelowania tej, która już istnieje w ten sposób, żeby nowe

lub zmieniające się cele mogły być osiągnięte. Powinno się przy tym zachować wewnętrzną spójność całego systemu i zadbać o to, żeby nowa konstrukcja przynosząc nowe korzyści, nie traciła zalet jakie miały wcześniejsze rozwiązania.

Warto też przy tym oddzielić pytania dotyczące tego, czy nowe przepisy mogą doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów od tego, czy:

- 1) czy przyczyna zmiany jest wystarczająco ważna, żeby dokonać istotnej nowelizacji przepisów KRO, a jeśli tak to
- 2) jaki jest jej wpływ planowanych zmian na spójność systemu, czy reforma nie naraża integralności systemu prawa rodzinnego na ryzyko oraz,
- 3) czy nowe przepisy realizując nowe założenia, jednocześnie co najmniej równie skutecznie pozwalają osiągać te cele, które realizowały stare struktury.

Takie podejście powinno znaleźć odzwierciedlenie w konkretnych propozycjach Ministerstwa Sprawiedliwości, ale również będzie istotą analizy projektowanych zmian legislacyjnych przez członków KKPR.

Sporządziły:

dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. US

dr hab. Magdalena Szafranek

SSO Ewa Ważny