

Warszawa, 12 marca 2019 r.

**Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy
oraz niektórych innych ustaw (druk 3254)**

I. Tezy

1. Zasadniczym celem przedłożonego projektu jest wzmocnienie ochrony praw dzieci w sytuacji rozpadu małżeństwa rodziców. Odnosi się on do diagnozowanych problemów w zakresie alimentacji, zapewnienia kontaktów z rodzicami, ochrony dzieci przed działaniami zagrażającymi ich dobru i stwarza szansę na poprawę sytuacji w tych obszarach.
2. Istotnym elementem projektowanej ustawy jest promocja pieczy naprzemiennej. Regulacje zawarte w projekcie mają doprecyzowywać obowiązujące przepisy oraz stanowić odpowiedź na zalecenia Rady Europy dotyczące zrównania praw ojców. Piecza naprzemienna, tylko przy spełnieniu określonych warunków może być optymalna ze względu na dobro dziecka. Uznanie tego rozwiązania za modelowe może być źródłem nieporozumień, bowiem jest ono często traktowane jako panaceum w sytuacji rodzicielskiego konfliktu.
3. Przyjęte rozwiązania mają służyć efektywnemu dochodzeniu rodziców do porozumienia w sprawach dotyczących rodziny i dziecka, z wykorzystaniem nowej instytucji – rodzinnego postępowania informacyjnego, obejmującego pouczenie i mediację. Istnieje zagrożenie, że postępowanie to będzie miało fasadowy charakter.
4. Wynagrodzenia mediatorów są zasadniczym kosztem zmian. Przeświadczenie projektodawców, że prawidłowe wdrożenie przepisów nie pociągnie za sobą innych kosztów administracyjnych budzi wątpliwości. Wydaje się, że zasadne byłoby zaplanowanie wydatków również na szkolenia dla sędziów i mediatorów, na których będzie leżała główna odpowiedzialność za przeprowadzenie postępowania informacyjnego.

II. Zakres przedmiotowy ustawy

Projektowana ustawa wprowadza istotne zmiany w obszarze prawa rodzinnego i opiekuńczego, a także zmiany w prawie cywilnym i karnym¹. Regulacje zawarte w projekcie ustawy oraz w projektach czterech aktów wykonawczych² dotyczą m.in:

1. **wprowadzenia instytucji natychmiastowego świadczenia alimentacyjnego oraz postępowania nakazowego alimentacyjnego** – wysokość świadczenia byłaby ujednolicona i wyliczana według specjalnego algorytmu uwzględniającego minimalne wynagrodzenie i współczynnik diety³; świadczenie ma zabezpieczać byt materialny dzieci i stanowić alternatywę dla przedłużających się tradycyjnych postępowań w sprawach o alimenty; jednocześnie wprowadza się automatyczne wygasanie uprawnień do alimentów wraz ze skończeniem 25 lat, przedłużenie tego prawa następuje w wyjątkowych okolicznościach i na wniosek; pobieranie alimentów natychmiastowych nie wyklucza ubiegania się o alimenty w normalnym trybie;
2. **penalizacji utrudniania kontaktów z dzieckiem lub utrudniania możliwości sprawowania pieczy naprzemiennej** – niewykonywanie orzeczeń lub ugód będzie zagrożone karą grzywny lub ograniczenia wolności; będzie istniała jednak możliwość zawieszenia postępowania, jeżeli uchylający się od tego obowiązku zobowiąże się na piśmie do wykonywania orzeczenia sądu; nadanie temu zachowaniu rangi przestępstwa ma wpłynąć na większą skuteczność realizacji orzeczeń sądów opiekuńczych;

¹ Projektowana ustawa zmienia: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego oraz ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

² Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości: w sprawie wysokości wynagrodzenia i zryczałtowanych wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym i w rodzinnym postępowaniu informacyjnym oraz udziału mediatora w posiedzeniu informacyjnym w rodzinnym postępowaniu informacyjnym; zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wzorów i sposobu udostępniania urzędowych formularzy pism procesowych w postępowaniu cywilnym; w sprawie wzoru pouczenia stron rodzinnego postępowania informacyjnego o indywidualnych i społecznych skutkach rozpadu małżeństwa; podstawowych elementów jakim powinna odpowiadać ugoda o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej nad wspólnymi małoletnimi dziećmi obojga małżonków, utrzymywaniu kontaktów każdego z małżonków z ich wspólnymi dziećmi oraz alimentach pomiędzy nimi a ich wspólnymi małoletnimi dziećmi podlegająca zatwierdzeniu przez sąd w rodzinnym postępowaniu informacyjnym.

³ Kwota przeliczeniowa jest ilorzem podwójnego minimalnego wynagrodzenia na następny rok (dwoje rodziców) i sumy utworzonej z liczby 2 oraz współczynnika diety, który w roku 2017 wynosił 1,45. Obecna kwota przeliczeniowa wynosi 1304,35 złotych. Od tej kwoty w zależności od liczby uprawnionych do alimentów dzieci byłaby ustalana kwota natychmiastowych świadczeń alimentacyjnych: przy jednym dziecku - 38% tej kwoty, przy dwojgu dzieciach - 34,5%, przy trojgu - 31%, przy czworgu - 27,5% i przy pięciorgu oraz większej liczbie 24%.

3. wprowadzenia rozbudowanej procedury tzw. rodzinnego postępowania informacyjnego – ma ono poprzedzać sprawy o rozwód lub o separację małżonków posiadających wspólne małoletnie dzieci⁴ (za wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z małżonków ma postawione zarzuty względem innych członków rodziny – chyba, że drugi współmałżonek zawnioskuje o przeprowadzenie takiego postępowania); celem postępowania jest pojednanie małżonków, lub gdy to się nie uda, pouczenie o skutkach społecznych rozpadu małżeństwa oraz wypracowanie warunków rozvodu jeszcze na etapie przedsądowym (potem będą one weryfikowane w tradycyjnym postępowaniu⁵); postępowanie ma trwać minimum miesiąc; ponieważ postępowanie ma na celu przede wszystkim wypracowanie ugody, w jego trakcie nie mogą być wszczęte sprawy w sądzie rejonowym dotyczące zaspokojenia potrzeb rodziny, alimentów oraz władzy rodzicielskiej i kontaktów; poza omówionym postępowaniem informacyjnym dodatkowym udogodnieniem mającym na celu zachowanie małżeństwa mają być bezpłatne mediacje dla małżonków;

4. wskazania wprost możliwości orzekania przez sąd o pieczy naprzemiennej i uznania jej za docelowy model opieki po rozwodzie ma to zapobiegać tzw. alienacji rodzicielskiej i zabezpieczać dobro dziecka; ta forma opieki, w której dziecko mieszka z każdym z rodziców w powtarzających się okresach, jest obecnie dopuszczona przez przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, lecz nie bezpośrednio, jako element tzw. planu wychowawczego, czyli pisemnego porozumienia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dzieckiem;

5. wprowadzenia szczegółowych zasad wysłuchania małoletnich w toku postępowania opiekuńczego; wyodrębnione do przesłuchań małoletnich pomieszczenie ma być wyposażone w sprzęt przypominający warunki mieszkania, a ponieważ wysłuchanie nie podlega ujawnieniu nie będzie konieczne instalowanie w nich kosztownych sprzętów rejestracji obrazu i dźwięku; tak urządzone pomieszczenie ma minimalizować stres dzieci spowodowany wizytą w sądzie;

⁴ Co ciekawe, projekt nie definiuje tej procedury jako jednoznacznie obligatoryjnej, ale zawiera przepis według którego „złożenie pozwu o rozwód lub separację, gdy strony nie uczestniczyły w rodzinnym postępowaniu informacyjnym, w przypadkach, w których obowiązek ten ich dotyczy, nie spowoduje rozpoznania sprawy o rozwód lub o separację”. Niedostarczenie zaświadczenia o odbyciu postępowania będzie traktowane jako niedopełnienie formalności przy składaniu dokumentów o rozwód.

⁵ Postępowanie dowodowe będzie mogło być w takiej sytuacji ograniczone do ustalenia okoliczności dotyczących rozkładu pożycia oraz czy wskutek rozvodu lub separacji nie ucierpi dobro wspólnych małoletnich dzieci małżonków.

6. zobligowania sądu rodzinnego do zawiadamiania prokuratora

w postępowaniach o władzę rodzicielską wszczynanych z urzędu oraz innych, w których dobro dziecka jest zagrożone; prokurator ma w tej sytuacji więcej możliwości działania niż np. kuratorzy sądowi czy organy opieki społecznej i może szybciej zebrać i zabezpieczyć dowody;

7. **zmiany we wnoszeniu wniosku o zabezpieczenie** – będzie on mógł być złożony w terminie do 30 dni od złożenia pisma wszczynającego postępowanie, a zmiana postanowienia o zabezpieczeniu będzie mogła nastąpić tylko wtedy, gdy znajdą uzasadnione obawy bezpośredniego zagrożenia dobra małoletniego; natomiast wniosek o zmianę zabezpieczenia dopuszczalny będzie jedynie, gdy znajdą uzasadnione obawy bezpośredniego zagrożenia dobra małoletniego dziecka lub w istotny sposób zmianie ulegną przyczyny zabezpieczenia; praktyka sądowa wskazuje, że właśnie zmiany we wnioskach o zabezpieczenie i ich zaskarżenia są główną przyczyną przewlekłości postępowań sądowych w sprawach rodzinnych.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem niektórych przepisów wchodzących w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Podmioty, na które oddziałuje akt

Ustawa będzie dotyczyła przede wszystkim:

- **dzieci, których rodzice się rozwodzą** (rocznie jest ok 56 tys. dzieci w rozwodzących się w danym roku rodzinach, ok. 1251 w rodzinach wnoszących o separację) – będą one miały większą szansę na pozostanie pod jednoczesną opieką obydwójga rodziców; wprowadzona zostanie możliwość ubiegania się o alimenty natychmiastowe, co zapewni środki na utrzymanie bez przedłużających się rozpraw sądowych;
- **dzieci, które doświadczają przemocy i których dobro jest zagrożone** – ich prawa mają być dodatkowo chronione przez zaangażowanie prokuratora w przebieg postępowania opiekuńczego przed sądem;
- **małżonków ubiegających się o rozwód** (rocznie ok. 130 tys. osób, w tym ok. 76,5 tys. posiadających dzieci) jeśli są rodzicami małoletnich dzieci przed wniesieniem powództwa o rozwód lub separację konieczne będzie odbycie rodzinnego postępowania informacyjnego; dostępna będzie możliwość

bezpłatnej mediacji; zlikwidowany zostanie zwrot połowy opłaty sądowej w przypadku orzeczenia rozwodu bez orzekania o winie;

- **rodziców utrudniających kontakt z dzieckiem lub niestosujących się do ustaleń w sprawie opieki naprzemiennej** (ok 600 spraw o utrudnianie rocznie) takie zachowanie będzie zagrożone karą grzywny lub - w szczególnie trudnych, powtarzających się przypadkach - karą ograniczenia wolności; postępowanie będzie wszczynane na wniosek;
- **sądów powszechnych** (374 sądów) – w ich gestii będzie leżało dostosowanie procedur i zapewnienie zasobów kadrowych niezbędnych do wdrożenia regulacji w zakresie postępowań rozwodowych i o separację, oraz w sprawach o alimenty;
- **prokuratorów** – będą oni angażowani w postępowania o władzę rodzicielską wszczynane z urzędu oraz inne, w których dobro dziecka jest zagrożone, w szczególności związane z niewykonywaniem orzeczeń sądów rodzinnych w przedmiocie m.in. kontaktów z dzieckiem (nowy typ przestępstwa);
- **mediatorów współpracujących z sądami** (ok. 450 osób) – zakres ich zadań poszerzy się o prowadzenie mediacji oraz udzielanie informacji i pouczeń w ramach rodzinnego postępowania informacyjnego; będzie to stanowiło impuls dla rozwoju rynku usług mediacyjnych;
- **kuratorów sądowych** (ok. 3 tys. osób), którzy będą przeprowadzać wywiady środowiskowe w celu kontroli przestrzegania wykonywania orzeczenia sądu albo ugody w przedmiocie m.in. kontaktów z dzieckiem;
- **Ministra Sprawiedliwości** – będzie on zobowiązany do wydania czterech rozporządzeń (ich projekty już zostały przedstawione) oraz corocznie będzie zobowiązany wydać obwieszczenie określające kwotę przeliczeniową oraz wysokość natychmiastowych świadczeń alimentacyjnych.

IV. Celowość wprowadzenia aktu

Głównym celem wprowadzanego aktu jest ochrona praw małoletnich dzieci w sytuacji rozpadu małżeństwa ich rodziców, w tym prawa do wychowania przez obydwoje rodziców i możliwości utrzymywania z nimi swobodnego kontaktu oraz ochrona małoletnich przed zachowaniami naruszającymi ich dobro.

Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych wynika ze diagnozowanych problemów takich jak: niewystarczająca ochrona interesu dziecka w postępowaniu rozwodowym;

przedłużające się postępowania w sprawach o alimenty na rzecz dziecka; niedostateczna skuteczność mechanizmów wymuszających wykonywanie orzeczeń sądów opiekuńczych ustalających kontakty z dzieckiem lub odebranie dziecka. Uznaje się, że zagrożeniem dobra dziecka jest m.in. niewykonywanie orzeczenia sądu, lub ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem.

Jednocześnie projektowane regulacje mają pośrednio promować odpowiedzialność oraz równość rodzicielską. W założeniu projektodawców są one odpowiedzią na postulaty formułowane zarówno na forum międzynarodowym⁶, jak i przez organizacje społeczne działające na rzecz ograniczenia zjawiska alienacji rodzicielskiej. W Polsce postulat zmian prawnych zmierzających do uznania pieczy naprzemiennej za modelowe rozwiązanie promują m.in. autorzy i propagatorzy petycji wielokrotnej „Stop alienacji rodzicielskiej”⁷.

Projektodawcy podkreślają, że państwo ma obowiązek *ustanowienia odpowiednich instytucji zapewniających trwałe miejsce małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu w polskim systemie prawnym*, a omawiana nowelizacja zapewni realizację tych wartości⁸.

V. Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów

Projektowane rozwiązania pomogą osiągnąć zasadniczy cel, jakim jest poprawa ochrony praw małoletnich dzieci w sytuacji rozpadu rodziny. Przyjęte środki przysłużą się jego realizacji poprzez tworzenie warunków do polubownego rozwiązania małżeństwa (lub nawet do odwiedzenia od tej decyzji) oraz przyjęcie instrumentów do egzekucji orzeczeń i zgłaszania nadużyć.

Sposób ujęcia kwestii popularyzacji pieczy naprzemiennej budzi wątpliwości wśród jej propagatorów. Autorzy petycji „Stop alienacji rodzicielskiej” uznali go za fasadowy i niewystarczający, bowiem zabrakło w nim wyraźnych preferencji dla tej formy

⁶ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wydało rezolucję nr 2079 – „Równość i wspólna władza rodzicielska: rola ojców”. Zauważa się w niej, że „ojcowie w obliczu prawa, praktyk i uprzedzeń są pozbawieni możliwości utrzymywania relacji z dziećmi” i wzywa się kraje członkowskie do wprowadzania zmian ustawowych (np. promujących opiekę naprzemienną) mających na celu zapobieżenie temu zjawisku.

⁷ Zob. *Odpowiedź na interpelację nr 12359 w sprawie pozbawienia ojców prawa do kontaktów z dziećmi. Interpelacja inspirowana przez Forum Matek Przeciw Dyskryminacji Ojców*, Warszawa, 8 stycznia 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=489A6312>. *Petycja „Stop przemocy sądów rodzinnych wobec dzieci”* z dnia 23 czerwca 2016 roku. *Petycja wielokrotna „Stop alienacji rodzicielskiej”* - <http://petycja.eu/stop-alienacji-rodzicielskiej-petycja/>.

⁸ Autorzy projektu w uzasadnieniu zwracają uwagę nie tylko na skutki społeczne rozpadu małżeństwa, ale również na konsekwencje ekonomiczne tego zjawiska – *Uzasadnienie do projektu*, s. 19.

opieki⁹. Organizacje ojcowskie uważają, że stosowanie pieczy naprzemiennej jest jak najbardziej pożądane, także w sytuacji konfliktu rodzicielskiego, natomiast sędziowie i kuratorzy sądowi uznają, że pierwszoplanowym warunkiem orzekania tego typu opieki jest możliwość porozumienia się rodziców¹⁰. Odnosząc się do tego sporu należy uznać, że przyjęto rozwiązanie optymalne, jedynie doprecyzowujące i akcentujące istnienie takiej możliwości.

Natomiast zaplanowane w związku z wejściem w życie ustawy wydatki, ograniczają się do kosztów uposażeń mediatorów oraz kuratorów sądowych. W OSR nie uwzględniono innego rodzaju kosztów administracyjnych związanych z właściwym wdrożeniem nowych instytucji, w tym chociażby kosztów dotyczących szkoleń sędziów czy mediatorów, a w świetle badań obecnego stanu wykorzystania mediacji takie działania byłyby zasadne. Autorzy projektu podkreślają wręcz w OSR, że „wejście w życie projektowanej ustawy nie będzie stanowiło podstawy do tworzenia nowych etatów sędziowskich, asystenckich i urzędniczych” (str. 11).

VI. Ocena kosztów i korzyści

1. Skutki społeczne

Alternatywna droga uzyskiwania alimentów

- wobec przedłużających się postępowań w sprawach o alimenty natychmiastowe świadczenia alimentacyjne pozwolą na sprawne i szybkie uzyskanie przez uprawnione dziecko środków stanowiących niezbędne minimum potrzebne do zabezpieczenia jego bytu;
- nowy tryb spowoduje usprawnienie postępowań sądowych, ułatwi egzekwowanie roszczeń (z powodu natychmiastowej wykonalności nakazu zapłaty) oraz ułatwi czynności procesowe stronom, które dotychczas często zmuszone były do uzupełniania wielu wymogów formalnych przy dochodzeniu tych podstawowych dla

⁹ Zob. *Protest przeciwko projektowi ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (nr z wykazu: UD392) propagowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości pn. „Reforma Prawa Rodzinnego”*. Protest był zgłoszony w związku z zatrzymaniem - podjętych w związku z petycją - prac nad senackim projektem ustawy (druk senacki 776). Wstrzymanie prac uzasadniono pracami rządu, <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,61.html>.

¹⁰ Z obserwacji toczących się postępowań wynika, że z żądaniem uregulowania kontaktów na zasadzie pieczy naprzemiennej często występują rodzice w sytuacji nasilonego konfliktu - Zob. W. Bądz, *Prawo dziecka do wychowania przez oboje rodziców*, praca nagrodzona w konkursie Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce, <http://www.sssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=kk>.

bytu dziecka roszczeń, co w sumie może przyczynić się do wzrostu społecznego zaufania do sądów.

Rodzinne postępowanie informacyjne

- dostępność bezpłatnej, profesjonalnej pomocy w zakresie mediacji (która obecnie jest bardzo rzadko stosowana i niestety często nieskuteczna z punktu widzenia osiągnięcia trwałego porozumienia¹¹) może wpłynąć na szybsze osiągnięcie porozumienia rodziców w sprawie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dziećmi co w efekcie będzie sprzyjało realizacji praw dzieci;
- wynikający z przyjętych regulacji w istocie skokowy wzrost zasięgu stosowania mediacji w sprawach rodzinnych, nawet jeśli działania nie będą w pełni dobrowolne, czy skuteczne w zakresie uzyskiwania trwałej ugody, będzie miał, szczególnie w dłuższej perspektywie społeczny walor edukacyjny istotny dla kształtowania świadomości rodzicielskiej, podejścia sędziów i kształtowania kultury prawnej¹²,
- wprowadzenie zasady przygotowywania szczegółowej ugody polepszy jej jakość, sprawi, że dojdzie do przemyślanych ustaleń co do wszelkich praktycznych aspektów sprawowania opieki;
- przewidziane w procedurze pouczenie¹³, którego dokładną - choć należy mieć nadzieję, że tylko przykładową treść zamieszczono w treści rozporządzenia - może być frustrujące dla strony, która nie jest inicjatorem rozwodu, nie chce go i jest w pełni świadoma jego negatywnych skutków;
- istnieje niebezpieczeństwo, że postępowanie informacyjne będzie miało jedynie fasadowy charakter¹⁴.

Piecza naprzemienna jako rozwiązanie modelowe¹⁵

¹¹ Zob. *Diagnoza stanu stosowania mediacji oraz przyczyn zbyt niskiej w stosunku do oczekiwanej popularności mediacji – Raport końcowy*, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://www.mediacja.gov.pl/files/doc/rk-mediacje-agrotec-02.09.pdf>. Poziom wykorzystania mediacji jest bardzo niski (w 2014 r. wykorzystano je tylko w 0,17% spraw zakresu prawa rodzinnego). Wynika to m.in. z postaw sędziów oraz stron wobec mediacji. Diagnozowanym problemem jest także nie zawsze wystarczające przygotowanie mediatorów.

¹² Na walor edukacyjny związany z upowszechnieniem mediacji, także przez jej obligatoryjność, wskazuje np. sędzia A. Sobiech, *Moja wizja sądownictwa rodzinnego*, praca nagrodzona w konkursie Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce, <http://www.sssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=kk&art=262&start=0&irek=28>.

¹³ Określony w rozporządzeniu wzór pouczenia i fakt przedstawienia jego gotowej formuły budzi wątpliwości. Może to tworzyć pokusę dla zastosowania schematycznego, rutynowego podejścia nieuwzględniającego różnicowanych sytuacji i postawy małżonków.

¹⁴ Na takie zagrożenie w kontekście „wzoru pouczenia” zawartego w rozporządzeniu wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich w toku konsultacji projektu.

¹⁵ Prawna możliwość ukształtowania opieki w dzieckiem w formie opieki naprzemiennej została wprowadzona nowelizacją przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz kodeksu postępowania

- stosowanie pieczy naprzemiennej może sprzyjać ograniczeniu zjawiska alienacji rodzicielskiej prowadzącego często do powstania u dziecka zaburzeń emocjonalnych m.in. zachowań autodestrukcyjnych, blokady indywidualności, łatwości popadania w uzależnienia, obniżonej samooceny, gniewu, agresji, depresji, niepokoju, a nawet tendencji samobójczych czy trudności w budowaniu intymnych związków;
- negatywne skutki stosowania pieczy naprzemiennej mogą wystąpić wtedy, gdy nie są spełnione określone warunki: płaszczyzna wzajemnego porozumienia rodziców w sprawach ich małoletniego dziecka¹⁶; uznanie i realizowanie przez rodziców zasady, że ich ewentualne konflikty i spory dotyczące wychowania dziecka są negocjowane bez angażowania w spór dziecka; wola dziecka co do takiego ukształtowania jego sytuacji; bliskość między miejscami zamieszkania rodziców tak, aby nie destabilizowało to sytuacji życiowej dziecka – w zakresie edukacji szkolnej czy przedszkolnej, a także kontaktu z rówieśnikami¹⁷;
- prawidłowe wykonywanie pieczy naprzemiennej wiąże się ze zdecydowanie większymi wydatkami niż sprawowanie pieczy przez jednego z rodziców - konieczne jest bowiem zorganizowanie dwóch odpowiednio wyposażonych centrów życiowych dziecka; można spotkać opinię, że optymalną sytuacją jest, gdy dziecko dysponuje oddzielnym miejscem zamieszkania, zaś to rodzice „wprowadzają się” do niego na przypadający im czas.

Wzmocnienie instrumentów służących wykonywaniu orzeczeń regulujących kontakty z dziećmi

- regulacje mogą zmobilizować rodziców do wykonywania prawomocnych orzeczeń wydawanych dla dobra dziecka;
- przyjęte regulacje (także karne) mogą uświadamiać rodzicom oraz innym członkom rodziny i ogółowi obywateli rangę i znaczenie prawa dziecka do kontaktów z obojgiem rodziców, a także rangę praw rodziców; w tym sensie mają one walor edukacyjny;

cywilnego w 2015 r. - Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego Dz.U. 2015 poz. 1062.

¹⁶ M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2016 r., <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/09/Maciej-Doma%C5%84ski-Orzekanie-o-pieczy-naprzemiennej-w-wyrokach-rozwodowych.pdf>. Badania akt i orzeczeń o pieczy naprzemiennej ujawniło, że podstawowym problemem dotyczącym wyboru tego modelu było akceptowanie takiego rozwiązania w sytuacji nasilonego konfliktu rodzicielskiego, który uniemożliwiał lub istotnie utrudniał współpracę rodziców w sprawach dziecka.

¹⁷ Zob. W. Bądz, *Prawo dziecka do wychowania przez oboje rodziców*, <http://www.sssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=kk>.

- ewentualne orzekanie kary ograniczenia wolności w sprawach dotyczących sprawowania opieki wydaje się rozwiązaniem daleko idącym, mogącym przynieść więcej szkód dla relacji, niż ewentualnych pożytków; ponadto, projektodawcy wskazują, że jedną z przyczyn nieskuteczności w wykonaniu orzeczeń sądów w zakresie realizacji kontaktów z dzieckiem może być postawa samego dziecka, które odmawia kontaktu, występują też sytuacje, gdy wykonanie kontaktu z uwagi na stan psychofizyczny rodzica stanowiłoby zagrożenie dobra dziecka - w takiej sytuacji przymusowe wykonanie postanowienia o kontaktach napotyka przeszkody trudne do pokonania¹⁸;
- propozycja ingerowania za pomocą środków karnych w relacje rodzinne może nieść ryzyko działania na szkodę dziecka poprzez dalszą eskalację napięć, antagonizmów i konfliktów.

2. Skutki finansowe

W ocenie skutków regulacji (OSR) projektu przewidziano, że projektowane rozwiązania w zakresie postępowania informacyjnego będą wiązać się wyłącznie z kosztami związanymi z gratyfikacją dla mediatorów biorących udział w tej procedurze, w sumie rzędu 22,6 mln złotych rocznie. Wprowadzanie mechanizmów wzmacniających wykonywanie orzeczeń regulujących kontakty z dzieckiem będzie wiązać się z dodatkowymi kosztami szacowanymi jedynie na nieco ponad 55 tys. zł rocznie. Jednocześnie zmiana wprowadzana w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, polegająca na rezygnacji z refundacji z budżetu państwa połowy kosztów postępowań rozwodowych zakończonych orzeczeniem bez orzekania o winie oznacza zmniejszenie wydatków budżetu państwa o sumę rzędu 38 mln zł w skali roku. W sumie wprowadzone zmiany będą oznaczać wydatki w kwocie 15,7 mln zł rocznie. Upraszczając można stwierdzić, że upowszechnienie mediacji będzie finansowane ze środków ponoszonych obecnie na refundację obywatelom opłat za sprawy rozwodowe.

VI. Podsumowanie – ogólna ocena projektu

¹⁸ Por. *Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na interpelację nr 18721 w sprawie alienacji wobec dziecka i drugiego rodzica w czasie procesu rozwodowego i po rozwodzie*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0C268E84>.

Ogólna ocena projektu jest pozytywna - stwarza on możliwości rozwiązywania diagnozowanych problemów szczególnie w zakresie alimentacji oraz wzrostu świadomości rodzicielskiej, choć należy podkreślić, że tworzy też ryzyka. Biorąc pod uwagę złożoną i delikatną materię spraw rodzinnych, działania rutynowe np. w zakresie pouczenia w ramach rodzinnego postępowania informacyjnego, czy mediacji nie tylko nie przyniosą zamierzonych pozytywnych skutków, ale mogą przyczynić się do pogłębienia frustracji stron i zmniejszenia zaufania do sądów rodzinnych.

Autorki:

dr Izabela Bień

specjalista ds. oceny skutków regulacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Justyna Osiecka-Chojnacka

specjalista ds. społecznych

w Biurze Analiz Sejmowych