



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 28 grudnia 2015 r.

RM-10-105-15

Pan Marek KUCHARCZYŃSKI
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy

Art. 1. W ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082) art. 112³ otrzymuje brzmienie:

„Art. 112³. § 1. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej może nastąpić jedynie wówczas, gdy uprzednio stosowane inne środki przewidziane w art. 109 § 2 pkt 1–4 lub formy pomocy rodzicom dziecka przewidziane ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie doprowadziły do usunięcia stanu zagrożenia dobra dziecka, chyba że konieczność niezwłocznego zapewnienia dziecku pieczy zastępczej wynika z poważnego zagrożenia dobra dziecka, w szczególności zagrożenia jego życia lub zdrowia.

§ 2. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej wbrew woli rodziców nie jest dopuszczalne wyłącznie z powodu ubóstwa.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt zmiany ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy w proponowanym zakresie jest konsekwencją zapowiedzi zawartej w *exposé* wygłoszonym przez Prezesa Rady Ministrów Beatę Szydło podczas posiedzenia plenarnego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 listopada 2015 r. Problematyka ingerencji we władzę rodzicielską regulowana jest zasadniczo w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082) – dalej „k.r.o.”, ale także uzupełniająco w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390). W myśl konstytucyjnej zasady pomocniczości, państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli (wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05). Kompetencje władz publicznych powinny być skonstruowane z poszanowaniem podmiotowości i autonomii życia rodzinnego, chronionego na podstawie art. 47 i art. 48 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wszelka ingerencja władzy publicznej w życie rodzinne i władzę rodzicielską powinna być przewidziana w ustawie i dokonana wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, co znajduje wyraz w art. 48 ust. 2 Konstytucji RP.

Jedną z form interwencji państwa wobec stwierdzenia niewywiązywania się przez rodziców z funkcji opiekuńczo-wychowawczych i stworzenia zagrożenia dla dobra dziecka, jest piecza zastępcza. Środki z zakresu pieczy zastępczej powinny być stosowane w sytuacji, gdy rodzice albo rodzic sprawujący władzę rodzicielską nie spełniają swoich funkcji i może to stanowić zagrożenie dla dobra dziecka. Zaakcentowania wymaga jednocześnie, co także wprost stanowią przepisy k.r.o., przykładowo art. 112⁴, oraz sama istota tej instytucji, że piecza zastępcza ma w założeniu charakter tymczasowy. Na założeniu tym opiera się też konstrukcja ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W założeniu ustawodawcy, zgodnie z treścią art. 109 § 2 k.r.o., piecza zastępcza stanowi najdalej idący sposób ingerencji we władzę rodzicielską. Systematyka kodeksowa, czyli przywołanie tej formy ograniczenia w art. 109 § 2 pkt 5, w sytuacji gdy w pkt 1–4 wskazuje się na inne formy niepołączone z oddzieleniem od rodziców,

dowodzi, że powinna ona być stosowana jako ostatnia z możliwych form takich ingerencji. Piecza zastępcza w zakresie form i przesłanek stosowania została zdefiniowana w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 32 ust. 1 tej ustawy jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. Może być sprawowana w formie rodzinnej bądź instytucjonalnej. Obowiązujące w tym zakresie rozwiązania realizują konstytucyjną normę z art. 72 ust. 2, która gwarantuje prawo dziecka pozbawionego pieczy rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych. Art. 72 ust. 1 Konstytucji RP stanowi przy tym, że ochronę praw dziecka zapewnia Rzeczpospolita Polska i każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Te normy powinny być stosowane z uwzględnieniem generalnej zasady dobra dziecka, stanowiącej nadrzędną przesłankę, którą powinny kierować się sądy w realizacji owych standardów. Zasada ta wyrażona jest wprost w art. 109 § 1 k.r.o., zgodnie z którym, jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia. Formuła ta wpisuje się w treść art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., który stanowi, że „we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka”. Zgodność uregulowań polskiego ustawodawstwa z cytowaną regulacją nie może budzić wątpliwości. Sądy, ingerując we władzę rodzicielską, korzystają z dorobku ugruntowanego orzecznictwa i nauki prawa w zakresie rozumienia pojęcia dobra dziecka.

Zarazem ogólna dyrektywa wynikająca z preambuły przywołanej Konwencji o Prawach Dziecka wskazuje na fakt, że naturalnym środowiskiem rozwoju dziecka jest rodzina, toteż dla zapobieżenia pochopnemu ingerowaniu sądów we władzę rodzicielską przez oddzielenie dziecka od rodzica konieczne jest precyzyjne usystematyzowanie form tej ingerencji. Próbę taką stanowił już art. 112³ k.r.o., który wymaga modyfikacji. Brzmi on następująco: „Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej powinno nastąpić po wyczerpaniu wszystkich form pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie pieczy zastępczej.”. Przepis ten wskazuje zatem na

konieczność sięgnięcia po określone formy pomocy rodzicom, zanim sąd, kierując się dobrem dziecka, podejmie decyzję o jego oddzieleniu od rodziców.

Słusznie jednak ustawodawca dostrzegł, że zaistnieć mogą zdarzenia, z powodu których ostateczność pieczy zastępczej musi ustąpić przed nadrzędną zasadą dobra dziecka. Odwołując się do cytowanego art. 72 ust. 1 Konstytucji RP chroniącego dziecko przed demoralizacją, można przykładowo wskazać jako negatywne oddziaływanie na prawidłowy rozwój dziecka, prostytuowanie się jego matki, przyjmującej mężczyznę w mieszkaniu, w którym i jej dziecko zamieszkuje, czy nakłanianie dziecka do popełnienia przestępstwa wspólnie z rodzicem lub samodzielnie przez nie. Z kolei w aspekcie ochrony przed wyzyskiem można wskazać nakłanianie dziecka do żebrania. Jako oczywista jawi się także potrzeba natychmiastowej reakcji sądu w sytuacji zachowania rodziców, którzy narażają dziecko na utratę zdrowia lub życia. Brak niezwłocznej reakcji sądu w wymienionych przypadkach i niepodjęcie decyzji o oddzieleniu dziecka od rodzica może wręcz oznaczać naruszenie dobra dziecka lub grozić konkretnym niebezpieczeństwem dla niego, przez co ów nadrzędny cel, jakim pozostaje dobro dziecka, nie zostałby zrealizowany. Co za tym idzie stan ten pozostawałby w sprzeczności z Konwencją o Prawach Dziecka i Konstytucją RP.

Mając zatem na uwadze owo usystematyzowanie, nie można w trosce o samo dziecko, spójność wewnętrzną systemu prawa polskiego i zgodność jego norm z regulacjami prawa międzynarodowego rezygnować z owej gwarancji dla dziecka wyrażonej fragmentem zmienianego przepisu, a odnoszącym się do potrzeby niezwłocznego umieszczenia w pieczy zastępczej w sytuacji zagrożenia dobra dziecka. Proponuje się jednak, mając jednocześnie na względzie tę najdalej idącą ingerencję, jaką stanowi umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, aby możliwe to było w przypadku poważnego zagrożenia dobra dziecka ze wskazaniem interpretacyjnym odnoszącym się do zagrożenia jego życia lub zdrowia. Proponuje się także, aby przepis art. 112³ k.r.o. został uzupełniony o formy ingerencji we władzę rodzicielską przewidziane w art. 109 § 2 pkt 1–4 k.r.o, gdyż w ten sposób rozszerzona zostanie konieczność wyczerpania możliwości, z jakich sąd może skorzystać, zanim zdecyduje się na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej.

Jako dodatkowe zabezpieczenie, aby dzieci pochnie nie były od rodziców oddzielane, proponuje się wprowadzenie zakazu umieszczania w pieczy zastępczej

wyłącznie z powodu ubóstwa. Istnienie tej okoliczności, w sytuacji gdy rodzice spełniają swoje funkcje opiekuńczo-wychowawcze prawidłowo, powinno zasadniczo rodzić obowiązek ze strony państwa udzielania rodzinie pomocy dla usunięcia tego stanu. O ile jednak rodzice sami wnoszą o zapewnienie dziecku pieczy zastępczej, taka możliwość jest dopuszczalna – przewiduje to bowiem art. 100 § 1 zd. 2 k.r.o. Z tego względu w projektowanym przepisie uregulowano, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej wyłącznie z powodu ubóstwa nie jest dopuszczalne wbrew woli rodziców.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze oraz nie rodzi żadnych dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt pozostaje w zgodzie z Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej oraz Konwencją o Prawach Dziecka.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Sekretarz Stanu – Patryk Jaki</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Robert Kowalczyk – główny specjalista w Departamencie Legislacyjnym, tel. 22 52 12 428</p>	<p>Data sporządzenia 10.12.2015</p> <p>Źródło: Zapowiedź z exposé</p> <p>Nr w wykazie prac – UA4</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Rzecznik Praw Dziecka, Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. Konstytucyjnych Praw Rodziny, jak również wyspecjalizowane organizacje pozarządowe potwierdzają występowanie przypadków „pochopnego” stosowania przez sądy środków ingerencji we władzę rodzicielską, zmierzających do odebrania dziecka rodzicom ze względu na złą sytuację materialną rodziny.

Wprowadzie z przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (np. art. 112³), norm konstytucyjnych oraz postanowień Konwencji o Prawach Dziecka można wyprowadzić zasadę, że zastosowanie środków ingerencji we władzę rodzicielską, prowadzących do odebrania rodzicom dziecka, może mieć miejsce w ostateczności, po wykorzystaniu innych mniej dolegliwych środków lub wtedy, gdy dobro dziecka wymaga podjęcia niezwłocznych i zdecydowanych działań, jednakże nie została ona wyrażona *expressis verbis* i jej stosowanie wymaga właściwej interpretacji obowiązujących przepisów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Proponuje się nowelizację przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, która ma na celu nie tyle zmianę istniejącego stanu prawnego, co jego doprecyzowanie i zabezpieczenie właściwego kierunku wykładni istniejących norm prawnych w praktyce orzeczniczej sądów.

Efekt: zastosowanie przez sąd opiekuńczy środków ingerencji we władzę rodzicielską prowadzących do rozdzielenia dziecka i rodzica może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy wcześniej stosowane przez sąd opiekuńczy inne środki nie były skuteczne, chyba że konieczność niezwłocznego zapewnienia dziecku pieczy zastępczej, prowadzącej do tego rozdzielenia, wynika z poważnego zagrożenia dobra dziecka, w szczególności zagrożenia jego życia lub zdrowia. Nie jest natomiast możliwe rozdzielenie tego rodzaju wbrew woli rodziców wyłącznie z powodu ubóstwa.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Jako przykład regulacji prawnej, realizującej analizowane wyżej cele, tj. przeciwdziałającej przedwczesnemu i pochopnemu rozdzielaniu dzieci od rodziców, wskazać można przepis § 1666a niemieckiego kodeksu cywilnego (BGB), który ma następujące brzmienie:

„(1) Środki, z którymi związane jest rozdzielenie dziecka od rodziców są jedynie wówczas możliwe, jeżeli niebezpieczeństwo nie może zostać odwrócone w inny sposób, również przy pomocy ochrony publicznej (...)

(2) Całościowa opieka nad osobą dziecka może zostać odebrana jedynie wówczas, gdy pozostałe środki są bezskuteczne, albo jeśli jest do przewidzenia, że nie będą one wystarczające do odwrócenia niebezpieczeństwa.”

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
rodziny bezradne w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego	227,3 tys. rodzin (0,8 mln osób)	GUS: świadczenia pomocy społecznej udzielone w 2014 r.	wzmocnienie ochrony prawnej władzy rodzicielskiej
rodziny zagrożone ubóstwem	724,3 tys. rodzin (1,9 mln osób)	GUS: świadczenia pomocy społecznej udzielone w 2014 r.	wzmocnienie ochrony prawnej władzy rodzicielskiej
sędziowie orzekający w sprawach rodzinnych	1040	MS-S16 III kw. 2015 r.	konieczność uwzględnienia zmiany w przepisach k.r.o.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projektowana regulacja jest realizacją postulatów formułowanych m.in. przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wejście w życie projektowanej zmiany nie spowoduje skutków finansowych powodujących zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych, w tym w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.											
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe												
Skutki												
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)				
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa											
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw											
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe											
	(dodaj/usuń)											
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa											
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw											
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Wzmocnienie ochrony prawnej władzy rodzicielskiej w rodzinach zagrożonych ubóstwem.										
	(dodaj/usuń)											
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	Zwiększenie pewności prawnej i stopnia zaufania obywateli do państwa.										
	(dodaj/usuń)											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przykładowe dane z apelacji warszawskiej i warszawsko-praskiej za okres od dnia 1 listopada 2013 r. do dnia 31 sierpnia 2014:</p> <p>W okręgu apelacji warszawskiej w ww. okresie odnotowano łącznie 235 przypadków umieszczenia małoletnich w pieczy zastępczej:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w 2 sprawach wyłączną przyczyną umieszczenia dzieci poza rodziną były względy ekonomiczne, – w 37 sprawach wyłączną przyczyną umieszczenia dzieci poza rodziną była 											

tw. niezaradność życiowa rodziców

– w 20 sprawach wyłączną przyczyną umieszczenia dzieci poza rodziną były względy ekonomiczne i tzw. niezaradność życiowa rodziców.

W okręgu apelacji warszawsko-praskiej odnotowano 4 przypadki umieszczenia przez Sąd Rejonowy dla Warszawy – Pragi w Warszawie dzieci w pieczy zastępczej z przyczyn ekonomicznych i z powodu tzw. niezaradności życiowej rodziców.

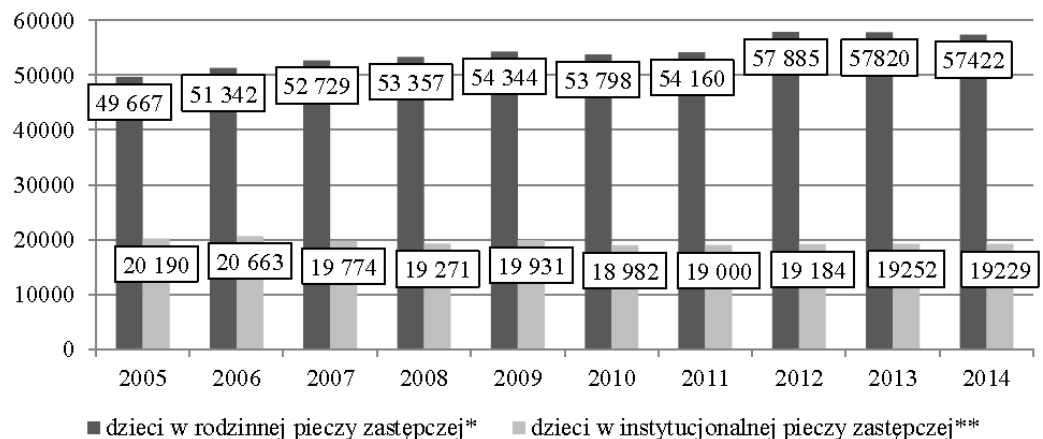
Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Fundacja Rzecznik Praw Rodziców (organizacja pozarządowa non-profit z siedzibą w Warszawie), od dnia 1 lutego 2013 roku prowadzi Telefon Wsparcia Rodziców dla rodzin zagrożonych lub dotkniętych pochopnym odebraniem dzieci. Do końca października 2015 r. Fundacja udzieliła pomocy ponad 700 rodzinom z całej Polski. W ponad 150 z nich doszło do odebrania dzieci, a pozostałe stały się obiektem działań ze strony instytucji (sądy, ośrodki pomocy społecznej, szkoły, szpitale i in.), które potencjalnie mogły do takiej sytuacji doprowadzić i same stanowiły już daleko idącą ingerencję w życie rodzinne. Analiza spraw zgłaszanych do Telefonu Wsparcia pozwala na sformułowanie wniosków co do najbardziej typowych przyczyn pochopnego, nieuzasadnionego odbierania dzieci rodzicom i głównych problemów o charakterze systemowym leżących u źródła tych praktyk. Około 70% przypadków trafiających do Fundacji to rodzice, wobec których podjęto działania w kierunku ograniczenia lub odebrania praw rodzicielskich z przyczyn o charakterze ekonomiczno-społecznym. Wśród nich najczęściej występują:

- niski status materialny, ubóstwo rodziny – zarzutem wobec rodziców jest brak zaspokajania potrzeb bytowych dzieci,
- złe warunki mieszkaniowe (zbyt mała powierzchnia lub/i niski standard), nagła utrata miejsca zamieszkania,
- bezrobocie rodziców, utrata pracy,
- wykluczenie społeczne: brak dostępu do instytucjonalnego wsparcia, informacji, usług etc.

Źródło: Stowarzyszenie Rzecznik Praw Rodziców

Wykres 1. Dzieci w pieczy zastępczej w latach 2005–2014



* do 2011 r. dzieci do 18 roku życia w rodzinach zastępczych

*** do 2011 r. wychowankowie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

Źródło: GUS – Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2014 r.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak

nie

nie dotyczy

<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:		<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczacji.		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz: Projektowana zmiana nie ma wpływu na obciążenia regulacyjne.			
9. Wpływ na rynek pracy			
Projektowana regulacja nie wpłynie na rynek pracy.			
10. Wpływ na pozostałe obszary			
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:		<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	
		<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie	
Omówienie wpływu			
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego			
Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.			
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?			
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)			