

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

# PRAWO W DZIAŁANIU

29

## SPRAWY CYWILNE

Redakcja naukowa Elżbieta Holewińska-Łapińska



Wolters Kluwer

Warszawa 2017

**ISSN 2084-1906**

Nakład 200 egz.

Wersja papierowa Prawa w Działaniu jest wersją pierwotną (referencyjną)

Wydawca:

Na zlecenie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości  
Wolters Kluwer Polska SA  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

WOLTERS KLUWER POLSKA SA



Wolters Kluwer

DYREKTOR DZIAŁU PUBLIKACJI PERIODYCZNYCH

Klaudia Szawłowska-Milczarek  
tel. (22) 535 82 03; 535 83 13  
e-mail: [czasopisma@wolterskluwer.pl](mailto:czasopisma@wolterskluwer.pl)

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopisma można uzyskać pod numerem infolinii  
0 801 04 45 45; faks (22) 535 82 05

[www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

### **RADA PROGRAMOWA**

Kauko Aromaa, Tadeusz Ereciński, Lech Gardocki, Uberto Gatti, Beata Gruszczyńska,  
Carlos Martínez de Aguirre y Aldaz, Vyacheslav Navrotsky, Lech Paprzycki,  
Andrzej Rzepliński, Marek Safjan, Stanisław Waltoś, Dobrochna Wójcik, Adam Zieliński

### **REDAKTOR NACZELNY**

Andrzej Siemaszko

### **KOLEGIUM REDAKCYJNE**

Elżbieta Holewińska-Łapińska, Łukasz Pohl, Marcin Romanowski,  
Andrzej Siemaszko (Przewodniczący), Jerzy Słyk, Paweł Bachmat

### **REDAKCJA**

REDAKTOR NAUKOWY – SPRAWY KARNE  
Łukasz Pohl

REDAKTOR NAUKOWY – SPRAWY CYWILNE  
Elżbieta Holewińska-Łapińska

SEKRETARZ REDAKCJI – SPRAWY KARNE  
Paweł Bachmat

SEKRETARZ REDAKCJI – SPRAWY CYWILNE  
Jerzy Słyk

### **REDAKTOR STATYSTYCZNY**

Marek Marczewski

### **REDAKCJA JĘZYKOWA**

Katarzyna Sowińska

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości,  
ul. Krakowskie Przedmieście 25, 00-071 Warszawa



## Spis treści:

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Alina Prusinowska-Marek                                                                                                                 |     |
| Skuteczność i celowość prowadzenia długoletnich nadzorów<br>wykonywanych przez kuratorską służbę sądową<br>w sprawach opiekuńczych..... | 7   |
| Elżbieta Holewińska-Łapińska                                                                                                            |     |
| Orzecznictwo w sprawach o zniesienie separacji .....                                                                                    | 43  |
| Paweł Ostaszewski, Justyna Włodarczyk-Madejska, Kamil Joński                                                                            |     |
| Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych .....                                                                                 | 76  |
| Joanna Klimczak                                                                                                                         |     |
| Koszty wybranych postępowań dotyczących dzieci, toczących się<br>po rozwodzie ich rodziców .....                                        | 109 |
| Marcin Cieśliński                                                                                                                       |     |
| Stanowisko sędziów na temat wysłuchiwanie małoletnich<br>w postępowaniu cywilnym .....                                                  | 142 |
| Kamil Gołaszewski                                                                                                                       |     |
| Przyczyny niskiej skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych .....                                                                | 150 |
| Dagmara Olczak-Dąbrowska                                                                                                                |     |
| Enforcement of maintenance benefits.....                                                                                                | 192 |

## Contents:

|                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Alina Prusinowska-Marek                                                                                                                                           |     |
| Efficacy and expedience of conducting long-term supervisions<br>under Probation, Welfare and Guardian ad Litem Services Team<br>in guardianship proceedings ..... | 7   |
| Elżbieta Holewińska-Łapińska                                                                                                                                      |     |
| Case law on separation annulment.....                                                                                                                             | 43  |
| Paweł Ostaszewski, Justyna Włodarczyk-Madejska, Kamil Joński                                                                                                      |     |
| Expenses on dissolution of marriage court proceedings.....                                                                                                        | 76  |
| Joanna Klimczak                                                                                                                                                   |     |
| Expenses on selected court proceedings concerning minors after<br>the parental dissolution of marriage.....                                                       | 109 |
| Marcin Cieśliński                                                                                                                                                 |     |
| The view of the judiciary on minor hearings in civil proceedings .....                                                                                            | 142 |
| Kamil Gołaszewski                                                                                                                                                 |     |
| Low effectiveness of maintenance obligations enforcement .....                                                                                                    | 150 |
| Dagmara Olczak-Dąbrowska                                                                                                                                          |     |
| Enforcement of maintenance benefits.....                                                                                                                          | 192 |

Alina Prusinowska-Marek\*

## Skuteczność i celowość prowadzenia długoletnich nadzorów wykonywanych przez kuratorską służbę sądową w sprawach opiekuńczych

*„Praca rozumna i wytrwała,  
która nie myśli o zbieraniu  
owoców w tydzień po posiewie,  
przebiega góry, nad przepaściami  
przerzuca mosty”*

B. Prus

### 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE.

Przesłanki zastosowania art. 109 k.r.o. zostały omówione w licznych opracowaniach<sup>1</sup>, do których należy odesłać, tu ograniczając się do konstatacji, że poczynając od dnia 1.03.1976 r.<sup>2</sup> nie budzi wątpliwości, iż zarządzenia wydawane przez sąd opiekuńczy na podstawie wskazanego przepisu są reakcją na zagrożenie dobra dziecka, niezależnie od jego przyczyn, a w szczególności niezależnie od zawinienia tego stanu przez rodziców. Zarządzenia mogą też pełnić funkcję profilaktyczną<sup>3</sup>.

\* Autorka jest zawodowym kuratorem rodzinnym.

<sup>1</sup> A. Łapiński, *Ogólna problematyka ograniczenia władzy rodzicielskiej według art. 109 k.r.o.*, „Palestra” 1974/3; A. Łapiński, *Ograniczenia władzy rodzicielskiej*, Warszawa 1975, s. 60 i n.; A. Zieliński, *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich*, Warszawa 1975, s. 187 i n.; H. Dolecki, *Ingerencja sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej*, Warszawa 1983; J. Ignatowicz (w:) *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, red. J.St. Piątkowski, Ossolineum 1985, s. 878 i n.; J. Strzebińczyk (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 12, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 339 i n.; I. Długoszewska, *Przesłanki oraz skutki ograniczenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej*, Warszawa 2012, rozdział III, *Instytucja ograniczenia władzy rodzicielskiej w trybie art. 109 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*; J. Ignaczewski (w:) *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2012, s.156–163; E. Trybulska-Skoczelaś (w:) *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014, s.720–728.

<sup>2</sup> W pierwotnym brzmieniu art. 109 k.r.o. przewidywał wydawanie odpowiednich zarządzeń przez sąd opiekuńczy, gdy dobro dziecka było zagrożone wskutek **nienależytego** wykonywania władzy rodzicielskiej. W uzasadnieniu projektu kodeksu wskazano jednak, że środki przewidziane w tym przepisie (w projekcie był to art.104) „będą mogły być stosowane nie tylko w przypadkach zawinionego zaniedbywania przez rodziców ich obowiązków względem dziecka, ale również i wtedy, gdy dobro dziecka jest zagrożone na skutek obiektywnych trudności wychowawczych” (cyt. za B. Dobrzańskim, komentarz do art. 109 w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. M. Grudzińskiego, J. Ignatowicza, Warszawa 1966, s. 622). Od wejścia w życie ustawy nowelizującej kodeks z 19.12.1975 r. (Dz.U. poz. 234), jedyną przesłanką zastosowania art. 109 jest zagrożenie dobra dziecka.

<sup>3</sup> Por. postanowienie SN z 13.09.2000 r., II CKN 1141/00, LEX nr 51969, którego teza brzmi: „Z treści art. 109 § 1 k.r.o. wynika dyrektywa profilaktycznego działania sądu nakazująca podjęcie ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej już w razie zagrożenia dobra dziecka, by zapobiec ujemnym skutkom niewłaściwego lub nieudolnego jej sprawowania”.

Najczęściej stosowaną formą ograniczenia władzy rodzicielskiej jest orzeczenie o jej poddaniu stałemu nadzorowi kuratora sądowego (art. 109 § 2 pkt 3 k.r.o.)<sup>4</sup>. Kuratorzy w dniu 31.12.2015 r. sprawowali nadzory w 79 114 sprawach opiekuńczych<sup>5</sup>. Skierowanie kuratora do współpracy z rodziną nie jest represją<sup>6</sup>, ale formą bezpośredniej pomocy sądu. Służy też monitorowaniu sytuacji dziecka w celu ustalenia, czy jego dobro jest nadal zagrożone. Zarządzenia opiekuńcze powinny być uchylane, gdy ustanie potrzeba ich stosowania<sup>7</sup>.

Relacjonowane w niniejszym opracowaniu badanie, przeprowadzone w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości, miało ustalić, czy trwające od co najmniej 3 lat nadzory wykonywane przez kuratorską służbę sądową w sprawach małoletnich (a więc kwalifikowane już jako długotrwałe) są skuteczne i celowe.

Przedmiotem analizy były dokumenty z akt sądowych „Opm” i teczek kuratorskich „Opm<sub>k</sub>” w 206 sprawach z 26 losowo wybranych sądów rejonowych, w których wykonywanie przez rodzica/-ów władzy rodzicielskiej zostało poddane stałemu nadzorowi kuratora sądowego, trwającemu co najmniej 3 lata, zakończonemu w 2015 r.<sup>8</sup>

Przeprowadzono też dwa wywiady fokusowe z udziałem przedstawicieli zespołów kuratorskiej służby sądowej (dalej: ZKSS) wykonujących orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich z właściwości Sądu Okręgowego Warszawa-Praga<sup>9</sup> i Sądu Okręgowego w Warszawie<sup>10</sup>.

Zebrany materiał badawczy został uzupełniony o dane uzyskane z 37 zespołów kuratorskiej służby sądowej z całej Polski w toku badania ankietowego<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> Jak wynika z danych Ministerstwa Sprawiedliwości, od 2000 r. stale rośnie liczba orzeczeń o pozbawieniu władzy rodzicielskiej (w 2000 r. – 4410, w 2003 r. – 5051, w 2005 r. – 6788, w 2008 r. – 8257, w 2013 r. – 10 309, w 2015 r. – 10 675 i w 2016 r. – 10 138), a liczba orzeczeń o ograniczeniu władzy od roku 2007 spada (w 2000 r. – 12 352, w 2007 r. – 20 541, w 2010 r. – 18 848, w 2012 r. – 14 085, w 2015 r. – 13 545 i w 2016 r. – 12 876) (*Władza rodzicielska – pozbawienie, zawieszenie, ograniczenie w latach 2000–2016*, Informator Statystyczny wymiaru sprawiedliwości <http://www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, dostęp: 5.04.2017 r.).

<sup>5</sup> Było to więcej o 4365 spraw w porównaniu ze stanem na koniec 2014 r. Dane z druków statystycznych MS-S40 za rok 2015.

<sup>6</sup> Postanowienie SN z 27.10.1997 r., III CKN 321/97, LEX nr 236525.

<sup>7</sup> B. Dobrzański (w:) *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. B. Dobrzański, J. Ignatowicz, Warszawa 1975, s. 688.

<sup>8</sup> Sądy rejonowe przesłały 206 akt wykonawczych „Opm” i 183 teczek nadzorów „Opm<sub>k</sub>”, gdyż – jak się okazało – w 23 sprawach zarówno sędzia, jak i kurator podejmowali i dokumentowali swe czynności jedynie w oparciu o akta główne („Opm”). Dane z akt przeanalizowano z zastosowaniem przygotowanej w tym celu ankiety (Ankieta A), która zawierała, między innymi, pytania o toczące się w trakcie postępowania wykonawczego inne postępowania w odniesieniu do osób objętych orzeczeniem sądu opiekuńczego, o problemy dotyczące funkcjonowania rodziny występujące „przed” i „po” wydaniu orzeczenia o ustanowieniu nadzoru kuratora, o podmioty zaangażowane w pomoc i wsparcie rodzinie „przed” i „po” wydaniu orzeczenia, o dane dotyczące poszczególnych członków rodziny (wiek, wykształcenie aktywność na rynku pracy, karalność), zakres władzy rodzicielskiej rodziców „przed” wydaniem orzeczenia, o czynności sądu w toku postępowania wykonawczego, o czynności kuratorów sądowych w toku sprawowanego nadzoru, o współpracę kuratora z sędzią prowadzącym postępowanie wykonawcze, o współpracę kuratorów sądowych z działającymi lokalnie podmiotami świadczącymi pomoc/wsparcie na rzecz członków rodziny objętej nadzorem, o sposób dokumentowania przez kuratorów czynności podejmowanych w nadzorze, o zmianę sytuacji („poprawa” bądź „pogorszenie”) osób objętych orzeczeniem sądu w toku postępowania wykonawczego. Analiza ilościowa została wykonana z wykorzystaniem programu IBM SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*) wersja 22,0

<sup>9</sup> W wywiadzie fokusowym wzięło udział 8 kuratorów zawodowych.

<sup>10</sup> W wywiadzie fokusowym wzięło udział 7 kuratorów zawodowych.

<sup>11</sup> Ankieta B dotyczyła sposobu organizacji i dokumentowania czynności wykonywanych przez kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym w sprawach, w których sąd orzekł nadzór kuratora nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej.



Akta wykonawcze „Opm”, oprócz dokumentacji wytworzonej lub pozyskanej przez sędziego prowadzącego postępowanie wykonawcze, z reguły zawierały sprawozdania z objęcia nadzoru i kolejne sprawozdania z przebiegu nadzoru lub karty czynności składane przez kuratora sprawującego nadzór<sup>12</sup>.

Teczki nadzorów „Opm<sub>k</sub>” zawierały wszelką dokumentację wytworzoną przez kuratorów sądowych, w tym: sprawozdania z objęcia nadzoru, sprawozdania z przebiegu nadzoru lub karty czynności, sprawozdania z zakończenia nadzoru, wywiady kontrolne kuratora zawodowego, protokoły z posiedzeń wykonawczych, zarządzenia sądu kierowane do ZKSS i inne dokumenty pozyskiwane przez kuratorów w toku sprawowanego nadzoru.

## 2. ORZECZENIE SĄDU, NA PODSTAWIE KTÓREGO BYŁ SPRAWOWANY NADZÓR KURATORA SĄDOWEGO

W zbadanych sprawach sąd wszczynał postępowanie opiekuńcze przede wszystkim z urzędu, w związku z uzyskaniem informacji o nieprawidłowej sytuacji opiekuńczej dziecka. Najczęściej sąd był informowany przez jednostkę organizacyjną pomocy społecznej (44 sprawy – 21,4%), placówkę oświatową (39 spraw – 18,9%), jednostkę Policji (38 spraw – 18,4%), sądowego kuratora rodzinnego (19 spraw – 9,2%), jednostkę Prokuratury Rejonowej (17 spraw – 8,3%), osobę fizyczną (10 spraw – 4,9%) i sądowego kuratora karnego (7 spraw – 3,4%). W 30 sprawach (14,6%) sąd opiekuńczy wszczął postępowanie na wniosek matki (18 spraw) lub ojca (12 spraw).

W 176 (85%) badanych sprawach<sup>13</sup> sąd poddał wykonywanie władzy rodzicielskiej jedynie nadzorowi kuratora. W 27 sprawach (13,2%) obok ustanowienia nadzoru kuratora dodatkowo nastąpiło zobowiązanie rodzica/-ów do określonego postępowania (art.109 § 2 pkt.1 k.r.o.)<sup>14</sup>, a w 3 sprawach (1,5%) sąd zobowiązał małoletniego do określonego postępowania (art.109 §2 pkt.1 k.r.o.)<sup>15</sup>. Z powyższego wynika, że sądy w niedostatecznym stopniu wykorzystywały możliwość dookreślania, jakie działania naprawcze rodzice/dzieci objęci orzeczeniem sądu mają podjąć<sup>16</sup>.

W 116 (56,3%) sprawach<sup>17</sup> orzeczenie dotyczyło obydwójga rodziców. W chwili orzekania w 15 sprawach jedno z rodziców nie żyło, a w 6 przypadkach jednemu rodzicowi nie przysługiwała władza rodzicielska. W pozostałych 90 sprawach

<sup>12</sup> W niektórych sądach (przykładowo SR w Kwidzynie, SR w Biskupcu, SR w Przasnyszu, SR w Sokółowie Podlaskim, SR w Nowym Sączu Wydział Zamiejscowy w Muszynie, SR w Pile i SR w Kutnie) akta główne sprawy opiekuńczej po wydaniu przez sędziego zarządzenia o wszczęciu postępowania wykonawczego nie zawierały żadnej dokumentacji.

<sup>13</sup> W tym, w 3 sprawach sąd ustanowił nadzór kuratora jako pomoc dla rodziny zastępczej.

<sup>14</sup> Odnotowano zobowiązanie do: podjęcia terapii mającej na celu podniesienie kompetencji rodzicielskich, podjęcia terapii rodzinnej, podjęcia/kontynuowania leczenia odwykowego, powstrzymywania się od spożywania alkoholu, powstrzymywania się od spożywania alkoholu i wszczynania awantur, zapewnienia dziecku pomocy psychologicznej. W jednej sprawie sąd (okręgowy) w sprawie rozwodowej zobowiązał ojca dzieci do opuszczenia lokalu i wydania go matce.

<sup>15</sup> Sądy zobowiązywały dzieci do poprawy zachowania wobec rodziców, do udziału w zajęciach socjoterapeutycznych oraz do regularnego uczęszczania na spotkania z psychologiem.

<sup>16</sup> Zwracali na to uwagę również sami kuratorzy podczas wywiadów fokusowych. (F5) „Kiedyś o nałożenie dodatkowych obowiązków w postępowaniu rozpoznawczym czy wykonawczym było niezwykle trudno. Teraz to się zmieniło. Teraz te zobowiązania są nakładane np. do podjęcia terapii rodzinnej czy do podjęcia współpracy z asystentem rodziny. Może nie jest tak często jak byśmy chcieli, ale są.”

<sup>17</sup> W tym 3 sprawy, w których sąd ustanowił nadzór kuratora jako pomoc dla rodziny zastępczej.

(43,7%) orzeczenie odnosiło się do jednego z rodziców, gdyż albo sąd nie znalazł przesłanek do ograniczenia władzy drugiemu rodzicowi (50 spraw), albo drugi rodzic nie zamieszkiwał na stałe z dzieckiem (19 spraw).

### **3. PRZEKAZANIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA O NADZORZE DO ZKSS I POWIERZENIE NADZORU KURATOROWI**

W 14 sprawach w zbadanej próbie sąd poddał wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora już w trakcie postępowania rozpoznawczego z uwagi na konieczność pilnej ochrony zagrożonego dobra dziecka. Przekazanie orzeczenia tymczasowego do ZKSS zabrało sądowi 1–7 dni (4 sprawy), 8–30 dni (4 sprawy), 1–2 miesiące (2 sprawy) i więcej niż 2 miesiące (4 sprawy). W pozostałych 192 z 206 zbadanych spraw czas przekazania prawomocnego orzeczenia do zespołu kuratorskiej służby sądowej wynosił: do 7 dni w przypadku 81 spraw (42,2%), 8–14 dni w 41 sprawach (21,3%), 15–30 dni w 27 sprawach (14%), 31–60 dni w 29 sprawach (15,1%) i więcej niż 2 miesiące w 17 sprawach (7,4%). Ogółem w 77,5% zbadanych spraw orzeczenie o nadzorze wpłynęło do zespołu kuratorskiej służby sądowej w przeciągu 30 dni od jego uprawomocnienia.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia MS w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych<sup>18</sup> powierzenie nadzoru kuratorowi powinno nastąpić bezzwłocznie, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, albo od dnia zwrotu akt sądowi I instancji lub od otrzymania orzeczenia do wykonania. Badania aktowe dowiodły, że w 91% badanych spraw (188 spraw) kurator zawodowy powierzał nadzór w terminie wskazanym w rozporządzeniu. W 14 sprawach (6,8% ogółu) nadzór został powierzony w okresie od 15. do 21. dnia, a w 4 sprawach (1,9%) nadzór powierzono między 22. a 26. dniem od dnia wpływu orzeczenia do zespołu.

### **4. KURATORZY SPRAWUJĄCYCH NADZÓR W DANEJ SPRAWIE**

W 40 (19,4%) zbadanych sprawach nadzór został powierzony kuratorowi zawodowemu, a w 166 sprawach (80,6%) kuratorowi społecznemu. W wylosowanych sprawach znacznie częściej nadzór sprawował kurator społeczny niż wynosiła średnia dla całej Polski na dzień 31.12.2015 r. (wg sprawozdania MS-S40 kuratorzy zawodowi sprawowali 27,6% nadzorów, a społeczni 72,4%).

W 98 sprawach (47,6%) nadzór przez cały okres jego sprawowania pełnił jeden kurator, a w kolejnych 60 sprawach (33%) nadzór pełniło dwóch kuratorów sądowych. Niepokojący jest fakt, że w kolejnych 8 sprawach nadzór pełniło 4 kuratorów, a w 3 przypadkach odnotowano liczbę 5 kuratorów i również w 3 sprawach było po 6 kuratorów. Wielokrotne zmiany kuratorów sprawujących nadzór mogą niekorzystnie wpływać na efektywność pracy kuratora i znacząco osłabiać zaufanie osób objętych orzeczeniem do sądu i jego organu pomocniczego. Decyzja o zmianie kuratora powinna być podejmowana z wyjątkową rozważą i tylko w koniecznych

<sup>18</sup> Rozporządzenie MS z 12.06.2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 989) – dalej rozp. kur.

sytuacjach. Wśród wskazywanych w teczках kuratorów powodów zmian najczęściej pojawiały się kwestie organizacyjne, np. nowy podział referatów kuratorów w zespole, znoszenie lub powołanie sądów (53 zmiany). Następnie w kolejności była rezygnacja kuratora z pełnienia funkcji lub przerwa w wykonywaniu obowiązków spowodowana chorobą kuratora (26 zmian). Wśród badanych spraw odnotowano również 9 przypadków odwołania kuratora przez prezesa sądu. Niestety w 30 przypadkach nie odnotowano w aktach powodu decyzji kuratora zawodowego.

## 5. CZAS TRWANIA NADZORU

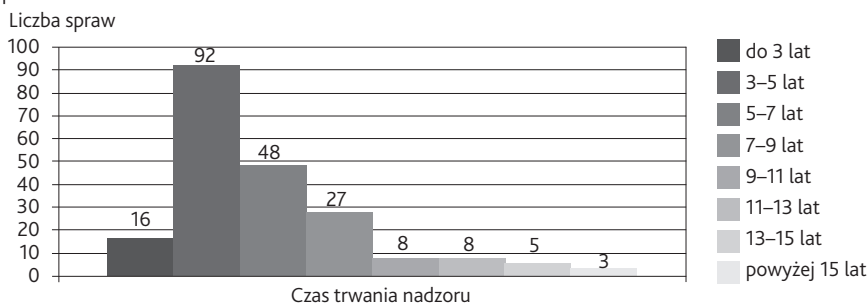
W zbadanych sprawach nadzory kuratora trwały od 23 miesięcy (A141) do 19 lat i 7 miesięcy (A106)<sup>19</sup>.

Przy obliczeniach porównywano datę wpływu prawomocnego/wykonanego orzeczenia o ustanowieniu nadzoru do ZKSS i datę uchylenia nadzoru kuratora.

W wylosowanej próbie najczęściej nadzór był sprawowany przez okres od 3 do 5 lat (44,7%) oraz od 5 do 7 lat (23,3%) co ilustruje wykres 1.

### Wykres 1

Czas sprawowania nadzoru.



Źródło: opracowanie własne.

<sup>19</sup> Najdłużej trwający nadzór w sprawie oznaczonej w badaniu jako A106. Orzeczenie o nadzorze, wpłynęło do ZKSS w dniu 26.06.1995 r., a nadzór został zakończony z powodu uzyskania przez najmłodszego dziecko pełnoletności w dniu 6.02.2015 r. Nadzór trwał 19 lat i 7 miesięcy. Orzeczenie nie zawierało innych zarządzeń. Dotyczyło 7 dzieci urodzonych w latach 1983, 1984, 1986, 1990, 1991, 1992 i 1994 (dzieci te dalej są wymieniane z użyciem skrótu „D” z kolejnym numerem). Rodzina zamieszkiwała na wsi w gminie miejsko-wiejskiej. Przed wydaniem orzeczenia obydwie rodzice dzieci byli bezrobotni i nadużywali alkoholu. Rodzina znajdowała się wtedy w trudnej sytuacji lokalowej i materialnej. Przed wydaniem orzeczenia z rodziną współpracował jedynie pracownik socjalny w zakresie pomocy materialnej. Sąd opiekuńczy o nieprawidłowej sytuacji małoletnich zawiadomił kurator rodzinny. W toku prowadzonego nadzoru urodziły się kolejne dzieci (1998 i 2005) – na co nie zareagował ani kurator (wniosek), ani sąd (orzeczenie). W toku prowadzonego nadzoru w sądzie rodzinnym nie toczyły się żadne postępowania. Nadzór sprawowało łącznie 5 kuratorów (od października 2011 r. aż do uchylenia nadzoru – kurator zawodowy). W trakcie nadzoru ojciec dzieci został skazany prawomocnie za przestępstwo z art. 187a § 2 k.k., a w 2010 r. z powodu zdiagnozowania raka krtani ojciec przestał pić alkohol. D2 (ur. 1986) został również skazany przez sąd karny. W toku prowadzonego nadzoru przez kuratora rodzinnego do pracy na rzecz pomocy rodzinie zostali zaangażowani przedstawiciele placówek oświatowych, do których uczęszczały dzieci, dzielnicowy i kurator dla dorosłych (prowadzący dozór wobec ojca i D2). W toku nadzoru zawodowy kurator rodzinny składał jedynie wnioski o umorzenie postępowania wobec dzieci, które ukończyły 18 lat (6 wniosków). Kurator zawodowy wykonał jeden wywiad kontrolny w 2006 r. Sąd wyznaczył w czasie trwania nadzoru 5 posiedzeń wykonawczych z udziałem kuratora i 1 z udziałem stron. W toku nadzoru nie zmieniła się sytuacja mieszkaniowa, materialna, rodzinna (poza tym, że urodziło się 2 dzieci), poziomu higieny, poziomu kompetencji wychowawczych. Pogorszyła się sytuacja zdrowotna (ojciec – rak krtani, co paradoksalnie miało też pozytywne skutki, gdyż ojciec z tego powodu przestał pić alkohol) i funkcjonowanie dzieci w szkole (D1 i D2 miały opóźnienia w realizacji obowiązku szkolnego, a D3 i D4 posiadały orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego). Podniosły się za to kompetencje rodzicielskie matki, która w toku nadzoru przestała pić alkohol.

## **6. INFORMACJE O OSOBACH OBJĘTYCH ORZECZENIEM O USTANOWIENIU NADZORU KURATORA (STAN PRZED WYDANIEM ORZECZENIA)**

W badanej próbie 67 rodzin (38%) w trakcie sprawowania przez kuratora sądowego nadzoru zamieszkiwało na terenie gminy wiejskiej, 41 rodzin (20%) na terenie gminy miejsko-wiejskiej, a 98 rodzin (47%) na terenie gminy miejskiej.

Miejsce zamieszkania rodziny objętej nadzorem ma istotne znaczenie z punktu widzenia dostępności zasobów pomocowych, w tym specjalistycznych. Ponadto wpływa ono również na liczbę profesjonalistów mogących wspomagać kuratora w pracy na rzecz zmiany sytuacji w rodzinie. W badanej próbie została zachowana reprezentatywność z uwagi na zmienną „miejsce zamieszkania”.

### **6.1. Matki i ojcowie**

#### *6.1.1. Wiek*

Średnia wieku matek w dniu wydania orzeczenia wynosiła 36,5 roku, przy czym ponad połowa matek (51%) była z przedziału wiekowego 28–43 lata. Najmłodsze matki (przedział wiekowy 18–23 lata) stanowiły 4,9% populacji (10 matek). Ojcowie w chwili orzekania o nadzorze najczęściej mieli 33–48 lat (52,5%).

#### *6.1.2. Wykształcenie, źródła utrzymania*

Matki najczęściej posiadały wykształcenie podstawowe (76 matek – 37,6%), zawodowe (76 matek – 37,6%) i średnie ogólnokształcące/techniczne (44 matki – 21,4%). W populacji matek najwięcej było bezrobotnych (100 matek – 48,5%) i zatrudnionych (73 matki – 35,4%). Natomiast 28 matek (13,6%) było niezdolnych do pracy (np. korzystały z renty chorobowej lub świadczenia pielęgnacyjnego na niepełnosprawne dziecko).

Liczba ojców dzieci w zbadanych 206 sprawach wynosiła 224, bowiem w 16 sprawach dzieci pochodziły z różnych związków matki. Ojcowie posiadali wykształcenie zasadnicze zawodowe (42,9%) lub podstawowe (28,1%). Bezrobotnych ojców było 89 (39,7%), a aktywnych zawodowo 79 (35,3%). 14 ojców (6,3%) było niezdolnych do pracy i uzyskiwało świadczenie rentowe.

#### *6.1.3. Rodzice samotnie wychowujący dzieci objęte nadzorem*

Na etapie postępowania rozpoznawczego 8 ojców i 78 matek samotnie wychowywało małoletnie dzieci (41,7% ogółu spraw). Samotne macierzyństwo/ojcostwo było więc istotnym problemem funkcjonowania rodziny, w której wychowywały się małoletnie dzieci.

### **6.2. Małoletnie dzieci objęte orzeczeniem i ich rodzeństwo**

#### *6.2.1. Liczba dzieci w rodzinie*

W chwili ustanawiania nadzoru kuratora orzeczeniem sądu było objętych średnio ponad 2 dzieci w rodzinie. Po uwzględnieniu liczby wszystkich dzieci (zarówno

małoletnich, jak i dorosłych<sup>20</sup>) wychowujących się w danej rodzinie okazało się, że rodziny z 3 i więcej dzieci stanowiły 44,7% ogółu badanych spraw.

### 6.2.1. Wiek i płeć

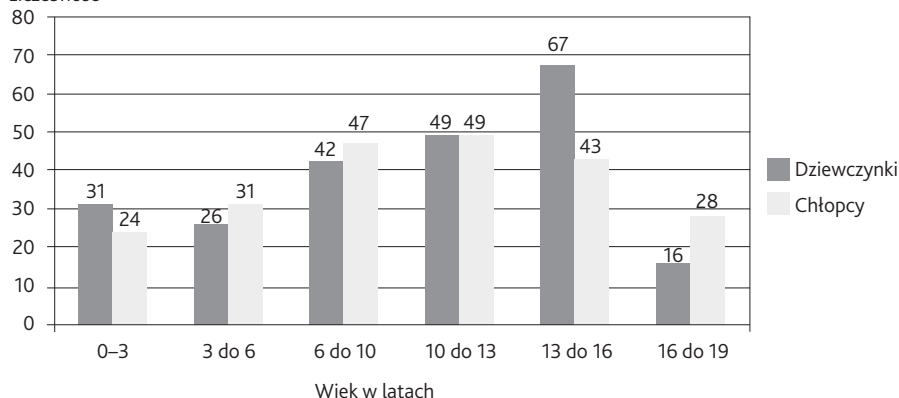
Przeciętny wiek dziecka w chwili wydania orzeczenia o nadzorze wynosił ok. 10 lat (mediana dla wieku dziecka: 10,84 lat). Najczęściej orzeczeniem sądu były objęte dzieci w przedziale wiekowym 6–10 lat (99 dzieci), 10–13 lat (98 dzieci) i 10–15 lat (110 dzieci), co zapewne wiąże się z tym, że były one objęte obowiązkiem szkolnym i z tego tytułu przedstawiciele placówek oświatowych mieli możliwość reagowania na niepokojące sygnały o funkcjonowaniu rodziny lub samego dziecka. Znacznie niższe wyniki uzyskano w przypadku dzieci młodszych 0–3 lata (55 dzieci) i 3–6 lat (57 dzieci), co jest spowodowane późnym wejściem dzieci z badanych rodzin w system edukacji przedszkolnej<sup>21</sup>.

Populacja dziewczynek i chłopców w badanej próbie była niemal identyczna (231 dziewczynek i 232 chłopców), a podział na kategorie wiekowe z uwzględnieniem zmiennej „płeć” przedstawia wykres 2.

#### Wykres 2

Wiek dzieci objętych nadzorem w podziale na płeć i wiek

Liczebność



Źródło: opracowanie własne.

Dzieci objęte orzeczeniem sądu w chwili orzekania o nadzorze zamieszkiwały najczęściej z obojgiem rodzicami (123 spraw – 59,7%). W 70 badanych sprawach (34%) dzieci zamieszkiwały jedynie z matką, z czego w 12 sprawach nie zostało ustalone ojcostwo lub ojciec był pozbawiony władzy rodzicielskiej i z tych powodów nie zamieszkiwał z dzieckiem. W 10 sprawach (4,8%) dzieci wychowywał samotnie ojciec, a w 3 sprawach (A10, A22, A91) dzieci przebywały w spokrewnionej rodzinie zastępczej (1,5%).

<sup>20</sup> W badanej próbie było dodatkowo 99 dzieci nieobjętych orzeczeniem. W tej grupie 25 dzieci (w 15 sprawach) było małoletnich, w tym 12 w wieku poniżej 7. roku życia.

<sup>21</sup> W zasadzie dzieci z rodzin objętych nadzorami w sprawach opiekuńczych z reguły korzystają jedynie z bezpłatnej obowiązkowej edukacji przedszkolnej.

## 7. ZIDENTYFIKOWANE PROBLEMY W RODZINIE W CHWILI WYDAWANIA ORZECZENIA O NADZORZE KURATORA

Wstępna diagnoza sytuacji socjalnej i opiekuńczo-wychowawczej rodziny pochodziła przede wszystkim z informacji przekazanych do sądu przez podmiot zawiadamiający o nieprawidłowej sytuacji małoletniego dziecka oraz z ustaleń poczynionych przez kuratora zawodowego na potrzeby przeprowadzonego przez niego na zlecenie sądu wywiadu środowiskowego i opinii/informacji/zeznań świadków o sytuacji socjalno-bytowej i opiekuńczo-wychowawczej małoletnich uzyskanych przez sąd prowadzący postępowanie rozpoznawcze w sprawie.

Na podstawie analizy akt głównych „Opm” i teczek nadzorów kuratora „Opm<sub>k</sub>” ustalono niżej wskazane problemy, które przed wydaniem orzeczenia występowały w rodzinach objętych nadzorem kuratorów<sup>22</sup>.

**Samotne macierzyństwo/ojcostwo** W 78 sprawach (37,9%) zidentyfikowano samotne macierzyństwo, w 8 sprawach samotne ojcostwo (3,9% ogółu spraw).

**Zmienność partnerów/rodzina patchworkowa** W 25 sprawach (12,1%) zidentyfikowano zmienność partnerów lub rekonstrukcję rodziny ze strony rodzica sprawującego bezpośrednią opiekę nad dzieckiem (matka).

**Bezrobocie** W 52 sprawach (25,2%) obydwoje rodzice byli osobami bezrobotnymi w chwili wydawania orzeczenia, w 73 sprawach (35,4%) osobą bezrobotną była matka dziecka, a w 27 sprawach (13,1%) ojciec dziecka. Zatem w 152 sprawach (73,8%) pojawiał się problem bezrobocia co najmniej jednego z rodziców.

**Trudna sytuacja materialna** Zależność od pomocy materialnej ze strony jednostek pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych oraz trudna sytuacja materialna rodziny wystąpiła w 165 (80,1%) sprawach.

**Trudne warunki lokalowe/bezdomność** Trudne warunki lokalowe (przeludnienie, brak dostępu do mediów) oraz bezdomność zidentyfikowano w 72 sprawach (34,9%).

**Rodzina wielopokoleniowa ze zidentyfikowanymi problemami** (np. alkoholizm, przestępczość, przewlekła choroba) 18 rodzin (8,7% ogółu) zamieszkiwało wraz ze swymi rodzinami pochodzenia, które dotknięte były wymienionymi problemami. To w znaczący sposób wpływało na funkcjonowanie rodziców dziecka i na jakość wypełnianych przez nich funkcji rodzicielskich oraz na występowanie ewentualnych zagrożeń ze strony krewnych dziecka.

**Przewlekłe choroby/niepełnosprawność** wystąpiły w 50 rodzinach (24,3%). W 24 sprawach (11,6%) przewlekła choroba lub/i niepełnosprawność dotyczyła dzieci, w 17 sprawach matek (8,2%), a w 9 ojców (4,4%).

**Upośledzenie intelektualne członków rodziny** W 17 rodzinach (8,2%) występował problem upośledzenia intelektualnego członków rodziny – w 1 (0,5%) rodzinie

<sup>22</sup> Wybór problemów opisujących sytuację rodziny objętej nadzorem w stworzonym na potrzeby badania narzędziu badawczym (Ankieta A) okazał się zbieżny z opiniami w tym zakresie kuratorów zawodowych uczestniczących w wywiadach fokusowych, przykładowo wypowiedź (F11): „Te długotrwałe nadzory w 99,9% są w rodzinach pokoleniowo dysfunkcyjnych, z wieloma problemami: alkohol, niezaradność życiowa, wyuczona bezradność, bezrobocie, brak odpowiedzialności za to co się dzieje. (...) I myślę też że wielodzietność powoduje, że te nadzory trwają latami bo ciągle dobija jakieś dziecko do tej gromady. (...) Najczęściej też są to rodziny wielopokoleniowe. (...) A też okoliczności takie jak: interwencje Policji, czy występująca przemoc w rodzinie, czy alkoholizm w rodzinie, czy nieprawidłowe wypełnianie funkcji wychowawczych zmuszają sąd do tego, żeby była tam ciągła jakaś ingerencja”.



dotyczył obojga rodziców, w 5 (2,4%) upośledzona była tylko matka, a w 1 (0,5%) tylko ojciec, natomiast w 10 (4,8%) dziecko.

**Wielodzietność (3 i więcej dzieci)**<sup>23</sup> była udziałem 92 (44,7%) rodzin. Wśród nich było 39 rodzin z 3 dziećmi (18,9%), 24 rodzin z 4 dziećmi (11,7%), 16 rodzin z 5 dziećmi (7,8%), 6 rodzin z 6 dziećmi (2,9%), 3 rodziny z 7 dziećmi (1,5%), 3 rodziny z 8 dziećmi (1,5%) i 1 rodzina z 9 dziećmi (0,5%).

**Nadużywanie alkoholu** W 138 sprawach (67%) przed wydaniem orzeczenia rozpoznano problem alkoholowy u co najmniej jednego członka rodziny – w 62 sprawach (30%) problem dotyczył ojca dzieci, w 34 sprawach (16,5%) matki, w 34 sprawach (16,5%) obojwojga rodziców, a w 5 sprawach partnera rodzica (2,4%). Wydaje się, że sąd opiekuńczy wziął na siebie dużą odpowiedzialność, decydując o ustanowieniu jedynie nadzoru kuratora i pozostawieniu w 34 sprawach małoletnich dzieci pod opieką rodziców, którzy obojduje byli uzależnieni od alkoholu.

**Używanie innych substancji psychoaktywnych** (narkotyki, dopalacze) wystąpiło w 5 sprawach (2,4%). W 4 przypadkach (1,9%) problem dotyczył ojców, a w 1 (0,5%) matki.

**Pełnienie czynów zabronionych/karalność/pobyty w jednostkach penitencjarnych:** W 50 sprawach (24,3%) dorośli członkowie rodziny (rodzice, dorosłe rodzeństwo lub inni krewni wspólnie zamieszkujący) byli skazani za popełnienie czynu zabronionego. Część z nich w okresie do wydania orzeczenia w sprawie poddania władzy rodzicielskiej nadzorowi kuratora sądowego przebywała w jednostkach penitencjarnych. W jednej sprawie (0,5% ogółu) obojduje rodzice byli osobami karanymi sądownie, w 46 (22,3%) sprawach tylko ojcowe, w 3 (1,5%) tylko matki, a w 2 (1%) dorosłe rodzeństwo. Należy podkreślić, że znaczący odsetek skazań dotyczył przestępstwa znęcania (art. 207 § 1 k.k.) oraz przestępstwa prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (art. 178a § 1 k.k.), co wskazuje na doniosłość problemu nadużywania alkoholu i stosowania przemocy w badanych sprawach.

**Przemoc w rodzinie** W badanej próbie w 85 sprawach (41,3%) przed wydaniem orzeczenia w sprawie ustanowienia nadzoru dochodziło do przemocy w rodzinie<sup>24</sup>. Wśród sprawców przemocy najliczniejszą grupę stanowili ojcowie (71 spraw – 34,5%), obojduje rodzice dziecka (5 spraw – 2,4%), partner rodzica (4 sprawy – 1,9%), matka (4 sprawy – 1,9%), dorosłe rodzeństwo dziecka (1 sprawa – 0,5%).

**Trudności w realizacji obowiązku szkolnego** W 33 sprawach (16%) odnotowano wagarowanie, drugoroczność, porzucenie nauki przez dzieci.

**Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego** W 13 (6,3%) sprawach dzieci wychowujące się w rodzinie w chwili orzekania o nadzorze posiadały orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego i realizowały obowiązek szkolny w szkolnictwie specjalnym (na różnym poziomie edukacyjnym).

**Brak wsparcia ze strony rodziny/znajomych** W 38 sprawach (18,4% ogółu) zidentyfikowano brak wsparcia dla rodzica/-ów ze strony osób bliskich (rodzina

<sup>23</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z 5.12.2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2016 r. poz. 785) definiuje rodzinę wielodzietną jako posiadającą na utrzymaniu co najmniej 3 dzieci.

<sup>24</sup> Badająca uwzględniała w tym zakresie informację o skazaniu za przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie lub o prowadzeniu postępowania przygotowawczego w tym zakresie, jak również informację o realizowaniu wobec członków rodziny przez podmiot wskazany w ustawie z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz.1390) – dalej: u.p.r. – procedury „Niebieskie Karty”.

pochodzenia) lub znajomych, co miało szczególne znaczenie w rodzinach rodziców samotnie wychowujących dzieci, wielodzietnych lub posiadających dzieci ze szczególnymi potrzebami. W 27 sprawach (13,1%) brak wsparcia odnosił się do matek wychowujących dzieci samotnie lub przy małym udziale ojców, a w 3 (1,5%) do ojców. W 8 sprawach (3,9%) wyraźny brak wsparcia dotyczył obydwójga rodziców.

**Trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich/niskie kompetencje rodzicielskie** W 167 sprawach (81,1%) podmioty sygnalizujące sądowi opiekuńczemu nieprawidłową sytuację opiekuńczo-wychowawczą małoletnich lub kuratorzy rodzinni sporządzający wywiad środowiskowy bądź sam sąd prowadzący postępowanie rozpoznawcze ocenili jako niedostateczne kompetencje wychowawcze rodzica/-ów dzieci. W 73 sprawach (35,4%) odnosiło się to do obojga rodziców, w 18 (8,7%) do ojców, a w pozostałych 76 sprawach (36,9%) dotyczyło matek.

**Postępująca demoralizacja dziecka** W 13 badanych sprawach (6,3%) rodzice przed wydaniem orzeczenia o nadzorze kuratora borykali się z postępującą demoralizacją swych dzieci.

Znajomość problemów rodziny umożliwia kuratorowi skorzystanie z odpowiednich „zasobów lokalnych”<sup>25</sup> i zaangażowanie do współpracy właściwych specjalistów. Uzyskane podczas badań dane pozwalają określić badaną populację rodzin jako rodziny wieloprotblemowe (przyjmując za D. Trawkowską<sup>26</sup>, że rodzina wieloprotblemowa to rodzina niewydolna pod względem licznych funkcji<sup>27</sup>, których wypełnianie warunkuje sposób funkcjonowania poszczególnych członków rodziny w sferze zdrowotnej, materialnej, zawodowej, edukacyjnej, społecznej i psychicznej). „Wieloprotblemowość rodziny” powoduje złożoność procesów diagnozowania, interweniowania i planowania pomocy w formie świadczeń finansowych, rzeczowych, usługowych, w tym w postaci pracy socjalnej. Wskazuje na złożony charakter uwarunkowań skłaniających rodziny do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przez wiele lat, niekiedy nawet przez kilka pokoleń. Rodziny wieloprotblemowe wymagają multidyscyplinarnej, wieloaspektowej współpracy wielu służb społecznych i przedstawicieli innych podmiotów ze sobą na rzecz jednego klienta. Z punktu widzenia<sup>28</sup> pracowników socjalnych rodziny wieloprotblemowe są najczęściej dotknięte biedą, bezrobociem (głównie spowodowanym niskimi

<sup>25</sup> Mówiąc o „zasobach lokalnych” i „specjalistach”, mam na myśli podmioty działające na poziomie gminy lub powiatu, które są dostępne (zarówno w sensie fizycznym – dojazd, jak i finansowym – bezpłatnie) dla osób objętych orzeczeniem sądu.

<sup>26</sup> D. Trawkowska, *Dokąd zmierzamy? Socjologiczna analiza działań podejmowanych wobec rodzin wieloprotblemowych przez pomoc społeczną*, „Teologia i Moralność” 2010/7, s. 33–44, <http://www.teologiaimoralnosc.amu.edu.pl/archiwalne.pl> (dostęp: 7.10.2016 r.).

<sup>27</sup> Z. Tyska twierdzi, że funkcja rodziny to „wyspecjalizowane i permanentne działania i współdziałania członków rodziny wynikające z bardziej lub mniej uświadamianych sobie przez nich zadań podejmowanych w ramach wyznaczonych przez obowiązujące normy i wzory, a prowadzące do określonych efektów głównych i pobocznych”. Autor wskazał 11 funkcji rodziny, których wypełnianie warunkuje sposób funkcjonowania poszczególnych członków rodziny w sferze zdrowotnej, materialnej, zawodowej, edukacyjnej, społecznej i psychicznej. Funkcje biopsychiczne (funkcja prokreacyjna i seksualna), funkcje ekonomiczne (funkcja materialno-ekonomiczna, funkcja opiekuńczo-zabezpieczająca), funkcje społeczno-wyznaczające (funkcja stratyfikacyjna, funkcja legalizacyjno-kontrolna), funkcje socjopsychologiczne (funkcja socjalizacyjno-wychowawcza, funkcja kulturalna, funkcja religijna, funkcja rekreacyjno-towarzyska, funkcja emocjonalno-ekspresyjna) – Z. Tyska, *System metodologiczny wieloaspektowej integralnej analizy życia rodzinnego*, Poznań 2001, s. 69–88.

<sup>28</sup> Wydaje się, że zarówno pracownicy socjalni, jak i asystenci rodziny wykonują swe obowiązki zawodowe w podobnych do kuratorów sądowych warunkach (zadaniowy czas sprawy, kontakt z klientem w miejscu pobytu klienta) i wobec podobnego klienta. Stąd w trakcie omawiania danych i wyników będą się odwoływać do doświadczeń tych służb oraz do publikacji z zakresu pracy socjalnej i asystentury rodziny.



kwalifikacjami zawodowymi lub ich brakiem), niezaradnością życiową, nieumiejętnością prowadzenia gospodarstwa domowego, uzależnieniami, wielodzietnością, samotnym rodzicielstwem, często także przemocą domową.

Przed wydaniem orzeczenia w badanej próbie w 94,6% rodzin zidentyfikowano co najmniej 3 problemy, w 83,5% rodzin – co najmniej 4 problemy, w 71,9% rodzin co najmniej 5 problemów, a w połowie populacji rodzin zidentyfikowano 6 i więcej problemów. Dominowały trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich (167 rodzin), bezrobocie (152 rodzin), nadużywanie alkoholu w rodzinie (138 rodzin), wielodzietność (92 rodziny), przemoc (85 rodzin), samotne macierzyństwo/ojcostwo (78 rodzin), trudna sytuacja materialna (72 rodziny), trudna sytuacja lokalowa (72 rodziny) i popełnianie czynów zabronionych (50 rodzin). Sądy obejmowały nadzorem kuratora rodziny multi-problemowe, w których często sędzia i kurator byli pierwszymi profesjonalistami podejmującymi pracę z rodzicami na rzecz poprawienia ich funkcjonowania w roli rodziców.

## **8. PODMIOTY ZAANGAŻOWANE W POMOC I WSPARCIE RODZINY PRZED WYDANIEM ORZECZENIA W SPRAWIE USTANOWIENIA NADZORU KURATORA**

W badaniu sprawdzono, jakie podmioty działające lokalnie (głównie na poziomie gminy) były zaangażowane przed ustanowieniem nadzoru kuratora w świadczenie pomocy i wsparcia rodzinom objętym orzeczeniem sądu opiekuńczego. Tworząc ich katalog, skupiono się przede wszystkim na podmiotach, które obligatoryjnie istnieją w każdej gminie i w zakresie swych kompetencji mają świadczenie pomocy i wsparcia na rzecz dzieci i rodzin w sytuacjach kryzysowych, a więc jednostki organizacyjne pomocy społecznej w zakresie pracy socjalnej i pomocy materialnej, jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (ze szczególnym uwzględnieniem działających od 1.01.2012 r. asystentów rodziny<sup>29</sup>), placówki oświatowe (przedszkola, szkoły, poradnie psychologiczno-pedagogiczne), gminne zespoły interdyscyplinarne ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i powoływane przez nie do rozwiązywania problemów związanych przemocą w konkretnych rodzinach grupy robocze. Uwzględniono także organizacje pozarządowe, placówki ochrony zdrowia (w tym poradnie leczenia uzależnień), placówki wsparcia dziennego (świetlice środowiskowe, świetlice socjoterapeutyczne itp.), gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, wolontariuszy, związki wyznaniowe i organizacje kościelne, placówki świadczące specjalistyczną pomoc (np. ośrodki interwencji kryzysowej, specjalistyczne ośrodki wsparcia), jednostki organizacyjne samorządu (np. wydział ds. lokalowych), Policję, jednostki prokuratury, rejonowe urzędy pracy, sądownego kuratora dla dorosłych i osoby fizyczne. Okazało się, że rodziny przed interwencją sądu rodzinnego w minimalnym stopniu uzyskiwały wsparcie podmiotów, które statutowo zajmują się tego typu działalnością pomocową<sup>30</sup>, co przedstawia tabela 1.

<sup>29</sup> Podmiot istniejący od 1.01.2012 r. wprowadzony ustawą z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. poz.887 ze zm.) – dalej u.w.r.

<sup>30</sup> Ten fakt potwierdzili również biorący udział w wywiadach fokusowych kuratorzy zawodowi: (F7) „Rzadko też zdarza się aby w sprawach przekazywanych z OPS-u ktoś wcześniej pracował z rodziną, zdarza się to raczej przy okazji pracy z innym członkiem rodziny np. babcią alkoholicką”; (F1) „U nas w zasadzie została wprowadzona taka bardzo fajna praktyka przez sędziów, że wszystkie wnioski które są kierowane przez szkoły mają zawierać informację co szkoła konkretnie w tej sprawie zrobiła. Jeżeli nie ma takiej informacji to sąd zwraca się do szkoły z pismem o udzielenie informacji w tym zakresie”.

**Tabela 1**

Zestawienie problemów występujących w rodzinie i podmiotów zaangażowanych w pomoc przed wydaniem orzeczenia o nadzorze

| Problem                                                                         | Liczba spraw | %     | Podmiot odpowiedzialny lokalnie za wsparcie/pomoc                                                | Liczba spraw | %     |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------|
| Trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich/niskie kompetencje rodzicielskie | 167          | 81,1% | Jednostka organizacyjna wspierania rodziny odpowiedzialna w gminie za pracę z rodziną (asystent) | 0            | 0     |
|                                                                                 |              |       | Jednostka organizacyjna pomocy społecznej – praca socjalna                                       | 4            | 1,9%  |
| Bezrobocie                                                                      | 152          | 73,8% | Rejonowy Urząd Pracy                                                                             | 1            | 0,5%  |
| Nadużywanie alkoholu                                                            | 138          | 67%   | GKRPA                                                                                            | 8            | 3,9%  |
|                                                                                 |              |       | Placówki leczenia uzależnień (PLU)                                                               | 15           | 7,2%  |
| Wielodzietność (3 i więcej dzieci)                                              | 92           | 44,7% | *) zmienna nie zależy od interwencji służb społecznych                                           |              |       |
| Przemoc w rodzinie                                                              | 85           | 41,3% | Zespół interdyscyplin./grupy robocze                                                             | 1            | 0,5%  |
|                                                                                 |              |       | Procedura „Niebieskie Karty”                                                                     | 18           | 8,7%  |
|                                                                                 |              |       | Specjalistyczne placówki                                                                         | 8            | 3,9%  |
| Samotne macierzyństwo/ojcostwo                                                  | 78           | 37,9% | Wsparcie/praca z rodziną/pomoc w opiece i wychowaniu dzieci                                      | 0            | 0     |
| Trudna sytuacja materialna/zależność od pomocy społecznej                       | 72           | 34,9% | OPS<br>Gmina (referat świadczeń rodzinnych)                                                      | 123          | 59,7% |
| Trudne warunki lokalowe/bezdomność                                              | 72           | 34,9% | Gmina (wydział lokalowy)                                                                         | 0            | 0     |
| Popęlanie czynów zabronionych                                                   | 50           | 24,3% | Jednostki Policji                                                                                | 54           | 26,2% |
|                                                                                 |              |       | Jednostki prokuratury                                                                            | 24           | 11,6% |
|                                                                                 |              |       | Kuratorzy dla dorosłych                                                                          | 1            | 0,5%  |
| Brak wsparcia ze strony rodziny/znajomych                                       | 38           | 18,4% | Grupy samopomocowe<br>Warsztaty umiejętności wychowawczych                                       | 0            | 0     |
| Trudności w realizacji obowiązku szkolnego                                      | 33           | 16%   | Placówki oświatowe, w tym poradnie psychologiczno-pedagogiczne                                   | 36           | 17,4% |
| Zmienność partnerów/rodzina patchworkowa                                        | 25           | 12,1% | *) zmienna nie zależy od interwencji służb społecznych                                           |              |       |
| Przewlekłe choroby, niepełnosprawność                                           | 24           | 11,6% | Placówki ochrony zdrowia                                                                         | 15           | 7,2%  |
| Rodzina wielopokoleniowa ze zidentyfikowanymi problemami w rodzinie pochodzenia | 18           | 8,7%  | *) zmienna nie zależy od interwencji służb społecznych                                           |              |       |
| Upośledzenie intelektualne                                                      | 17           | 8,2%  | Placówki szkolnictwa specjalnego<br>Ośrodki wczesnej interwencji                                 | 36           | 17,4% |
| Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego                                  | 13           | 6,3%  | Poradnie psychologiczno-pedagogiczne                                                             | 36           | 17,4% |
| Postępująca demoralizacja dziecka                                               | 13           | 6,3%  | Placówki wsparcia dziennego (w tym świetlice socjoterapeutyczne)<br>Ośrodki kuratorskie          | 0            | 0     |
| Nadużywanie innych niż alkohol substancji psychoaktywnych                       | 5            | 2,4%  | PLU                                                                                              | 15           | 7,2%  |

Źródło: opracowanie własne.

Okazało się, że najczęściej sędzia rodzinny i współpracujący z nim kurator byli pierwszymi profesjonalistami uruchamiającymi działania pomocowe dla członków rodziny. Tę obserwację potwierdzili również kuratorzy biorący udział w wywiadach fokusowych<sup>31</sup>.

W żadnej ze 167 badanych spraw ze zidentyfikowanym problemem w wypełnianiu funkcji rodzicielskich przed wydaniem orzeczenia o nadzorze nie pracował asystent rodziny, a jedynie w 4 sprawach pracownik socjalny oprócz udzielania rodzinie pomocy materialnej świadczył na jej rzecz pracę socjalną. Zaledwie w 1 sprawie (0,5%) ze 152, w których występował problem bezrobocia jednego lub obydwójga rodziców, był zaangażowany rejonowy urząd pracy. Spośród 138 spraw, w których występował problem nadużywania alkoholu przez co najmniej jednego rodzica, tylko w 8 (3,9%) była zaangażowana gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, a w 15 (7,9%) placówka leczenia uzależnień. W 18 sprawach z 85, w których występowała przemoc w rodzinie, została przed wydaniem orzeczenia o nadzorze kuratora wszczęta procedura „Niebieskie Karty”, której celem jest zintegrowanie działań 5 działających na poziomie każdej gminy podmiotów<sup>32</sup> na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa osobie doznającej przemocy i przerwania przemocy. Tylko w 1 sprawie (0,5%) została powołana grupa robocza, a w 8 (3,9%) osoba doznająca przemocy skorzystała z oferty placówki specjalistycznej (np. ośrodek interwencji kryzysowej).

Problem samotnego macierzyństwa/ojcostwa (78 spraw), braku wsparcia ze strony krewnych lub znajomych (38 spraw) również nie został zidentyfikowany przez służby społeczne przed powiadomieniem sądu opiekuńczego. 72 rodziny żyły w bardzo trudnych warunkach lokalowych lub doznały bezdomności. W żadnej z tych spraw służby społeczne ani odpowiednie organy gminy nie podjęły działań na rzecz zmiany sytuacji.

Mimo częstszego (36 – 17,4% spraw) na tle innych podmiotów zaangażowania przedstawicieli oświaty w kwestie związane z sytuacją socjalno-bytową i wychowawczo-edukacyjną małoletnich dzieci, przedstawiciele oświaty byli bezradni wobec postępującej demoralizacji dzieci, gdyż interpretowali całokształt zachowań małoletnich tylko jako trudności w realizacji obowiązku szkolnego i ostatecznie decydowali się zgłosić ten problem sądowi opiekuńczemu.

Jedyną znaczącą aktywnością służb społecznych w zakresie udzielania wsparcia i pomocy rodzinom z badanej próby było świadczenie im pomocy materialnej na podstawie ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej<sup>33</sup>, jak i innych ustaw<sup>34</sup>. W badanej populacji pomoc materialna była udzielana w 123 (57,9%) sprawach.

Występowanie przestępczości skutkowało zaangażowaniem organów ścigania. Rola prokuratora (24 sprawy – 11,6%) z reguły polegała na powiadomienia sądu<sup>35</sup>

<sup>31</sup> (F14) „Natomiast OPS-y przesyłają sprawy gdzie pracownik socjalny nie podjął żadnej pracy bo wpadł na pomysł wysłania sprawy do sądu, a co więcej jak wysłał wniosek do sądu to już nie podejmie żadnych działań”; (F1) „Jeśli chodzi o szkoły wiejskie to one nie radzą sobie z tymi problemami i wręcz są szczęśliwe jak jest kurator, bo mają takie poczucie, że kurator więcej może niż tacy nauczyciele i pedagodzy w szkołach wiejskich”.

<sup>32</sup> Podmioty zobowiązane do realizacji procedury „Niebieskie Karty”: pomoc społeczna, Policja, oświata, ochrona zdrowia, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 9d ust. 2 u.p.r.).

<sup>33</sup> Dz.U. poz.593 ze zm. – dalej u.p.s.

<sup>34</sup> Np. ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.), ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2017 r. poz.489), ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. poz.195 ze zm.).

<sup>35</sup> Art. 23 k.p.k.

opiekuńczego. Większą aktywność (w 54 sprawach – 26,2%) przejawiali funkcjonariusze Policji, którzy przede wszystkim podejmowali działania interwencyjne związane z realizacją procedury „Niebieskie Karty”.

## 9. SYTUACJA RODZINY OBJĘTEJ NADZOREM W TRAKCIE POSTĘPOWANIA WYKONAWCZEGO

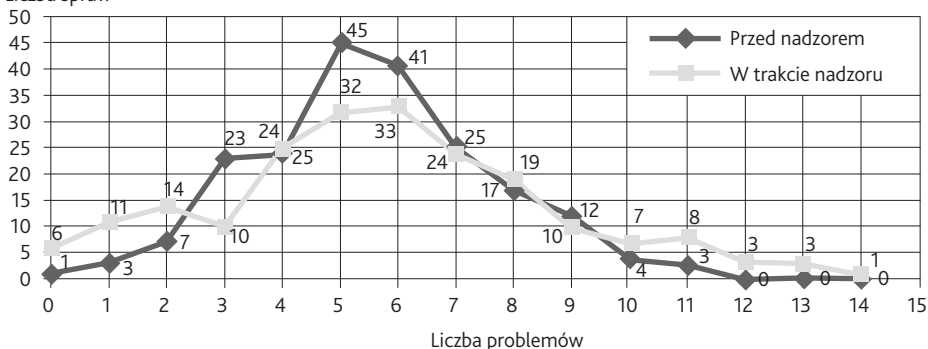
W trakcie prowadzonego przez sąd postępowania wykonawczego zmieniała się sytuacja rodzin objętych orzeczeniem. Rodziły się kolejne dzieci, część dzieci uzyskiwała pełnoletność i opuszczała rodzinę. Rozpadały się małżeństwa i konkubinaty, nawiązywano nowe. Toczyły się różne postępowania sądowe, które miały wpływ na stabilizowanie sytuacji małoletnich dzieci. Pracujący z rodziną specjaliści podejmowali działania na rzecz rozwiązywania zidentyfikowanych przed wydaniem orzeczenia problemów i rozpoznawali nowe problemy. Dostosowywali swe działania do aktualnych potrzeb rodziny. Dość często dopiero kurator w toku sprawowanego nadzoru weryfikował ustalenia kuratora zawodowego z wstępnej diagnozy i dokonywał realnej oceny sytuacji członków rodziny i rodziny jako systemu. Dlatego w toku prowadzonego postępowania wykonawczego, oprócz aktualnych problemów wynikających ze zwykłego funkcjonowania rodziny, ujawniały się inne, których nie dostrzegł wcześniej kurator zawodowy podczas sporządzania (wstępnej) diagnozy rodziny w ramach wywiadu w postępowaniu rozpoznawczym.

Porównanie liczby zidentyfikowanych problemów w rodzinie „przed” wydaniem orzeczenia i „w trakcie” sprawowania nadzoru przedstawia wykres 3. Potwierdza się hipoteza o weryfikacji wstępnej diagnozy kuratora zawodowego przez kuratora sprawującego nadzór, np. przed wydaniem orzeczenia zidentyfikowano 3 rodziny z 1 problemem, a po objęciu nadzoru było ich 11. O tej prawidłowości mówili również kuratorzy uczestniczący w wywiadach fokusowych<sup>36</sup>.

**Wykres 3**

Liczba zidentyfikowanych problemów „przed” nadzorem i „w trakcie” nadzoru

Liczba spraw



Źródło: opracowanie własne.

<sup>36</sup> (F14) „Wpływa sprawa do sądu – podniesiony jest jakiś jeden lub kilka problemów w rodzinie. Sąd orzeka nadzór, my podejmujemy pracę w nadzorze i wtedy okazuje się, że te 3 problemy to «pikuś» bo tam pod spodem są inne dużo bardziej poważne (...)”. Zacytowana wypowiedź oddaje istotę pracy kuratora rodzinnego w nadzorze.

W toku badań aktowych okazało się, że kurator był z reguły pierwszym profesjonalistą podejmującym z rodziną permanentną i bezwarunkową współpracę. Ustalono, że wszystkie rodziny w badanych sprawach były „wieloproblemowe”. Oprócz kumulacji problemów charakterystyczne dla badanych spraw było również duże ich natężenie. Kuratorzy rodzinni na tle innych pojawiających się w sprawach profesjonalistów posiadali zdecydowanie wyższe kompetencje i szerszą wiedzę. Kurator pełniący nadzór w sprawie angażował w udzielanie wsparcia i w pomoc rodzinie przedstawicieli wielu innych podmiotów, zwykle tych, które istnieją w każdej gminie w Polsce bez względu na to, czy jest to gmina wiejska czy miejska. Tworzył wokół rodziny sieć wsparcia i pomocy. Zarządzał działaniem partnerów<sup>37</sup>. W wielu sprawach oprócz działań kontrolnych, wychowawczo-resocjalizacyjnych i profilaktycznych występował do różnych podmiotów o udzielenie rodzinie pomocy lub popierał starania rodziny w tym zakresie.

Kurator rodzinny w badanych sprawach był z reguły obdarzany szacunkiem, zaufaniem i respektem nie tylko ze strony lokalnych partnerów, ale także samych podopiecznych.

W wielu badanych sprawach kurator, pełniąc nadzór, mierzył się z decyzją o jego zakończeniu. W kilku sprawach po złożeniu do sądu wniosku o wszczęcie postępowania o przywrócenie władzy rodzicielskiej wycofywał swój wniosek, z uwagi na istotne pogorszenie się w miarę już stabilnej sytuacji w rodzinie. Szczególnie obciążające dla kuratorów były sprawy, w których co najmniej jeden rodzic nadużywał alkoholu oraz te, w których rodzice lub dzieci byli osobami chorymi psychicznie lub niepełnosprawnymi intelektualnie. Można powiedzieć, że w tych sprawach kurator był strażnikiem dobra dziecka.

## 10. ZMIANY W SYSTEMIE RODZINNYM

W toku postępowania wykonawczego jedynie w 87 sprawach nie odnotowano zmiany w strukturze systemu rodziny. W 36 sprawach urodziły się kolejne dzieci (w 26 rodzinach po 1 dziecku, w 8 rodzinach po 2 dzieci, w jednej rodzinie 3 dzieci i w jednej 5 dzieci). Łącznie populacja małoletnich dzieci zwiększyła się o 50 dzieci. Zaskakujący był brak reakcji sądu na pojawienie się kolejnego dziecka w rodzinie, w której rodzic/-e mieli już ograniczoną władzę rodzicielską nad starszym dzieckiem/-ćmi. Jedynie w 4 spośród 36 spraw sąd wszczął z urzędu postępowanie o wydanie zarządzeń opiekuńczych wobec kolejnego dziecka w rodzinie. W 47 sprawach doszło do rozpadu związku małżeńskiego bądź konkubinatu (w 44 sprawach został orzeczony rozwód). W 26 sprawach rodzic sprawujący bieżącą pieczę nad dzieckiem wszedł w kolejny związek. W 12 sprawach zmarł małżonek lub partner rodzica dziecka. W 21 sprawach rodzic niesprawujący bezpośredniej pieczy nad dzieckiem nie utrzymywał żadnego kontaktu z dzieckiem, wobec tego był „niedostępny”. W 4 sprawach doszło do reintegracji rodziny (powrót dzieci z pieczy zastępczej) lub wznowienia kontaktu osobistego rodzica z dziećmi. W 3 sprawach z lokalu zajmowanego przez rodzinę objętą orzeczeniem sądu wyprowadziły się dorosłe dzieci mające demoralizujący wpływ na małoletnie rodzeństwo.

<sup>37</sup> Kurator często był jedynym profesjonalistą działającym i dostępnym po godzinach urzędowania instytucji (z reguły do 15.00 lub 16.00).

## 10.1. Zmiany w sytuacji prawnej poszczególnych członków rodziny

Jedynie w 37 sprawach (18%) spośród badanych 206 w trakcie prowadzonego nadzoru nie toczyły się inne postępowania sądowe lub administracyjne. W pozostałych 169 (82%) odnotowano co najmniej jedno inne postępowanie, w tym w 50 sprawach toczyły się po 2 postępowania, w 32 sprawach – 3 postępowania, a w 26 sprawach – 4 postępowania. Najczęściej dotyczyły zmiany wydanych przez sąd opiekuńczy zarządzeń (55 postępowań), ustalenia obowiązku alimentacyjnego lub zmiany wysokości orzeczonych alimentów na dziecko (53 postępowania), zobowiązania do podjęcia leczenia odwykowego na podstawie ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>38</sup> (51 spraw). Toczyły się 44 sprawy karne o przestępstwo z art. 207 k.k. (znęcanie się) i 21 innych spraw karnych<sup>39</sup>, 43 sprawy o rozwód lub separację, 32 sprawy o demoralizację nieletniego.

Niektóre z wymienionych postępowań miały istotne znaczenie dla stabilizowania sytuacji socjalno-bytowej i opiekuńczo-wychowawczej dzieci (np. postępowania o ustalenie obowiązku alimentacyjnego lub zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego). Inne, jak przykładowo toczące się równoległe postępowania karne, umożliwiały skuteczne odizolowanie osoby podejrzaney/skazanej od osób pokrzywdzonych przestępstwem lub wpływały na skuteczność działań rodzinnego kuratora sądowego poprzez współpracę z kuratorem dla dorosłych (np. A73, A133, A197 i A199).

W 32 sprawach w toku prowadzonego postępowania wykonawczego (opiekuńczego) równocześnie wobec dziecka objętego nadzorem w sprawie opiekuńczej toczyło się postępowanie rozpoznawcze/wykonawcze w oparciu o ustawę z 28.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>40</sup>. Można zaryzykować stwierdzenie, że w sprawach, w których ingerencja sądu opiekuńczego (a co za tym idzie – kuratora sądowego) nastąpiła stosunkowo późno (biorąc pod uwagę czas pojawienia się w rodzinie takich problemów, jak nadużywanie alkoholu przez rodzica, lub/i stosowanie przemocy wobec członków rodziny) znacznie większe było prawdopodobieństwo prezentowania przez dzieci wychowujące się w tej rodzinie zachowań wpisujących się w definicję demoralizacji<sup>41</sup> lub popełniania czynów karalnych.

## 10.2. Zmiany w funkcjonowaniu rodziny i wypełnianiu funkcji rodzicielskich

Aby uzyskać wiedzę na temat zmiany, jaka wystąpiła w trakcie postępowania wykonawczego w funkcjonowaniu rodzin objętych nadzorem kuratora sądowego, porównano częstość występowania w rodzinie problemów przed wydaniem orzeczenia i w trakcie sprawowania nadzoru. Zestawienie uzyskanych wyników przedstawia tabela 2. Warto zauważyć, że ostatnia kolumna tabeli pokazuje tendencję (kierunek zmiany) – wartości ujemne oznaczają zmniejszenie częstości występowania danego

<sup>38</sup> Dz.U. z 2016 r. poz.487 ze zm.

<sup>39</sup> Najczęściej odnotowano oskarżenia o popełnienie czynu z art. 178a § 1 k.k.

<sup>40</sup> Dz.U. poz. 228 ze zm. – dalej u.p.n.

<sup>41</sup> Art. 4 § 1 u.p.n.: "(...) okoliczności świadczących o demoralizacji nieletniego, w szczególności naruszanie zasad współżycia społecznego, popełnienie czynu zabronionego, systematyczne uchylanie się od obowiązku szkolnego lub kształcenia zawodowego, używanie alkoholu lub innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, uprawianie nierządu, włóczęgostwo, udział w grupach przestępczych, (...)".

problemu, a wartości dodatnie świadczą o jej zwiększeniu. W odniesieniu do problemów, które w chwili wydawania orzeczenia o nadzorze kuratora najczęściej występowały („trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich”, „bezrobocie”, „nadużywanie alkoholu”, „wielodzietność” i „przemoc w rodzinie”) jedynie „wielodzietność” osiągnęła wartości dodatnie (+7,2%). Pozostałe problemy w trakcie sprawowania przez kuratora nadzoru uzyskały wartości niższe niż przed wydaniem orzeczenia. Były to: trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich (-17,5%), bezrobocie (-14,6%), nadużywanie alkoholu (-15,5%), przemoc w rodzinie (-16,1%).

| <b>Tabela 2</b>                                                                 |                       |       |                                   |       |                   |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------|-----------------------------------|-------|-------------------|
| Zestawienie problemów w rodzinie „przed” i „po” wydaniu orzeczenia o nadzorze   |                       |       |                                   |       |                   |
| Problem                                                                         | Przed orzeczeniem (1) |       | W trakcie sprawowania nadzoru (2) |       | Tendencja (2)-(1) |
|                                                                                 | Liczba rodzin         | %     | Liczba rodzin                     | %     |                   |
| Trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich/niskie kompetencje rodzicielskie | 167                   | 81,1% | 131                               | 63,6% | - 17,5%           |
| Bezrobocie                                                                      | 152                   | 73,8% | 122                               | 59,2% | - 14,6%           |
| Nadużywanie alkoholu                                                            | 138                   | 67%   | 106                               | 51,5% | - 15,5%           |
| Wielodzietność (3 i więcej dzieci)                                              | 92                    | 44,7% | 107                               | 51,9% | + 7,2%            |
| Przemoc w rodzinie                                                              | 85                    | 41,3% | 52                                | 25,2% | - 16,1%           |
| Samotne macierzyństwo/ojcostwo                                                  | 78                    | 37,9% | 120                               | 58,2% | + 20,3%           |
| Trudna sytuacja materialna, zależność od pomocy                                 | 72                    | 34,9% | 141                               | 68,4% | + 33,5%           |
| Trudne warunki lokal./bezdromność                                               | 72                    | 34,9% | 55                                | 26,7% | - 8,2%            |
| Popęlanie czynów zabronionych                                                   | 50                    | 24,3% | 65                                | 31,5% | + 7,2%            |
| Brak wsparcia ze strony rodziny/znajomych                                       | 38                    | 18,4% | 32                                | 15,5% | - 2,9%            |
| Trudności w realizacji obowiązku szkolnego                                      | 33                    | 16%   | 74                                | 35,9% | + 19,9%           |
| Zmienność partnerów/rodzina patchworkowa                                        | 25                    | 12,1% | 40                                | 19,4% | + 7,3%            |
| Przewlekłe choroby niepełnosprawność                                            | 24                    | 11,6% | 66                                | 32%   | + 20,4%           |
| Rodzina wielopokoleniowa ze zidentyfikowanymi problemami w rodzinie pochodzenia | 18                    | 8,7%  | 25                                | 12,1% | + 3,4%            |
| Upośledzenie intelektualne                                                      | 17                    | 8,2%  | 23                                | 11,1% | + 2,9%            |
| Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego                                  | 13                    | 6,3%  | 38                                | 18,4% | + 12,1%           |
| Postępująca demoralizacja dziecka                                               | 13                    | 6,3%  | 56                                | 27,1% | + 20,8%           |
| Nadużywanie innych niż alkohol substancji psychoaktywnych                       | 5                     | 2,4%  | 4                                 | 1,9%  | - 0,5%            |

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto wartości niższe niż w chwili ustanowienia nadzoru uzyskały: trudne warunki lokalowe/bezdromność (-8,2%), brak wsparcia ze strony krewnych/znajomych (-2,9%), nadużywanie innych substancji psychoaktywnych (-0,5%). Obniżenie częstości wystąpienia wymienionych problemów jest efektem pracy



kuratora sądowego sprawującego nadzór oraz innych profesjonalistów pracujących z rodziną (m.in. asystenta, pracownika socjalnego, pedagoga szkolnego/wychowawcy, dzielnicowego).

Obniżenie częstości występowania niektórych problemów (przykładowo „nadużywanie alkoholu”, „przemoc w rodzinie”) było także skorelowane z wynikami innych postępowań, np. karnego lub w sądzie rodzinnym o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego. Badanie potwierdziło hipotezę, że w toku sprawowania nadzoru przez kuratora sądowego została przez niego zweryfikowana wstępna diagnoza rodziny sporządzona przez kuratora zawodowego i w związku z tym w objętej nadzorem rodzinie pojawiły się kolejne problemy, których kurator zawodowy nie zidentyfikował podczas sporządzania wywiadu środowiskowego na etapie postępowania rozpoznawczego. Część „nowych” problemów była skutkiem zmian rozwojowych rodziny, np. wchodzeniem małoletnich w okres dojrzewania i buntu, rozpadem związku małżeńskiego lub konkubinatu, usamodzielnianiem się starszego rodzeństwa dzieci itp.

Oprócz wzrostu dietyności wyższe wartości uzyskały: **samotne rodzicielstwo** (+20,3%) w tym, jako konsekwencja rozvodu bądź separacji albo śmierci małżonka (partnera); **trudna sytuacja materialna/zależność od pomocy** (+33,5%) – zmiana częstości występowania tej zmiennej jest powiązana również z formalnymi rozpadami rodziny i samotnym wychowywaniem dzieci po orzeczeniu nadzoru kuratora sądowego nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej; **popęłnianie czynów zabronionych** (+7,2%) – część spraw karnych wszczętych przed sprawowaniem nadzoru lub w trakcie sprawowania nadzoru zakończyła się prawomocnym skazaniem w toku prowadzonego w sądzie opiekuńczym postępowania wykonawczego; **trudności w realizacji obowiązku szkolnego** (+19,9%) i **postępująca demoralizacja dziecka** (+20,8%) – wydaje się, że jest to dość oczywista konsekwencja wychowywania się dziecka w rodzinie z problemem alkoholowym<sup>42</sup>; **zmiennosc partnerów/rodzina patchworkowa** (+7,3%) – naturalna (rozwojowa) potrzeba osób dorosłych do życia w parze. Z chwilą rozpadu poprzedniego związku formalnego/niefORMALNEGO pojawia się deprivacja potrzeby bycia z partnerem. Wzrostowi uległy także **przewlekłe choroby/niepełnosprawność** (+20,4%), w toku prowadzonego nadzoru doszło bowiem do zdiagnozowania u osób objętych orzeczeniem deficytów w obszarze zdrowia fizycznego i psychicznego. W części spraw ujawnienie się w toku nadzoru problemów zdrowotnych tych osób było konsekwencją ich dotychczasowego szkodliwego trybu życia, np. nadużywania alkoholu. Należy podkreślić, że zły stan zdrowia/niepełnosprawność osób objętych orzeczeniem jest czynnikiem statycznym<sup>43</sup>, czyli takim, który nie poddaje się korekcji (zmianie) i wymaga udzielania osobie chorej/niepełnosprawnej stałego wsparcia. Nadzór kuratora sądowego ustanowiony nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej przez chorego przewlekłe/

<sup>42</sup> B. E. Robinson, J. L. Rhoden, *Pomoc psychologiczna dla dzieci alkoholików*, PARPA 2001, s.111–158; M. Ryś, *Rodzina z problemem alkoholowym. Metody badań relacji interpersonalnych w dysfunkcyjnych systemach rodzinnych*, MCPS, Warszawa 2014, s.52–64. Dzieci alkoholików oprócz różnorodnych dolegliwości psychosomatycznych (np. bóle głowy, bezsenność, osłabienie, nudności, bóle zębów, problemy z odżywianiem) często mają trudności z nauką i zachowaniem. W sytuacji, gdy rodzice nie są źródłem bezpieczeństwa i wsparcia emocjonalnego w naturalny sposób dzieci z rodzin alkoholowych poszukują akceptacji i wsparcia w grupach rówieśniczych.

<sup>43</sup> Z. Ostriańska, A. Greczuszkin, *Praca z indywidualnym przypadkiem w nadzorze rodzinnego kuratora sądowego*, Lublin 2000, s.59–70.



niepełnosprawnego rodzica lub nad chorym przewlekłe/niepełnosprawnym dzieckiem pełni rolę wspierająco-profilaktyczną i służy ochronie zagrożonego dobra dziecka. Ochrona z uwagi na przewlekłą chorobę/niepełnosprawność rodzica lub dziecka winna trwać do uzyskania pełnoletności przez dziecko, a w przypadku choroby lub niepełnosprawności dziecka często jest kontynuowana poprzez uruchomienie procedury ubezwłasnowolnienia i ustanowienia opieki prawnej.

Trudna sytuacja materialna i mieszkaniowa rodzin poddanych nadzorowi kuratora powodowała konieczność zamieszkiwania z rodzinami pochodzenia, w których już wcześniej występowały np. problemy alkoholowe lub przestępczość. Dlatego wzrostowi uległy problemy nazwane hasłowo „rodzina wielopokoleniowa ze zidentyfikowanymi problemami” (+3,4%). Podobna sytuacja nastąpiła odnośnie do upośledzenia intelektualnego (+2,9%) i uzyskania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego (+12,1%), w trakcie sprawowania nadzoru dochodziło bowiem do zdiagnozowania dzieci w poradniach psychologiczno-pedagogicznych pod kątem upośledzenia intelektualnego. Konsekwencją takiej diagnozy było uzyskanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Upośledzenie intelektualne, podobnie jak przewlekła choroba czy niepełnosprawność, jest czynnikiem zwiększającym ryzyko wystąpienia trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich. Upośledzenie intelektualne nie zmienia się w wyniku udzielanej z zewnątrz pomocy czy wsparcia np. poprzez ustanowienie nadzoru kuratora sądowego. Nadzór kuratora nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej przez upośledzonego intelektualnie rodzica pełni funkcję profilaktyczno-wspomagającą. Jeśli rodzic nie jest objęty asystą rodzinną lub specjalistycznymi usługami opiekuńczymi, nadzór winien trwać do uzyskania przez dziecko pełnoletności.

## **11. WSPÓŁPRACA CZŁONKÓW RODZINY I KURATORA Z PRZEDSTAWICIELAMI LOKALNEGO SYSTEMU WSPARCIA I POMOCY W TRAKCIE POSTĘPOWANIA WYKONAWCZEGO**

W toku badań aktowych przeanalizowano zmianę w zakresie liczby specjalistów pracujących z rodziną i porównano stan zaangażowanych specjalistów/zasobów przed wydaniem orzeczenia i w toku sprawowanego nadzoru. Zaktywizowanie przedstawicieli różnorodnych działających lokalnie podmiotów było zasługą pracy kuratora sądowego sprawującego nadzór. Odnotowano wzrost zaangażowania specjalistów pracujących z dzieckiem i rodziną w każdej wyróżnionej w tabeli 3. kategorii. Najczęściej kuratorzy sądowi współpracowali z przedstawicielami placówek oświatowych (przedszkola, szkoły, poradnie psychologiczno-pedagogiczne) – wzrost o 64,6% do poziomu 82% ogółu spraw. Wydaje się to w pełni uzasadnione, gdy przyjmujemy, że jednym z podstawowych celów działania kuratora jest monitorowanie realizacji przez dziecko obowiązku szkolnego. Następnie największy wzrost wystąpił w odniesieniu do zaangażowania do współpracy przedstawicieli ochrony zdrowia, w szczególności terapeutów uzależnień – wzrost o 32,1% do poziomu 39,3% ogółu spraw. Kolejna istotnie zaangażowana w toku prowadzonego postępowania wykonawczego grupa zawodowa to pracownicy socjalni w zakresie pracy socjalnej – tu odnotowano wzrost o 17,1% do poziomu 19% ogółu spraw. Znaczącym partnerem kuratora sądowego był dzielnicowy – wzrost o 16% do poziomu 42,2% ogółu spraw.

Tabela 3

Zaangażowanie lokalnych podmiotów w pomoc rodzinie „przed” wydaniem orzeczenia i „po” wydaniu orzeczenia

| Nazwa podmiotu                                                                    | Przed orzeczeniem (1) |       | W toku postępowania wykonawczego (2) |       | Tendencja (2-1) |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------|--------------------------------------|-------|-----------------|
|                                                                                   | Liczba spraw          | %     | Liczba spraw                         | %     |                 |
| Pomoc społeczna w zakresie pracy socjalnej                                        | 4                     | 1,9%  | 40                                   | 19%   | + 17,1%         |
| Pomoc społeczna w zakresie pomocy materialnej                                     | 123                   | 59,7% | 138                                  | 66,9% | + 7,2%          |
| Jednostka organizacyjna wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (asystent) | 0                     | 0     | 29                                   | 14%   | + 14%           |
| Placówki oświatowe                                                                | 36                    | 17,4% | 169                                  | 82%   | +64,6%          |
| Zespół interdyscyplinarny/grupa robocza                                           | 1                     | 0,5%  | 27                                   | 13%   | +12,5%          |
| Organizacja pozarządowa                                                           | 1                     | 0,5%  | 9                                    | 4,4%  | + 3,9%          |
| Ochrona zdrowia (PLU)                                                             | 15                    | 7,2%  | 81                                   | 39,3% | + 32,1%         |
| Placówki wsparcia dziennego                                                       | 0                     | 0     | 5                                    | 2,4%  | + 2,4%          |
| Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych                               | 8                     | 3,9%  | 37                                   | 16,5% | + 12,6%         |
| Wolontariusze                                                                     | 1                     | 0,5%  | 2                                    | 1%    | + 0,5%          |
| Związki wyznaniowe/organizacje kościelne                                          | 0                     | 0     | 1                                    | 0,5%  | + 0,5%          |
| Placówki świadczące specjalistyczną pomoc                                         | 8                     | 3,9%  | 25                                   | 12,1% | + 8,2%          |
| Jednostki organizacyjne samorządu                                                 | 0                     | 0     | 25                                   | 12,1% | + 12,1%         |
| Policja                                                                           | 54                    | 26,2  | 87                                   | 42,2% | + 16%           |
| Jednostki prokuratury                                                             | 24                    | 11,6% | 29                                   | 14%   | + 2,4%          |
| Książd – motywowanie do leczenia odwykowego                                       | 1                     | 0,5%  | 2                                    | 1%    | + 0,5%          |
| Osoba fizyczna                                                                    | 1                     | 0,5%  | 4                                    | 1,9%  | + 1,4%          |
| RUP                                                                               | 1                     | 0,5%  | 1                                    | 0,5%  | 0%              |
| Kurator dla dorosłych                                                             | 1                     | 0,5%  | 15                                   | 7,3%  | + 6,8%          |

Źródło: opracowanie własne.

Zaskoczeniem była informacja o stosunkowo małym zaangażowaniu w pracę na rzecz rodziny objętej nadzorem asystenta, który w toku postępowania wykonawczego podjął pracę z 29 rodzinami, co stanowiło wzrost o 14%. Jest to o tyle zaskakująca informacja, że asysta rodzinna jest od 1.01.2012 r. podstawową i najbardziej (teoretycznie) dostępną formą udzielenia wsparcia i pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich ze strony gminy. Zgodnie z założeniami systemu wsparcia rodziny, wprowadzonego przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ingerencja sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej rodziców dziecka winna być poprzedzona (przedsądowym) udzieleniem tej rodzinie wsparcia i pomocy na poziomie gminy w postaci pracy z rodziną świadczonej przez asystenta rodziny lub/i pomocy w opiece i wychowaniu dzieci świadczonej przez rodziny wspierające i placówki wsparcia dziennego. Należy zwrócić uwagę, że od wskazanej daty sąd opiekuńczy, wydając zarządzenia opiekuńcze na podstawie art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o., może zobowiązać rodziców do pracy z asystentem rodziny i/lub realizowania innych form pracy

z rodziną. Niestety sądy opiekuńcze nie wykorzystywały tej możliwości. W żadnym badanym orzeczeniu wydanym w sprawie po raz pierwszy na podstawie art. 109 § 2 k.r.o. nie znalazło się zobowiązanie do pracy z asystentem rodziny. W dwóch sprawach (A23, A114) sąd zobowiązał rodziców do współpracy z asystentem w postanowieniu zmieniającym wcześniejsze zarządzenia opiekuńcze w toku prowadzonego postępowania wykonawczego, a w jednej sprawie (A26) zobowiązał rodziców do współpracy z asystentem podczas wyznaczonego w toku postępowania wykonawczego posiedzenia. W pozostałych sprawach, w których z rodziną objętą nadzorem kuratora pracował asystent rodziny, było to najczęściej konsekwencją decyzji ośrodka pomocy społecznej.

Warto zwrócić uwagę na zaangażowanie z inicjatywy kuratora sądowego w działania na rzecz zmiany sytuacji rodziny **gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych** (wzrost o 12,6% do poziomu 16,5% ogółu), **zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy/grup roboczych** – wzrost o 12,5% do poziomu 13% ogółu. Mając na uwadze skalę problemu przemocy w rodzinie w badanej próbie (w chwili orzekania o nadzorze rozpoznano problem przemocy w rodzinie w 85 sprawach, co stanowiło 41,3% ogółu spraw), wydaje się, że udział zespołu interdyscyplinarnego lub grup roboczych zaledwie w 27 sprawach był niewystarczający w stosunku do potrzeb w tym zakresie. Należy podkreślić, że zespół interdyscyplinarny lub powołana przez niego grupa robocza jest podstawową formą interwencji w środowisku wobec przemocy w rodzinie zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Wzrost o 12,1% dotyczył zaangażowania **jednostek organizacyjnych samorządu gminnego** (głównie były to wydziały spraw lokalowych).

## 12. DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ KURATORÓW SĄDOWYCH W TOKU PROWADZONEGO NADZORU

### 12.1. Sposób dokumentowania czynności

W 138 sprawach kuratorzy sądowi dokumentowali przebieg nadzoru poprzez karty czynności (składane co miesiąc do akt sprawy) oraz sprawozdania (składane do akt z częstotliwością określoną przez sąd). W 63 sprawach kuratorzy składali sądowi jedynie sprawozdanie z objęcia nadzoru, a następnie dokumentowali podejmowane w nadzorze czynności przy pomocy składanych co miesiąc kart czynności. W 5 sprawach kurator sprawujący nadzór przedkładał sądowi jedynie sprawozdanie z objęcia nadzoru i następnie sprawozdania z przebiegu nadzoru w częstotliwości wskazanej w orzeczeniu sądu. Terminowość, forma i zawartość kart czynności i sprawozdań z objęcia/przebiegu/zakończenia nadzoru nie budziły poważnych zastrzeżeń (zawierały one istotne informacje o sygnaturze akt głównych i teczki nadzoru, o okresie sprawozdawczym, o osobach objętych nadzorem). W żadnej z badanych teczek kuratorskich nie zarejestrowano braków w zakresie dokumentacji prowadzonej przez kuratorów sądowych, jednakże odnotowano różną praktykę w zakresie przekazywania dokumentacji do akt głównych wykonawczych „Opm”.

Sprawozdania kuratorów z objęcia nadzoru w badanych sprawach co do zasady zawierały plan pracy w nadzorze – w 131 sprawach (63,6%) był on sformułowany

w sprawozdaniu z objęcia nadzoru, a w 74 sprawach (35,9%) w sprawozdaniu z objęcia nadzoru i następnie modyfikowany w toku prowadzonego nadzoru. Warto zwrócić uwagę, że zarówno § 4 ust. 2 rozp. kur.<sup>44</sup>, jak i § 4 ust. 3<sup>45</sup> przywołanego rozporządzenia nie zawiera wyraźnego zapisu odnośnie do konieczności weryfikowania poczynionych przez kuratora założeń co do sytuacji i potrzeb rodziny w sprawozdaniu z objęcia nadzoru oraz dostosowywania działań kuratora i innych profesjonalistów do aktualnej sytuacji rodziny. Dlatego nie dziwi brak dokumentacji ewaluacji planu pracy w nadzorze (184 przypadki – 89,3% ogółu spraw).

## 12.2. Podejmowanie przez kuratorów działań i współpracy z innymi podmiotami w trakcie sprawowania nadzoru

Kurator sądowy, obejmując nadzór nad rodziną z wieloma problemami, winien zaangażować do współpracy przedstawicieli działających na danym terenie podmiotów zobowiązanych do wspierania i pomocy rodzinie, zwłaszcza pracownika socjalnego i asystenta rodziny oraz przedstawicieli zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy<sup>46</sup>. Jak wynika z analizy dokumentacji zgromadzonej w badanych teczkach nadzoru przez kuratorów, jedynie w 7 sprawach (3,4%) kurator prowadzący nadzór nie podjął współpracy z innymi partnerami<sup>47</sup>. W pozostałych 199 sprawach kurator współpracował i współdziałał z przedstawicielami różnych podmiotów. Najczęściej z przedstawicielami placówek oświatowych (w 176 sprawach – 86,4%), z pracownikiem socjalnym w zakresie pomocy materialnej (w 89 sprawach – 43,2%) i pracy socjalnej (w 40 sprawach – 19,4%), z Policją (w 86 sprawach – 41,7%), z przedstawicielami ochrony zdrowia, w tym terapeutami leczenia uzależnień (w 54 sprawach – 26,2%) i z kuratorem sądowym z zespołu wykonującego orzeczenia w sprawach karnych (w 30 sprawach – 14,6%).

## 12.3. Udział kuratorów w posiedzeniach wykonawczych sądu

W 76 spośród 206 badanych spraw (36,9%) kuratorzy brali udział w posiedzeniach wykonawczych wyznaczanych przez sąd w toku postępowania wykonawczego (bez udziału stron postępowania wykonawczego). Z posiedzenia był sporządzany protokół i z reguły kopia tego protokołu znajdowała się w aktach głównych lub/i teście kuratora. Niestety organizowanie posiedzeń wykonawczych z udziałem kuratora nie jest popularną wśród sędziów metodą prowadzenia postępowania wykonawczego w sprawach opiekuńczych. Respondenci wypełniający Ankietę B (37 zespołów)

<sup>44</sup> § 4 ust. 2 rozp. kur.: „W sprawozdaniu z objęcia nadzoru kurator rodzinny przedstawia diagnozę środowiskową, zamierzenia resocjalizacyjne, metody prowadzenia nadzoru, warunki osobiste i bytowe podopiecznego, zadania do realizacji, prognozę resocjalizacyjną oraz podaje źródła informacji o podopiecznym”.

<sup>45</sup> § 4 ust. 3 rozp. kur.: „W sprawozdaniu z zakończenia nadzoru kurator rodzinny opisuje jego przebieg, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji planu pracy z podopiecznym oraz oceny wykonania obowiązków i postawy podopiecznego w okresie nadzoru”.

<sup>46</sup> Kurator sądowy może wykorzystać do sygnalizacji istniejące przepisy prawa, np. art. 100 § 2 k.r.o. (uruchomienie wsparcia w postaci pracy z rodziną lub pomocy w opiece i wychowaniu dziecka), art. 12 ust. 2 u.p.r. (uruchomienie lokalnego systemu pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie) lub art. 102 ust. 2 u.p.s. (uruchomienie pomocy społecznej w formie pieniężnej i niepieniężnej).

<sup>47</sup> Ankiety w sprawach A82 – SR w Mławie; A166, A167, A168, A171, A172, A174 – SR Poznań-Grunwald.

w 5 przypadkach odpowiedzieli, że w ich sądach nie ma posiedzeń wykonawczych, w 5 twierdzili, że są posiedzenia wykonawcze („kalendarze wykonawcze”) bez udziału kuratora i stron, podczas których sąd zapoznaje się z dokumentacją z teczki Opm<sub>k</sub>. W 27 przypadkach kuratorzy informowali, że w ich sądach odbywają się posiedzenia wykonawcze z udziałem kuratora lub stron na wniosek kuratora lub z inicjatywy sądu. Natomiast kuratorzy biorący udział w wywiadach fokusowych podkreślali znaczenie posiedzeń wykonawczych jako formy bezpośredniej współpracy kuratora z sędzią referentem. Część kuratorów uczestniczących w wywiadach fokusowych wspominała, że w ich sądach te posiedzenia nie są sformalizowane (m.in. poprzez sporządzenie protokołu z posiedzenia)<sup>48</sup>. Kuratorzy zawodowi uczestniczący w wywiadach fokusowych oraz wypełniający Ankietę B generalnie bardzo pozytywnie oceniali swą współpracę z sędziami rodzinnymi oraz podkreślali jej znaczenie w kontekście działań sądu opiekuńczego i kuratorów na rzecz ochrony dobra dziecka<sup>49</sup>.

#### 12.4. Udział kuratora w innych posiedzeniach dotyczących osób objętych orzeczeniem odbywających się poza sądem

W 36 (17,5%) sprawach kuratorzy prowadzący nadzory uczestniczyli w posiedzeniach: zespołów interdyscyplinarnych/grup roboczych (22 sprawy – 10,7%), o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (5 spraw – 2,4%); zespołu ds. oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej (8 spraw – 3,9%), o którym mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem; w zaledwie 2 sprawach (1%) zaś kurator był członkiem zespołu interdyscyplinarnego powołanego przez asystenta rodziny, o którym mowa w założeniach projektu u.w.r.<sup>50</sup>

Wydaje się, że z uwagi na skalę występowania problemu przemocy w rodzinie (85 spraw – 41,3%) i trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich (167 spraw – 81,1%) w chwili wydawania orzeczenia o ustanowieniu nadzoru, kuratorzy sądowi w niewielkim tylko stopniu wykorzystywali narzędzia do uruchomienia interdyscyplinarnej współpracy na rzecz osób objętych orzeczeniem sądu, jakie dają im ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Takie działania mogą mieć szczególne znaczenie dla rodzin zamieszkujących w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, gdzie zasoby w zakresie wsparcia, pomocy, pomocy specjalistycznej są znacząco mniejsze niż w aglomeracjach miejskich (często realizujących nie tylko zadania własne gminy, ale także powiatu wynikające z przywoływanych ustaw).

<sup>48</sup> (F3) „U nas sędziowie wyznaczają swój kalendarz wykonawczy i wtedy proszą nasze teczki. Całość jest kontrolowana przez sędziego i po tym teczkę wracają do nas do zespołu. Natomiast jeśli chodzi o posiedzenia wykonawcze to u nas też nie było nigdy takiego zwyczaju aby były posiedzenia wykonawcze takie sformalizowane”.

<sup>49</sup> (F1) „My mamy rewelacyjną współpracę z sędziami (...). Sędziowie bardzo często posilkują się naszymi wnioskami (...). Myślę, że dobra współpraca kuratora z sędzią jest już połową sukcesu. Nasza [kuratora i sędziego] praca opiera się na wzajemnym zaufaniu”.

<sup>50</sup> *Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, wrzesień 2008, <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Swiadczen%20Rodziny/A%20opieka%20zastepcza/zalozenia%20po%20RM%2030.06.pdf> (dostęp: 15.04.2017).

## 12.5. Wnioski kuratora zawodowego kierowane do sądu

Kuratorzy zawodowi w badanych sprawach złożyli ogółem 389 wniosków do sądu. W 22 sprawach kurator zawodowy w toku całego postępowania nie złożył żadnego wniosku i niestety świadczy to o braku należytej aktywności kuratora, który w toku postępowania wykonawczego, zgodnie z art. 11 pkt 1 ustawy o kuratorach sądowych<sup>51</sup>, powinien sygnalizować sądowi potrzebę zmiany lub uchylenia orzeczonego środka<sup>52</sup>.

Kurator sprawujący nadzór w sprawie opiekuńczej powinien mieć zawsze na uwadze cel prowadzonego przez sąd postępowania wykonawczego<sup>53</sup> i świadomość, że nadzór jest formą udzielonej rodzicom pomocy i narzędziem, z użyciem którego sąd sprawdza, czy podjęta przez sąd interwencja przynosi zamierzone skutki (wtedy jest to podstawa do uchylenia nadzoru), czy też jest niewystarczająca (wtedy jest to podstawa do zmiany zarządzeń opiekuńczych lub bardziej radykalnej ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej). Sami kuratorzy w trakcie wywiadu fukusowego mówili<sup>54</sup>, że zainicjowanie kolejnej sprawy o zmianę zarządzeń opiekuńczych np. poprzez umieszczenie dzieci w pieczy zastępczej wpływa mobilizująco na rodziców dzieci w zakresie podejmowania przez nich działań zmierzających do poprawy sytuacji rodziny.

W 81 sprawach (42,2%) kurator zawodowy złożył jeden wniosek<sup>55</sup> (dotyczył on w 49 sprawach przywrócenia władzy rodzicielskiej, w 22 sprawach umorzenia postępowania z uwagi na osiągnięcie pełnoletności przez dziecko, w 6 sprawach kurator wnioskował o zmianę wydanych zarządzeń opiekuńczych, w 2 sprawach wnioskował o wyznaczenie posiedzenia wykonawczego<sup>56</sup>, a w 2 o umorzenie postępowania wykonawczego).

Najczęściej kurator zawodowy wnioskował o umorzenie postępowania wykonawczego wobec dziecka, które stało się osobą pełnoletnią (123 wnioski – 31,6% ogółu wniosków), co niestety świadczy o tym, że dzieci objęte nadzorem w tylu przypadkach podlegały nadzorowi przez wiele lat (średni wiek dziecka w chwili orzekania o nadzorze wynosił ok. 10 lat, a mediana dla wieku dzieci – 10,84 lat). Następnie 101 wniosków (26% ogółu złożonych wniosków i 49% ogółu badanych spraw) dotyczyło przywrócenia władzy rodzicielskiej rodzicom. 70 (18%) wniosków dotyczyło wyznaczenia przez sąd posiedzenia wykonawczego, a 40 (10,3%) wszczęcia z urzędu postępowania o zmianę zarządzeń opiekuńczych.

<sup>51</sup> Ustawa z 27.07.2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 795 ze zm.) – dalej u.k.s.

<sup>52</sup> T. Jedynak [w:] T. Jedynak, K. Stasiak (red.), *Zarys metodyki pracy kuratora sądowego*, Warszawa 2014, s. 571–579.

<sup>53</sup> Chodzi o zidentyfikowanie przez sąd opiekuńczy zagrożenia dobra małoletniego lub prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zagrożenia, zastosowanie środków pomocowych, by wspomóc rodziców w wypełnianiu funkcji rodzicielskich.

<sup>54</sup> (F5) „Składamy też wnioski np. o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jeśli do końca nie jesteśmy w stanie podjąć decyzji czy już czy nie lub gdy mamy nadzieję że rozpoczęcie takiego postępowania zmobilizuje rodziców do poprawy sytuacji”.

<sup>55</sup> Kuratorzy rodzinni mają obowiązek rejestrowania wniosków dla celów statystycznych. Druk statystyczny MS-S40 w Części II Dział 2.1 *Wnioski kuratorów i posiedzenia wykonawcze* wyróżnia w części *Wnioski dotyczące spraw opiekuńczych* – *Opm* następujące kategorie wniosków: o umorzenie postępowania opiekuńczego, o zmianę sposobu ograniczenia władzy rodzicielskiej (art. 109 § 1 i § 2 k.r.o.), inne.

<sup>56</sup> W SR w Belchatowie odnotowano praktykę regularnego składania przez kuratora zawodowego wniosków o wyznaczenie posiedzenia wykonawczego (A11 – 11 wniosków, A13 – 10 wniosków).



Sędziowie prowadzący postępowania wykonawcze w sprawach opiekuńczych w znacznej większości przypadków przychylali się do wniosku złożonego przez kuratora zawodowego. 364 złożone wnioski (93,6%) zostały uwzględnione. Wniosek kuratora nie został uwzględniony w całości przez sąd jedynie w 13 przypadkach (3,3%), a w części w 2 przypadkach (0,5%). Odnotowano 6 (1,5%) wniosków kuratora zawodowego, które nie zostały rozpoznane przez sąd oraz 3, które z uwagi na pogorszenie sytuacji w rodzinie zostały cofnięte przez kuratora w toku postępowania o przywrócenie władzy rodzicielskiej.

## 12.6. Wnioski kuratora zawodowego kierowane do innych podmiotów

W 155 (75,2%) sprawach kurator zawodowy w trakcie sprawowania nadzoru nie składał żadnych wniosków do innych podmiotów niż sąd. W 51 sprawach wnioski kierowane do innych podmiotów niż sąd dotyczyły przede wszystkim wszczęcia przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych procedury zobowiązania do podjęcia leczenia odwykowego (42 wnioski, w tym w 9 sprawach kurator w toku sprawowanego nadzoru składał wniosek dwukrotnie, a w 2 sprawach składał wniosek trzykrotnie), zawiadomienia organów ścigania na podstawie art. 304 § 2 k.p.k. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu (13 wniosków – 17,1%), przydzielenia rodzinie lokalu z zasobów gminy (11 wniosków – 14,5%), objęcia rodziny wsparciem przez asystenta rodziny (3 wnioski – 3,9%), udzielenia pomocy materialnej (3 wnioski – 3,9%).

## 12.7. Wywiady kontrolne kuratora zawodowego, gdy nadzór prowadził kurator społeczny

Bezpośrednio po przekazaniu orzeczenia o ustanowieniu nadzoru do zespołu kuratorskiej służby sądowej nadzór został powierzony kuratorowi zawodowemu w 40 sprawach. Ostatecznie, wskutek dokonanych zmian osoby kuratora, w 61 spośród 178 badanych spraw (33,7% ogółu spraw, w których nadzór pełnił kurator społeczny) kurator zawodowy, wbrew obowiązкови nadzorowania działalności współpracujących z nim kuratorów społecznych (§5 rozp. kur.<sup>57</sup>), nie dokonywał okresowej kontroli pracy kuratora społecznego. W pozostałych 117 sprawach kurator sporządził wywiad kontrolny w trakcie sprawowania nadzoru przez kuratora społecznego: raz (w 47 sprawach – 26,4%), 2 razy (w 20 sprawach – 11,2%), 3 razy (w 13 sprawach – 7,3%), 4 razy (w 16 sprawach – 9%), 5 razy (w 1 sprawie – 0,5%). Najczęściej kurator zawodowy przeprowadzał kontrolę pracy kuratora społecznego rzadziej niż raz w roku (w 95 sprawach – 46,1%). Jedynie w 22 spośród 178 badanych spraw kurator zawodowy kontrolował pracę kuratora społecznego co najmniej raz w roku. Odnotowano różną praktykę co do sposobu zarówno dokumentowania czynności kontrolnych, jak i interpretowania celu tej czynności. Wydaje się,

<sup>57</sup> § 5 rozp. kur.: „Zawodowy kurator rodzinny wykonując obowiązki i uprawnienia w zakresie nadzoru ponadto: 2) kontroluje prawidłowość i efektywność sprawowania nadzorów oraz innych czynności zleconych sądowym kuratorom społecznym, przedstawicielom stowarzyszeń, organizacji i instytucji oraz osobom godnym zaufania, a ponadto, w uzasadnionych przypadkach, zgłasza sądowi potrzebę wystąpienia do organu statutowego stowarzyszenia, organizacji lub instytucji z wnioskiem o zmianę przedstawiciela wyznaczonego do wykonywania czynności związanych z nadzorem; 3) udziela pomocy kuratorom społecznym i innym osobom sprawującym nadzory zwłaszcza poprzez udzielanie instruktażu w zakresie metod i form pracy oraz organizowanie szkoleń dla tych osób”.

że na podstawie obowiązujących przepisów wywiad kontrolny powinien być przede wszystkim sporządzony w oparciu o osobistą wizytę kuratora zawodowego w miejscu zamieszkania rodziny i rozmowę z osobami objętymi orzeczeniem o nadzorze. Celem tej czynności jest zweryfikowanie informacji o jakości pracy kuratora społecznego i dokonanie ewaluacji sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletnich, aby była możliwa ocena efektywności działań kuratora społecznego. Kurator zawodowy po przeprowadzeniu wywiadu kontrolnego powinien omówić sytuację w rodzinie z kuratorem społecznym i udzielić mu stosownego instruktażu w zakresie kierunku i rodzaju działań, jakie kurator społeczny winien podjąć lub kontynuować. Powinny zostać przedyskutowane wszelkie kwestie związane z pełnieniem nadzoru przez kuratora społecznego i zarazem budzące wątpliwości. Kurator zawodowy powinien się odnieść do zasadności kontynuowania nadzoru, udzielić instruktażu, ewentualnie rozważyć potrzebę złożenia wniosku o modyfikację orzeczenia sądu w zakresie nadzoru. Kuratorzy zawodowi rzadko odnotowywali w teczkach nadzoru czynność polegającą na udzieleniu kuratorowi społecznemu pomocy poprzez instruktaż w zakresie metod i form pracy, choć wydaje się, że jest to konieczny element współdziałania kuratora zawodowego z kuratorem społecznym pełniącym nadzór np. przy okazji składania sprawozdań/kart czynności i ustnego omówienia sytuacji w rodzinie przez kuratora zawodowego.

### **13. OCENA SYTUACJI RODZINY W BADANYCH SPRAWACH W ASPEKcie SKUTECZNOŚCI I CELOWOŚCI DZIAŁAŃ KURATORÓW W TOKU SPRAWOWANEGO NADZORU**

Zestawienie uzyskanych wyników odnośnie do zmiennych **sytuacja mieszkaniowa, materialna, zdrowotna, poziom higieny i realizacja obowiązku szkolnego** przedstawia optymistyczny obraz zmian, jakie zaszły w rodzinie w toku sprawowanego nadzoru<sup>58</sup>. W 49 sprawach (23,8%) polepszyła się sytuacja lokalowa rodziny, głównie poprzez uzyskanie lokalu komunalnego przy wydatnym wsparciu ze strony kuratora sądowego (np. A12, A20, A21, A22, A100, A104 i A195), a „brak zmiany” odnotowano w odniesieniu do 138 spraw (66,9% ogółu spraw).

W 124 (60,1%) sprawach poprawiła się sytuacja materialna rodziny głównie poprzez aktywizację zawodową rodziców lub uzyskanie uprawnień do świadczeń (np. renty, alimentów, świadczeń rodzinnych). W 50 (24,2%) sprawach poprawił się poziom higieny, w 144 sprawach dzieci realizowały obowiązek szkolny bez opóźnień (+14 spraw, w których dzieci nie były objęte obowiązkiem, co daje łącznie 158 spraw – 76,7% ogółu spraw).

<sup>58</sup> Po przeanalizowaniu danych demograficznych, zidentyfikowaniu problemów występujących w objętej nadzorem rodzinie „przed” wydaniem orzeczenia i „po” wydaniu orzeczenia oraz ustaleniu zasobów, jakie były zaangażowane w pomoc i wsparcie dla członków rodziny „przed” ustanowieniem nadzoru i „po” ustanowieniu nadzoru, badająca podjęła próbę dokonania oceny kierunku zmian, jakie zaszły w rodzinie w czasie sprawowania przez kuratorów sądowych nadzorów. W tym celu w narzędziu badawczym Ankieta A zostały umieszczone pytania dotyczące zmiany sytuacji rodziny odnoszące się do różnych aspektów jej funkcjonowania, np. sytuacji mieszkaniowej materialnej, zdrowotnej, poziomu higieny członków rodziny, zmian w strukturze rodziny, zmian w kompetencjach rodzicielskich rodziców, kwestii związanych z realizacją obowiązku szkolnego przez dzieci i rozwoju procesu demoralizacji dzieci. Do części z tych zmiennych, np. sytuacja mieszkaniowa, materialna, stan zdrowia lub higieny, przypisano 3 możliwe odpowiedzi: poprawa, pogorszenie lub brak zmiany. Inne zmienne posiadały bardziej rozbudowane kategorie odpowiedzi, gdyż badającą interesował bardziej szczegółowy opis procesu zmiany.



**Tabela 4**

Zmiana sytuacji w rodzinie w toku nadzoru

| Obszar obserwowanej zmiany w toku nadzoru                            | Poprawa                          |       | Pogorszenie                      |       | Brak zmiany                      |       |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------|----------------------------------|-------|----------------------------------|-------|
|                                                                      | Liczba spraw<br>( $\Sigma=206$ ) | %     | Liczba spraw<br>( $\Sigma=206$ ) | %     | Liczba spraw<br>( $\Sigma=206$ ) | %     |
| Zmiana sytuacji mieszkaniowej                                        | 49                               | 23,8% | 19                               | 9,2%  | 138                              | 66,9% |
| Zmiana sytuacji materialnej                                          | 124                              | 60,1% | 30                               | 14,6% | 52                               | 25,2% |
| Zmiana stanu zdrowia członków rodziny, w tym*:<br>dzieci             | 14                               | 6,8%  | 48                               | 23,3% | 146                              | 70,8  |
| matki                                                                | 5                                | 2,4%  | 22                               | 10,7% |                                  |       |
| ojca                                                                 | 6                                | 2,9%  | 25                               | 12,1% |                                  |       |
|                                                                      | 5                                | 2,4%  | 11                               | 5,3%  |                                  |       |
| Zmiana poziomu higieny w rodzinie                                    | 50                               | 24,2% | 4                                | 1,9%  | 152                              | 73,8% |
| Realizacja obowiązku szkolnego przez dzieci (nie dotyczyło 14 spraw) | 144                              | 69,9% | 48                               | 23,3% | 14**                             | 6,8%  |

\* W pytaniu 45 możliwe były wielokrotne wybory.

\*\* Dla tej zmiennej nie było odpowiedzi „bez zmian” lecz „nie dotyczy”, gdyż w 14 sprawach dzieci nie były ze względu na wiek objęte obowiązkiem szkolnym

Źródło: opracowanie własne.

Odnotowano poprawę stanu zdrowia członków rodziny w 14 sprawach (6,8%) w odniesieniu do 16 osób (w sprawie A7 poprawa stanu zdrowia dotyczyła łącznie matki i dziecka, a w sprawie A178 poprawa dotyczyła matki i ojca dzieci) oraz pogorszenie się stanu zdrowia członków rodziny w 48 sprawach (23,3% ogółu spraw)<sup>59</sup>, co wiązało się z konsekwencjami zdrowotnymi szkodliwego trybu życia (alkoholizm) lub zmianami wynikającymi z wieku osób objętych badaniem lub z dokonaniem prawidłowej diagnozy stanu zdrowia w trakcie sprawowania nadzoru.

**Tabela 5**

Zmiana w zakresie kompetencji wychowawczych w toku nadzoru

| Zmiana w zakresie kompetencji wychowawczych                                         | Liczba spraw | Procent | Kwalifikacja („+” wzrost, „-” spadek) |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------|---------------------------------------|
| Ukończone warsztaty umiejętności wychowawczych                                      | 6            | 2,9%    | +                                     |
| Udział w grupach samopomocowych/psychoedukacyjnych                                  | 37           | 17,9%   | +                                     |
| Praca z asystentem rodziny                                                          | 26           | 12,6%   | +                                     |
| Ukończone szkolenia                                                                 | 9            | 4,3%    | +                                     |
| Udział w programach realizowanych przez OPS                                         | 16           | 7,7%    | +                                     |
| Udział w terapii rodzinnej                                                          | 6            | 2,9%    | +                                     |
| Podniesienie kompetencji poprzez współpracę z kuratorem sądowym                     | 126          | 61,1%   | +                                     |
| Obniżenie kompetencji z powodu urodzenia kolejnych dzieci ze specjalnymi potrzebami | 14           | 6,7%    | -                                     |
| Brak zmiany                                                                         | 43           | 20,8%   | brak                                  |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>59</sup> Pogorszenie stanu zdrowia odnosiło się do 58 członków rodziny, gdyż w 2 sprawach (A14 i A86) odnotowano pogorszenie stanu zdrowia matki i ojca dzieci, a w 8 sprawach pogorszenie dotyczyło matki i dziecka (A12, A45, A49, A76, A88, A109, A115, A136).

W 78 sprawach nie uległa zmianie sytuacja w obszarze struktury rodziny<sup>60</sup>. Zmiana w systemie rodzinnym może mieć zarówno konotację pozytywną (np. rozwód z uzależnionym/stosującym przemoc mężem), jak i negatywną (np. wejście w kolejny związek z uzależnionym/stosującym przemoc partnerem). Ważne, by zauważyć dużą dynamikę zmian (często wielokrotnych) w systemie rodzinnym w sprawach objętych badaniem. Liczne zmiany w systemie rodzinnym i brak stabilności w funkcjonowaniu rodziny były zdecydowanie czynnikami osłabiającymi decyzję kuratora o ewentualnym zakończeniu nadzoru, o czym również mówili kuratorzy w wywiadach fokusowych<sup>61</sup>.

Bardzo istotne były zmiany, jakie zaszły w okresie sprawowania nadzoru odnośnie do umiejętności wychowawczych rodziców/opiekunów dziecka<sup>62</sup>. Dość często, zwłaszcza w obszarach wiejskich i miejsko-wiejskich, istotne znaczenie dla podniesienia umiejętności wychowawczych miała współpraca rodziców z kuratorem sądowym. Jedynie fakt urodzenia się w trakcie sprawowania nadzoru kolejnego/-ych dzieci ze specjalnymi potrzebami został zakwalifikowany jako czynnik obniżający kompetencje rodziców. Uzyskane wyniki w tym zakresie przedstawia tabela 5.

W 149 (72,3%) sprawach odnotowano wzrost kompetencji rodzicielskich. W 43 (20,8%) sprawach nie odnotowano istotnej zmiany w stosunku do ich poziomu w chwili wydawania orzeczenia o nadzorze. W 14 (6,7%) sprawach zaobserwowano obniżenie poziomu kompetencji z uwagi na pojawienie się w rodzinie kolejnego dziecka, które ze względu na stan zdrowia fizycznego lub psychicznego bądź upośledzenie intelektualne miało specjalne potrzeby.

Analizie poddano także sposób funkcjonowania dzieci w rodzinie pod kątem prezentowania przez nie zachowań, które w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich są utożsamiane z przejawami demoralizacji. Uzyskane dane świadczą o tym, że ingerencja sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej okazywała się niewystarczająca wobec pojawienia się w toku postępowania wykonawczego problemu demoralizacji dzieci. W 38 sprawach równoległe do postępowania wykonawczego w sprawie opiekuńczej toczyło się postępowanie z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, w wyniku którego sąd zastosował środek wychowawczy (najczęściej nadzór kuratora sądowego lub umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym). W 6 sprawach małoletni popełnił czyn zabroniony i oczekiwał na rozstrzygnięcie w sprawie przed sądem rodzinnym lub karnym. W 3 sprawach małoletni podejmowali współżycie seksualne, z czego 2 dziewczynki zostały małoletnimi matkami (A115, A168).

Niewątpliwie znaczące trudności w wypełnianiu przez objętych nadzorem rodziców funkcji rodzicielskich przed sprawowaniem nadzoru i w trakcie sprawowania nadzoru oraz odroczone skutki alkoholizmu rodziców w funkcjonowaniu

<sup>60</sup> Oprócz zwiększenia się dziecięcości (w 36 rodzinach), w 47 sprawach doszło do rozpadu związku małżeńskiego/nieformalnego, w 44 sprawach do orzeczenia rozwodu lub separacji, w 12 sprawach zmarł współmałżonek lub partner, a w 26 sprawach rodzic sprawujący bezpośrednią opiekę nad dzieckiem/-ćmi wszedł w kolejny związek nieformalny/formalny.

<sup>61</sup> (F5) „I też doświadczyłem tego, że te [długotrwałe nadzory] sprawy za chwilę wracają, bo coś się wydarzy, szkoła znowu coś zauważy, znowu przesyłają pismo do sądu i znowu mamy to samo postępowanie”.

<sup>62</sup> Zmiennej „zmiana kompetencji wychowawczych” w narzędziu badawczym Ankieta A przypisano różne wartości, które w ocenie badającej mają wpływ na wzrost kompetencji rodzicielskich, np. ukończone warsztaty umiejętności wychowawczych, praca z asystentem rodziny, udział w grupach samopomocowych/psychoedukacyjnych.

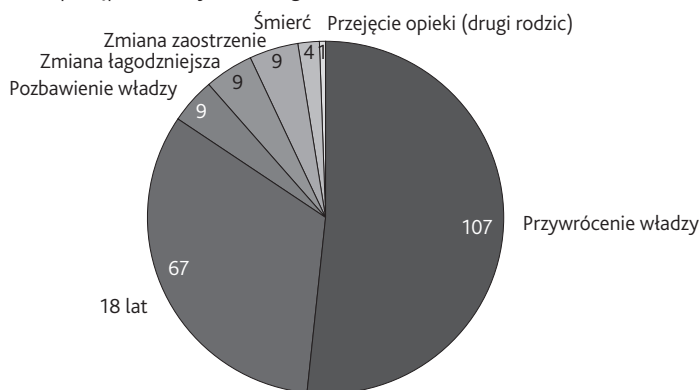
psychospołecznym dzieci z rodzin alkoholowych mogły się przejawiać prezentowaniem przez nastoletnie dzieci z tych rodzin różnorodnych zachowań nieaprobowanych społecznie lub ryzykownych.

## 14. POWÓD ZAKOŃCZENIA POSTĘPOWANIA WYKONAWCZEGO

Najczęściej (w 107 sprawach – 51,9%) sąd uchylił nadzór w związku z przywróceniem rodzicowi/-om władzy rodzicielskiej, przy czym w przypadku 101 spraw odbyło się to na wniosek złożony przez kuratora zawodowego.

### Wykres 4

Powód zakończenia postępowania wykonawczego



Źródło: opracowanie własne.

W pewnym sensie świadczy to o sukcesie działań sądu opiekuńczego i kuratora, gdyż w wyniku udzielonej przez sąd pomocy rodzice dzieci przezwyciężyli trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich i funkcjonowaniu socjalno-bytowym rodziny, które leżały u podstaw ingerencji sądu. Można więc ocenić, że cel interwencji sądu został osiągnięty<sup>63</sup>.

Przejawem wyczerpania możliwości pomocy i wsparcia dla rodziców, wobec których sąd wcześniej ustanowił nadzór kuratora, było 9 spraw, w których – mimo udzielonej pomocy – nie nastąpiła oczekiwana zmiana w funkcjonowaniu rodziny (ostatecznie sąd pozbawił rodziców władzy rodzicielskiej i umieścił dzieci w pieczy zastępczej) oraz 9 kolejnych spraw, w których sąd zmienił formę ograniczenia władzy na najbardziej dolegliwą i również umieścił dzieci poza rodziną. Zatem w 125 (60,7%) sprawach sąd opiekuńczy wraz z kuratorem sądowym wykonali poważną pracę na rzecz zmiany sytuacji rodziny, w wyniku której został uchylony nadzór lub sąd doszedł do wniosku, iż nie ma szans na poprawę sytuacji w rodzinie i z uwagi na występujące ryzyka dotyczące bezpieczeństwa dziecka podjął decyzję o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej.

<sup>63</sup> Do liczby spraw, w których przywrócono władzę rodzicielską, należy doliczyć jeszcze 9 spraw, w których sąd zmienił formę ograniczenia władzy rodzicielskiej z nadzoru kuratora na „łagodniejszą”, np. współdecydowanie w istotnych sprawach dziecka.

Z uwagi na temat badania bardziej wnikliwie przeanalizowano czynności zawodowego kuratora sądowego w 67 sprawach, w których postępowanie wykonawcze trwało aż do ukończenia przez wszystkie dzieci objęte orzeczeniem wieku 18 lat. Celem analizy było sprawdzenie, czy ma znaczenie kto (kurator zawodowy czy społeczny) w tych sprawach pełnił nadzór. Uzyskane dane dla podzbioru 67 spraw nazwanego roboczo „18 lat”<sup>64</sup> wyraźnie wskazują, że nadzór w tych sprawach częściej niż w całej próbie 206 spraw sprawował kurator społeczny (+1,2%), a jeśli uwzględnimy dane ogólnopolskie ze sprawozdania statystycznego MS-S40 za rok 2015 w zakresie nadzorów w sprawach opiekuńczych, to owa różnica jest jeszcze bardziej znacząca (+15,7%). Dodatkowo aby sprawdzić, czy wystąpiły inne różnice w całej próbie i podzbiorze „18 lat”, porównano także liczbę i rodzaj wniosków złożonych przez kuratora zawodowego do sądu. Okazało się, że w podzbiorze „18 lat” odsetek spraw, w których kurator zawodowy nie złożył żadnego wniosku w toku prowadzonego nadzoru, był wyższy o 6,7% w porównaniu z całą próbą. Jednocześnie w 25 sprawach z tej grupy kurator złożył po jednym wniosku – 21 wniosków dotyczyło umorzenia postępowania z uwagi na ukończenie 18 lat, w 2 sprawach kurator wnioskował o przywrócenie władzy rodzicielskiej, w 1 sprawie wnioskował o zmianę wydanych zarządzeń opiekuńczych, a w 1 sprawie o wyznaczenie przez sąd posiedzenia wykonawczego. Z powyższego wynika, że w sprawach, w których nadzór trwał do ukończenia przez dzieci objęte orzeczeniem 18 lat, aktywność kuratora sprawującego nadzór i kuratora zawodowego była niższa niż w całej próbie.

## 15. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Uzyskany materiał badawczy to 206 różnych historii rodzin wychowujących małoletnie dzieci, w których sąd opiekuńczy stwierdził zagrożenie ich dobra. W części zbadanych spraw rodzice poprzez pracę z kuratorem sądowym poprawili swe funkcjonowanie i ostatecznie sąd przywrócił im władzę rodzicielską, w części spraw nadzór kuratora był konieczny w celu podjęcia działań typu *harm reduction*, polegających na redukcji szkód i zagrożeń w związku z ryzykownymi zachowaniami osób, które (mimo udzielanej im pomocy) nie zmieniają swego szkodliwego sposobu funkcjonowania. Stąd na wstępie został przywołany Bolesław Prus – pisarz i publicysta. Wydaje się, że jego wizja skuteczności i celowości działań człowieka okresu pozytywizmu może być trafną konkluzją w odniesieniu do postawionego problemu badawczego. Specjaliści w zakresie pracy socjalnej i asystentury rodzinnej<sup>65</sup> nazywają rodziny, które były podmiotem ingerencji sądu opiekuńskiego, rodzinami wieloproblemowymi. Małgorzata Szpunar podaje, że „najczęstsze problemy rodzin to, oprócz biedy, sprzężone z tym zjawiskiem bezrobocie, niezaradność życiowa, nieumiejętność prowadzenia gospodarstwa domowego, uzależnienia, wielodzietność,

<sup>64</sup> Chodzi o sprawy, w których nadzór trwał do ukończenia przez dziecko 18 lat.

<sup>65</sup> I. Krasiejko, A. Imielińska, *Efektywność asystentury rodziny na przykładzie badań realizowanych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Częstochowie* [w:] *Asystentura rodziny. Analiza efektywności specjalizacji pracy socjalnej w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”*, red. M. Szpunar, Gdynia 2011; M. Szpunar, *Charakterystyka rodzin z wieloma problemami*, [w:] *Asystentura rodziny...*, red. M. Szpunar; D. Trawkowska, *Dokąd zmierzamy? Socjologiczna analiza działań podejmowanych wobec rodzin wieloproblemowych przez pomoc społeczną*, „Teologia i Moralność” 2010/7, s. 33–44, <http://www.teologiaimoralnosc.amu.edu.pl/archiwalne.pl> (dostęp: 7.10.2016 r.).

samotne macierzyństwo, często także przemoc domowa. Trudno w tak skomplikowanej sytuacji określić dokładnie, co jest przyczyną, a co skutkiem”<sup>66</sup>.

Praca kuratora sądowego z rodziną wieloprotblemową, podobnie jak praca asystenta, musi być długotrwała. Wymaga wszechstronnej wiedzy na temat specyfiki problemów rodziny i sposobów wprowadzania zmian w jej funkcjonowaniu. Z doświadczeń asystentury rodzinnej wynika, że w przypadku rodzin, w których nie występują przewlekłe problemy, np. upośledzenie umysłowe, choroba psychiczna, choroba alkoholowa, optymalny czas pracy asystenta to 2–3 lata. Rodziny, z którymi asystent zakończył pracę, podlegają jeszcze – zgodnie z zapisami art. 15 ust. 1 pkt 16 u.w.r. – monitorowaniu, funkcjonowania rodziny przez asystenta (zwykle przez okres co najmniej 3 dodatkowych miesięcy). W przypadku rodzin dotkniętych „przewlekłym problemem” czas współpracy asystenta z rodziną nie jest limitowany. Podobne opinie na ten temat wyrażali kuratorzy zawodowi uczestniczący w wywiadach fokusowych<sup>67</sup>.

Na podstawie analizy akt można przyjąć, że orzeczenia sądu opiekuńczego dotyczyły w znakomitej większości rodzin, w których wcześniej co najmniej jeden podmiot (np. pomoc społeczna, placówka oświatowa, Policja) podejmował interwencję, ale w ocenie tego podmiotu była ona niewystarczająca do zlikwidowania zagrożenia dobra dziecka. Sygnalizacja zagrożenia nie następowała jednak bezpośrednio po ustaleniu zagrożenia. Dlatego, z reguły, w chwili rozpoczęcia przez kuratora nadzoru rodzina i jej członkowie prezentowali już dość utrwalone (czasami przekazywane w pokoleniowym dziedziczeniu) sposoby funkcjonowania.

Dla efektywności nadzoru istotne jest, że pomoc oferowana przez kuratora rodzinnego nie wynika ze swobodnej decyzji rodziny, w przeciwieństwie do pomocy od asystenta rodziny, która jest dobrowolna i zakłada aktywny udział rodziny w pracy na rzecz zmiany sytuacji, w jakiej się ona znajduje<sup>68</sup>. Sąd w 85,4% zbadanych

<sup>66</sup> M. Szpunar, *Charakterystyka rodzin...*, s.42.

<sup>67</sup> (F13) „Gdy przyczyna [ingerencji sądu] jest «krótka» to nadzór jest krótki. Jeśli przyczyna jest nieprzemijająca np. niepełnosprawność, problemy z uzależnieniem systematycznie nawracające to i nadzór wtedy trwa dłużej”.

<sup>68</sup> I. Krasiejko (*Asystentura rodziny. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016, s. 86–87) twierdzi, że „efektem pracy socjalno-wychowawczej [asystenta] z rodziną powinna być jej samodzielność życiowa tj. nabycie umiejętności znajdowania rozwiązań trudności występujących w życiu oraz styl życia zgodny z normami społecznymi, tworzenie środowiska życia, które będzie bezpieczne i optymalne dla rozwoju dzieci i innych osób zależnych. Do warunków koniecznych, które muszą być spełnione, aby usamodzielić rodzinę, należy zaliczyć: bezpieczeństwo dzieci (brak maltretowania, wykorzystywania seksualnego, zaniedbywania dzieci oraz przemocy w relacjach między dorosłymi), w co najmniej dobrym stopniu rozwinięte umiejętności opiekuńczo-wychowawcze rodziców (lub opiekunów dziecka), prowadzenia gospodarstwa domowego, co najmniej dobre relacje w rodzinie nuklearnej, co najmniej ograniczenie picia alkoholu opiekunów dziecka, czyli brak zjawiska problemowego używania alkoholu – okazjonalne spożywanie małej ilości alkoholu bez upijania się, samodzielność w rozwiązywaniu trudności życia codziennego oraz w realizacji różnorodnych spraw na rzecz dzieci i domu, poczucie siły, własnej wartości, sprawstwa i kontroli nad własnym życiem, umiejętność egzekwowania praw, stawiania granic. Efektem pracy asystenta jest też zmiana sytuacji prawnej: rodzicom zostają przywrócone pełne prawa rodzicielskie oraz zostaje odwołany nadzór kuratora. Ponadto rodzice, wychowawcy, nauczyciele w szkole i inne osoby zauważają zmiany w wyglądzie i zachowaniu dzieci. Sami klienci – rodzice powinni mieć też przekonanie, że poradzą sobie z utrzymaniem wypracowanych zmian, że nie potrzebują już wsparcia. Nie o to chodzi, żeby wszystkie problemy klientów zostały rozwiązane, bo to jest niemożliwe. Najważniejsze w pracy asystenta rodziny jest takie wzmocnienie klientów, które oznacza wyposażenie ich w narzędzia do rozwiązywania własnych zestawów problemów. Ponadto klient powinien wiedzieć, gdzie ma szukać pomocy, kiedy problemy znów go przerosną. Dodatkowym, oczekiwanym wskaźnikiem jest wyjście rodziny z systemu pomocy społecznej, czyli podjęcie pracy zawodowej oraz niekorzystanie już ze świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej. Nie zawsze jest to jednak możliwe (np. przypadku samotnego rodzicielstwa, wielodzietności, niepełnosprawności, zwłaszcza upośledzenia umysłowego lub zaburzeń psychicznych rodziców)”.

spraw działał z urzędu, wbrew woli poddawanych nadzorowi. Rodzice małoletnich postrzegali sąd i kuratora jako „interwenta”. W konsekwencji przyjmowali wobec nich nieufną, a nawet wrogą postawę. Kuratorzy uczestniczący w wywiadach fokusowych również zaobserwowali powyższe i sygnalizowali wynikającą z tego trudność w początkowej fazie pracy z rodziną<sup>69</sup>.

Generalnie, obraz pracy kuratora sprawującego nadzór w badanych sprawach był pozytywny. Odnotowano wystąpienie dzięki niemu istotnych pozytywnych zmian w funkcjonowaniu rodzin. Niemniej jednak objęta badaniem tematyka winna być podawana regularnej refleksji i dyskursowi naukowo-badawczemu w celu podnoszenia jakości pomocy świadczonej przez sąd opiekuńczy z uwzględnieniem dorobku naukowego w tym zakresie. Problematyka ta wydaje się być szczególnie ważna w kontekście ostatnich zmian w art. 112<sup>3</sup> k.r.o.<sup>70</sup> i obowiązku dokonania przez sąd opiekuńczy oceny skuteczności zastosowanych na podstawie art. 109 § 2 pkt 1–4 k.r.o. środków przed wydaniem orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.

### **15.1. Rekomendacje dotyczące czynności sądu w postępowaniu rozpoznawczym i wykonawczym**

Analiza orzeczeń sądów opiekuńczych wydanych w badanych sprawach skłania do postulowania, by sądy opiekuńcze w znacznie szerszym zakresie korzystały z przepisu art. 100 § 2 k.r.o., mówiącego o obowiązku sądu do udzielenia rodzinom pomocy, również poprzez zawiadomienie jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej<sup>71</sup> o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy.

Zawiadomiona przez sąd jednostka obowiązana jest informować sąd o rodzajach udzielanej pomocy i jej rezultatach. Takie działanie będzie miało istotne znaczenie (biorąc pod uwagę aktualne brzmienie art. 112<sup>3</sup> k.r.o.) przy uzasadnianiu ewentualnej decyzji sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, a także pozwoli na zaktywizowanie lokalnych zasobów w zakresie wspierania rodziny jeszcze przed wydaniem orzeczenia.

Kuratorzy zawodowi w toku wywiadów fokusowych sygnalizowali potrzebę stosowania gradacji formy ingerencji sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej – od zawiadomienia podmiotu odpowiedzialnego w gminie za pracę z rodziną (art. 100 § 2 k.r.o.) poprzez zobowiązanie rodziców/maleoletniego do określonego zachowania ze wskazaniem sposobu kontroli, ustanowienie nadzoru kuratora, aż po najbardziej drastyczne rozwiązanie, jakim jest umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Postulowali, by orzeczenia sądu opiekuńczego w sprawach o wydanie zarządzeń na podstawie art. 109 § 2 k.r.o. zawierały – oprócz ustanowienia stałego

<sup>69</sup> (F1) „Ośrodki pomocy społecznej najczęściej kierują do nas wnioski o wgląd w sytuację rodziny, ale też mamy takie doświadczenie, że nasi podopieczni boją się OPS i boją się, że każdy wniosek skierowany przez OPS do sądu skończy się odebraniem dziecka, więc jak pojawia się kurator to pojawia się rodzaj lekkiej paniki, czy tu nie będzie zaraz dziecko zabrane. Więc naszą rolą jest tak pracować z tą rodziną, żeby ich przekonać, że my nie jesteśmy od zabierania dzieci, ale od tego żeby ta rodzina zaczęła w miarę jakoś funkcjonować.”

<sup>70</sup> Ustawa z 18.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. poz. 406).

<sup>71</sup> Chodzi o gminę odpowiedzialną za udzielenie wsparcia rodzicom przeżywającym trudności w wypełnianiu obowiązków rodzicielskich.



nadzoru kuratora – inne zarządzenia odnośnie do postępowania rodziców lub małoletniego oraz aby sąd określił sposób kontroli wykonania tych zarządzeń.

Podstawową trudnością ustalenia, jak powinno być prowadzone przez sąd postępowanie wykonawcze w sprawach opiekuńczych jest brak przepisów w tym zakresie. Nie ma określonej procedury postępowania ani wytycznych w sprawie czynności sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego. W konsekwencji nie jest również określona relacja między sędzią prowadzącym postępowanie wykonawcze a kuratorem sądowym sprawującym nadzór, a w przypadku nadzorów sprawowanych przez kuratorów społecznych – dodatkowo między kuratorem zawodowym a nadzorowanym przez niego kuratorem społecznym. Od dawna w środowisku sędziowskim wypowiediany jest postulat<sup>72</sup> stworzenia „kodeksu wykonawczego w sprawach opiekuńczych”, a w kuratorskim postulat umocowania rodzinnego kuratora sądowego jako organu wykonawczego w tym postępowaniu<sup>73</sup>.

Konieczna jest poprawa terminowości wykonywania przez sekretariat wydziału rodzinnego zarządzeń sędziego oraz niezwłoczne przedkładanie sądowi wniosków i sprawozdań/kart czynności składanych przez kuratora do decyzji sądu. W trakcie badań odnotowano niepokojące dane w tym zakresie. Kuratorzy postulowali potrzebę przywrócenia posiedzeń wykonawczych jako skutecznej formy pracy sądu i kuratora sądowego z członkami rodziny w postępowaniu wykonawczym.

Badania aktowe wykazały, że posiedzenia wykonawcze z udziałem stron postępowania wykonawczego są dość rzadko stosowaną metodą pracy sędziego rodzinnego (jedynie w 63 sprawach – 30,6% sąd wyznaczał posiedzenia wykonawcze z udziałem stron). W aktualnym Regulaminie urzędowania sądów powszechnych<sup>74</sup> nie ma już zapisu o organizacji posiedzeń wykonawczych sądu rodzinnego.

Kuratorzy zawodowi uczestniczący w wywiadach fokusowych postulowali, by orzeczenia wydawane przez sąd były „rozsądne i wykonalne”. Chodzi o to, by nałożone przez sąd obowiązki były możliwe do zrealizowania przez osoby zobowiązane, z punktu widzenia dostępności dla nich określonych usług i ich bezpłatności. W razie wątpliwości w tych kwestiach sąd wydający orzeczenie powinien zasięgnąć opinii kuratora zawodowego z terenu, gdzie zamieszkuje dana rodzina, na temat dostępności bezpłatnej pomocy.

Należy wprowadzić zasadę objęcia prowadzonym z urzędu postępowaniem rozpoznawczym wszystkich dzieci wychowujących się w danej rodzinie oraz obowiązku wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie wydania zarządzeń opiekuńczych wobec kolejnego dziecka urodzonego w rodzinie, w której sprawowany jest nadzór nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej. Badanie wykazało pomijanie przez sąd w orzeczeniu końcowym innych dzieci wychowujących się w rodzinie (w szczególności młodszych niż objęte orzeczeniem i o specjalnych potrzebach) oraz brak reakcji kuratora (poprzez złożenie odpowiedniego wniosku do sądu) i sądu nadzorującego postępowanie wykonawcze na fakt urodzenia się w rodzinie objętej nadzorem kolejnych dzieci.

<sup>72</sup> M.in. w trakcie Kongresu Sędziów Rodzinnych zorganizowanego w dniach 18–22.09.2016 r. w Zakopanem.

<sup>73</sup> <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2016/01/Komunikat-ze-spotkania-KRK-z-wiceministrem.pdf> (dostęp 9.10.2016 r.).

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23.12.2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. poz. 2316).



## 15.2. Rekomendacje dotyczące czynności kuratorów sprawujących nadzory w sprawach opiekuńczych

Konieczne jest uporządkowanie kwestii związanych z prowadzeniem dokumentacji w nadzorach prowadzonych przez kuratorów rodzinnych oraz wymiany dokumentów między kuratorem sprawującym nadzór/podejmującym inne czynności a sądem prowadzącym postępowanie wykonawcze. W badanych sprawach pojawiała się różnorodna praktyka w tym zakresie – od pełnego dublowania dokumentacji wytworzonej w zespole kuratorskim do nieprzekazywania do akt głównych wykonawczych żadnych dokumentów. Kuratorzy zawodowi biorący udział w wywiadach fokusowych podkreślali, jak ważne dla kuratorów jest otrzymywanie wszelkich dokumentów (przykładowo opinii, informacji o interwencjach), które trafiają do akt głównych wykonawczych. Obustronna wymiana dokumentów co najmniej ograniczyłaby dublowanie pracy biurowej kuratorów i sędziów.

Konieczne jest zapewnienie zespołom kuratorskiej służby sądowej należytej obsługi sekretarskiej m.in. poprzez wprowadzenie przelicznika etatów kuratorów na etat obsługi. Sprawne wykonywanie czynności przez kuratorów sądowych jest również związane z odpowiednią obsługą sekretarską. Kuratorzy biorący udział w wywiadach fokusowych, jak również kierownicy zespołów, którzy wypełniali Ankietę B, informowali o braku lub niewystarczającej obsłudze sekretarskiej zespołu kuratorskiej służby sądowej. Jak wynika z druku statystycznego MS-S40 za rok 2015 na 31.12.2015 r., na 538 zespołów kuratorskiej służby sądowej przypada 438,525 etatów obsługi sekretarskiej. „Odpowiednia” obsługa musi uwzględniać liczebność zespołów, niekiedy znaczną<sup>75</sup>.

Należy rozważyć opracowanie metodyki prowadzenia nadzoru w sprawie opiekuńczej zawierającej wskazówki i narzędzia (formularze, kwestionariusze) pomocne przy sporządzaniu wstępnej diagnozy sytuacji w rodzinie (w tym szacowania ryzyka wystąpienia różnych zagrożeń dobra małoletniego dziecka), określenia celów interwencji sądu i nadzoru, stworzenia na ich podstawie planu pomocy rodzinie, sposobów realizacji przez kuratora sprawującego nadzór planu pomocy (w tym podstaw prawnych i procedur zaangażowania w tę pomoc działających lokalnie podmiotów zajmujących się pracą na rzecz rodziny), techniki ewaluacji planu pomocy i modyfikacji planu.

Wydaje się konieczne opracowanie poradnika zasad i procedur podejmowania interwencji i udzielania pomocy przez kuratora sądowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia życia/zdrowia dziecka lub innych sytuacji kryzysowych, tak by kuratorzy rodzinni potrafili dobrze wykorzystywać swe lokalne zasoby w zakresie np. przeciwdziałania przemocy czy wspierania rodziny. Kurator sądowy powinien pełnić rolę koordynatora udzielanej rodzinie pomocy i „zarządzać” zasobami w tym zakresie, tym bardziej że posiada do tego stosowne umocowanie wynikające z art. 9 pkt 5<sup>76</sup> i art. 87 ust. 3 u.k.s.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Np. ZKSS wykonujący orzeczenia w sprawach rodzinnych w SR w Gliwicach to 13 kuratorów zawodowych, a w SR dla Warszawy-Mokotowa to 14 kuratorów.

<sup>76</sup> Art. 9 pkt 5 u.k.s.: „Wykonując swoje obowiązki służbowe, kurator zawodowy ma prawo do: 5) żądania od Policji oraz innych organów lub instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, stowarzyszeń i organizacji społecznych w zakresie ich działania, a także od osób fizycznych pomocy w wykonywaniu czynności służbowych”.

<sup>77</sup> Art. 87 ust. 3 u.k.s.: „Kuratorowi społecznemu w związku z wykonywaniem czynności zleconych przez sąd lub kuratora zawodowego przysługują uprawnienia, o których mowa w art. 9”.

Należałoby opracować i upowszechnić wśród kuratorów wzory wniosków składanych przez kuratora do sądu i innych (pozasądowych) podmiotów.

Konieczne jest zapewnienie kuratorom sądowym (zawodowym i społecznym) profesjonalnych szkoleń, w tym zwiększenie liczby szkoleń realizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Szkolenia powinny obejmować tematykę zarówno prawną, jak i poświęconą metodyce pracy kuratora rodzinnego, doskonaleniu tzw. kompetencji miękkich, takich jak komunikacja z podopiecznymi, motywowanie osób objętych nadzorem do zmiany zachowań, zarządzanie przypadkiem (*case management*), technika dialogu motywującego i in. Profesjonalnymi szkoleniami powinni być objęci kuratorzy społeczni. W obecnym stanie prawnym za ich szkolenia odpowiada kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej (art. 41 ust. 1 pkt 8 u.k.s.).

Konieczne jest zapewnienie kuratorom zawodowym dostępu do profesjonalnej superwizji prowadzonej przez superwizorów z listy Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego lub Instytutu Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego. Poddawanie się kuratora zawodowego regularnej superwizji podnosi jakość jego pracy, wpływa na rozwój zawodowy i chroni przed wypaleniem zawodowym.

Konieczne jest stworzenie warunków dla zwiększenia atrakcyjności i prestiżu funkcji kuratora społecznego poprzez objęcie kuratorów społecznych ochroną przed następstwami nieszczęśliwych wypadków w trakcie wykonywania obowiązków służbowych (ubezpieczenie NNW) oraz podwyższenie kwoty ryczałtu za sprawowanie nadzorów (obecnie kwota miesięcznego ryczałtu to 2% do 4% kwoty bazowej).

### **15.3. Rekomendacje dotyczące czynności zawodowych kuratorów rodzinnych nadzorujących wykonywanie obowiązków służbowych przez kuratorów społecznych**

Z uwagi na brak uregulowań przebiegu postępowania wykonawczego w sprawach opiekuńczych należy rozważyć opracowanie wytycznych określających częstotliwość składania i zawartość wywiadów kontrolnych sporządzanych przez kuratorów zawodowych w sprawach, w których nadzór pełni kurator społeczny. Badanie aktowe wykazało zróżnicowaną praktykę w poszczególnych sądach/zespołach i niesatysfakcjonujący poziom nadzoru nad działalnością kuratorów społecznych przez kuratorów zawodowych.

Celowe jest ograniczenie do niezbędnego (uzasadnionego) minimum zmian kuratorów sprawujących nadzór w danej sprawie. Liczne zmiany kuratorów w badanych sprawach dezorganizowały pracę z rodziną. Za każdym razem nowy kurator rozpoczynał tę pracę od początku i wydaje się, że jego wiedza o problemach rodziny była coraz słabsza, gdyż opierała się na przekazie od poprzedniego kuratora społecznego (z pola widzenia kuratora ginęły najistotniejsze problemy rodziny, w tym te, które były powodem ingerencji sądu opiekuńczego).

Warto się zastanowić, czy nie należy stworzyć algorytmu postępowania kuratora zawodowego i sądu dla spraw, w których nadzór trwa dłużej niż 3 lata, aby zintensyfikować działania kuratora i sądu, co powinno wpłynąć również na aktywność osób objętych orzeczeniem np. poprzez obowiązkowe wyznaczenie posiedzenia wykonawczego przez sąd lub określenie celu i zakresu działań rodziców oraz sposobu ich zweryfikowania przez kuratora/sąd.

**Słowa kluczowe:** dziecko, dobro dziecka, zagrożenie dobra dziecka, małoletni, rodzina, rodzina wieloproblemowa, władza rodzicielska, ograniczenie władzy rodzicielskiej, sąd opiekuńczy, postępowanie opiekuńcze, zarządzenie sądu, zarządzenie ograniczające władzę rodzicielską, nadzór kuratora sądowego, zawodowy kurator rodzinny, kurator społeczny, kuratorska służba sądowa, zespoły kuratorskiej służby sądowej, system wspierania rodziny, asystent rodziny, diagnoza sytuacji socjalnej rodziny, diagnoza sytuacji opiekuńczo-wychowawczej, system rodzinny, przemoc w rodzinie, alkoholizm, praca socjalna.

### Summary

#### **Alina Prusinowska-Marek, Efficacy and expedience of conducting long-term supervisions under Probation, Welfare and Guardian ad Litem Services Team in guardianship proceedings**

*In case of a threat or actual risk of best interest of a child, guardianship court, under art. 109 sec. 2 of the Family and Guardianship Code issues an order of restriction on parental authority. Its purpose is to protect the minor and assist parents, what may give them the possibility to bring up a child on their own. One of the most common orders is the establishment of continuous surveillance of probation officer on parental authority (art. 109 sec. 2 it. 3 of the Family and Guardianship Code). In 2016 The Institute of Justice had an examined files to find answer on the subject of efficacy and expedience of the surveillance in guardianship cases lasting longer than 3 years. During the research, 206 guardianship cases from 26 district courts have been analyzed. Obtained quantitative and qualitative data were amended by qualitative data from two focus interviews involving probation officers (15) and from 37 surveys dedicated to Probation, Welfare and Guardian ad Litem Services Teams. The outcomes show that probation officers in guardianship cases administer surveillance in families with number of problems (in 94,6% of families there had been identified at least 3 problems before establishing surveillance and in 50% of families there had been 6 and more problems). Severe restriction on parental authority to improve their performance was being a single parent (42% of cases) and having a large family (44,7% of families had 3 children or more) and lack of adequate help from the local welfare services before establishing surveillance of probation officer. In those circumstances establishment of probation officer and surveillance of the family court judge during the enforcement procedure might have been one and only stable professional support for the family in crisis. Probation officer surveillance in examined sample continued for usually 3–5 years (44,7%) and this period was considered as indispensable to imprint positive changes in family functioning. The author has recommended a change in practice considering the way of conducting and organizing the enforcement procedures by the family court judges and probation officers to enforce the effectiveness of those proceedings.*

**Keywords:** child, best interest of the child, minor, family, family with number of problems, parental authority, restriction on parental authority, guardianship court, guardianship proceedings, court order, order of restriction on parental authority, probation officer surveillance, probation officer, social worker, Probation, Welfare and Guardian ad Litem Services Team, family support system, family assistant, diagnosis of family's social situation, diagnosis of educational and guidance situation, family system, domestic violence, alcoholism, social assistance.

Elżbieta Holewińska-Łapińska\*

## Orzecznictwo w sprawach o zniesienie separacji

### UWAGI WPROWADZAJĄCE

Separacja, unormowana w różnicowany sposób w ustawodawcach państw zaborczych, stanowiąca na znacznym obszarze ziem polskich „surogat” rozwodu, obowiązywała do wejścia w życie dekretu z 25.09.1945 r. – Prawo małżeńskie<sup>1</sup>, kiedy to nastąpiła unifikacja prawa małżeńskiego i wprowadzenie rozwodu. Po zmianach ustrojowych z początku lat 90. XX wieku<sup>2</sup> podjęto dyskusję nad celowością wprowadzenia do polskiego prawa rodzinnego separacji jako alternatywy dla rozwodu, którą mogłyby wybrać osoby traktujące węzeł małżeński jako nierozzerwalny. Zainicjował ją ówczesny Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Adam Strzembosz<sup>3</sup>. Zwolennicy separacji zakładali, że w państwie, którego obywatele w przeważającej większości są w katolikami, separacja małżeńska usunie konflikt sumienia którego mogli doznawać katolicy „zmuszeni” do rozwiedzenia się w braku separacji prawnej. Oczekiwali, że separacja wyciszy konflikty i dzięki temu stworzy szansę pojednania małżonków. Przeciwnicy (niezależnie od obawy „klerykalizacji” prawa i, zapewne, brania pod uwagę prawdopodobieństwa zaostrzenia prawa rozwodowego po ewentualnym wprowadzeniu separacji, co – jak obecnie wiadomo – nie nastąpiło) obawiali się, że osoby pozostające w małżeństwach w stanie separacji prawnej będą nawiązywały konkubiny z pozamałżeńskimi partnerami, co będzie źródłem komplikacji w sferze stosunków majątkowych oraz będzie niekorzystne dla dzieci pochodzących z niesformalizowanych przez małżeństwo związków

\* Autorka jest profesorem Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 270.

<sup>2</sup> W okresie wcześniejszym podczas prac nad projektem Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego posłowie katolicy z Koła Poselskiego „Znak” wystąpili z propozycją wprowadzenia do kodeksu instytucji separacji (wystąpienie posła T. Mazowieckiego z 25.02.1964 r.). Propozycja ta nie spotkała się jednak z akceptacją. Godny odnotowania jest także postulat Jerzego Kowalskiego z 1968 r. wprowadzenia separacji jako instytucji kompleksowo normującej sytuację prawną małżonków żyjących w rozłączeniu po oddaleniu powództwa o rozwód (J. Kowalski, *Oddalenie powództwa rozwodowego a dalsze pożycie małżeńskie*, PiP 1968/11. Zob. też polemikę opublikowaną w PiP 1969/7, M. Wawilowa, *Czy separacja?*; J. Kowalski, *W odpowiedzi M. Wawilowej*). Na temat celowości wprowadzenia separacji do systemu polskiego prawa zob. też J. Panowicz-Lipska, *Skutki prawne separacji faktycznej*, Poznań 1991, s. 8–15.

<sup>3</sup> A. Strzembosz, *O zrównanie w prawie rodzinnym wierzących z niewierzącymi*, „Rzeczpospolita” z 15.01.1992 r. Autor przedstawił koncepcję separacji orzekanej przez sąd według przesłanek rozwodowych. Zob. też H. Cioch, *Wpływ poglądów Profesora Adama Strzembosza na obecny kształt polskiego prawa rodzinnego* [w:] *Ius et lex. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Adama Strzembosza*, Lublin 2002. Na temat celowości wprowadzenia separacji do systemu polskiego prawa zob. też R. Szychmiller, *Postulaty aksjologiczne polskiego prawa rodzinnego* [w:] *Czy potrzebna jest w Polsce zmiana prawa rodzinnego i opiekuńczego? Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej zorganizowanej w dniach 21 i 22 września 1995 roku w Katowicach*, red. B. Czech, Katowice 1997, s. 74.

rodziców. Po długiej dyskusji<sup>4</sup> separacja została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z 21.05.1999 r. i obowiązuje od dnia 16.12.1999 r.<sup>5</sup>

Pozytywną przesłanką orzeczenia separacji jest rozkład pożycia małżeńskiego, mający cechę zupełności; negatywnymi: sprzeczność jej orzeczenia z dobrem wspólnych małoletnich dzieci małżonków oraz sprzeczność z zasadami współżycia społecznego<sup>6</sup>. Instytucja separacji nie wykluczyła ani nie ograniczyła dopuszczalności orzeczenia rozwodu. Co więcej, jeżeli jedno z małżonków żąda separacji, a drugie rozwodu i żądanie rozwodu jest uzasadnione – sąd ma obowiązek orzec rozwód (art. 61<sup>2</sup> k.r.o.).

Obowiązujący model ustawowy separacji ma służyć wzmocnieniu trwałości małżeństwa. Między innymi dlatego istnieje powinność zniesienia separacji bez jakichkolwiek ograniczeń ustawowych, gdy taki jest zgodny wniosek obojga małżonków (art. 61<sup>6</sup> k.r.o.). Odnowienie więzi małżeńskich i powrót do wspólnego pożycia nie stanowi ustawowej przesłanki zniesienia separacji. Niemniej jednak ze zniesieniem separacji związane jest oczekiwanie, że małżeństwo będzie funkcjonowało należycie.

W latach 2000–2014 orzeczono ponad 60 tys. separacji. W 2002 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości zostało przeprowadzone pierwsze badanie spraw o zniesienie separacji, obejmujące akta wszystkich spraw, w których do dnia 30.06.2002 r. zostało wydane orzeczenie kończące postępowanie w sprawie<sup>7</sup>. Upływ czasu zarówno od wprowadzenia separacji, jak i poprzedniej analizy spraw o jej zniesienie jest na tyle długi, że celowe wydawało się ponowienie badania aktowego. Obejmowało ono wszystkie sprawy zakończone rozstrzygnięciem merytorycznym w 2015 r. Sądy z całej Polski udostępniły akta 299 spraw o zniesienie separacji wraz ze 150 aktami spraw, w których znoszona separacja była uprzednio orzeczona. Niniejsze opracowanie relacjonuje wyniki ich badania na tle informacji statystycznych o orzeczeniach separacji, rozwodu oraz o zniesieniach separacji.

## I. INFORMACJE STATYSTYCZNE NA TEMAT ORZECZONYCH I ZNIESIONYCH SEPARACJI

### 1. Orzeczone separacje

#### 1.1. Informacje ogólne o orzeczeniach separacji

W 1999 r. do sądów okręgowych wpłynęło 230 pozwów oraz 30 zgodnych wniosków o separację. Do końca tegoż roku w pierwszej instancji orzeczono tylko pięć

<sup>4</sup> Przebieg dyskusji parlamentarnych nad kolejnymi projektami ustaw normujących instytucję separacji w latach 1992–1998 przedstawił P. Kasprzyk, *Instytucja separacji małżeńskiej w świetle ustawy z dnia 21 maja 1999 roku*, Lublin–Sandomierz 1999, s. 46–65.

<sup>5</sup> Ustawa z 21.05.1999 r. o zmianie ustaw Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 532).

<sup>6</sup> Na ten temat zob. P. Kasprzyk, *Separacja prawna małżonków*, Lublin 2003, s. 180–204; E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie separacji*, Warszawa 2006, s. 49–70; J. Panowicz-Lipska (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 825–831.

<sup>7</sup> Spraw takich było tylko 30, co zapewne wynikało z krótkiego okresu, jaki upłynął od wydania orzeczeń o separacji, które – potencjalnie – mogły być zniesione (E. Holewińska-Łapińska, *Zniesienia separacji orzeczone w okresie do dnia 30 czerwca 2002 r.*, PS 2003/6).

separacji (w tym trzy w trybie procesowym)<sup>8</sup>. Celowe wydaje się więc uwzględnianie informacji statystycznych o orzeczonych separacjach poczynawszy od roku 2000.

| Tabela 1<br>Prawomocnie orzeczone separacje w latach 2000–2015 |      |      |      |      |      |        |      |      |
|----------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|--------|------|------|
| Rok                                                            | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005   | 2006 | 2007 |
| Liczba separacji                                               | 1340 | 2345 | 2649 | 3027 | 5891 | 11.600 | 7978 | 4927 |
| Rok                                                            | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013   | 2014 | 2015 |
| Liczba separacji                                               | 5289 | 3223 | 2789 | 2843 | 2515 | 2216   | 1918 | 1700 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Demograficznych GUS.

Według oceny demografa Piotra Szukalskiego „szybko osiągnięty został «naturalny» poziom zjawiska [separacji], albowiem już w roku 2003 uzyskana liczba separacji równa jest tej z ostatnich lat”<sup>9</sup>.

W pierwszych latach obowiązywania przepisów o separacji wzrastała liczba jej orzeczeń. Szczególnie wysoka była w latach 2005–2006. Bardzo istotny wzrost wpływu pozwów o orzeczenie separacji odnotowano w 2004 r., co zapewne było związane z działaniami części małżonków, mającymi cechę dążenia do obejścia prawa w celu nabycia statusu „samotnych rodziców” dla uzyskania wyższych świadczeń rodzinnych<sup>10</sup>.

Analizy statystyczno-demograficzne orzekania separacji wskazują na znaczne zróżnicowanie terytorialne, co jest związane m.in. z liczbą ludności zamieszkującej na danym obszarze oraz liczbą osób pozostających w związkach małżeńskich. Piotr Szukalski dokonał regionalnego zestawienia liczby separacji orzeczonych w latach 2002–2011 (pomiędzy narodowymi spisami powszechnymi) z uwzględnieniem liczby separacji na 1000 małżeństw, które istniały w danym regionie w 2002 r.<sup>11</sup> We wskazanym okresie ogólna liczba orzeczonych separacji wynosiła 52 413. Najwięcej separacji oruczono w regionie śląskim (8489), mazowieckim (6493), wielkopolskim (4306), małopolskim (4289), łódzkim (4119), dolnośląskim (3615). Liczba separacji na 1000 małżeństw, które istniały w 2002 r., była najwyższa w następujących regionach: śląskim i warmińsko-mazurskim (w obu wynosiła 7,3), kujawsko-pomorskim (7), podkarpackim (6,9), podlaskim (6,7), łódzkim (6,6), lubuskim (6,4), pomorskim (5,8), małopolskim (5,7), dolnośląskim, mazowieckim i wielkopolskim (w tych regionach – 5,4). Anna Janiszewska, analizująca zachowania

<sup>8</sup> Jak podaje P. Kasprzyk, *Separacja prawna małżonków*, Lublin 2003, s. 254, dwa orzeczenia zapadły przed Sądem Okręgowym w Warszawie, po jednej w sądach w Bielsku-Białej, Kaliszu i Płocku.

<sup>9</sup> P. Szukalski, *Małżeństwo. Początek i koniec*, Łódź 2013, s. 135. Twierdzenie powyższe było aktualne w dacie jego wypowiedzenia. Poczynawszy od 2012 r. następuje spadek liczby orzekanych rocznie separacji.

<sup>10</sup> To nietypowe zjawisko społeczne było inspiracją do sporządzenia w maju 2004 r. raportu Zespołu Badań i Analiz Biura Rzecznika Praw Dziecka pt. *Analiza ilości spraw rozwodowych i separacji w okresie styczeń–kwiecień 2004 w porównaniu do analogicznego okresu roku 2003* (tekst opinii został udostępniony autorce przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka). Najwięcej spraw o separację i rozwód wpłynęło do sądów w marcu i kwietniu 2004 r., czyli w miesiącach poprzedzających zniesienie funduszu alimentacyjnego oraz wprowadzenie korzystniejszych rozwiązań w uzyskiwaniu świadczeń rodzinnych dla osób „samotnie wychowujących dzieci” (w tym rodziców rozwiedzionych i separowanych) w porównaniu z przewidzianymi dla dzieci wychowywanych przez rodziców będących małżonkami. Zapewne niektórzy rodzice, pragnąc otrzymać wyższe świadczenia, zdecydowali się na uzyskanie statusu osoby samotnie wychowującej dziecko wskutek orzeczenia separacji, mimo że w ich związkach małżeńskich nie wystąpił rozkład pożycia małżeńskiego.

<sup>11</sup> P. Szukalski, *Małżeństwo...*, tabela 5.1., s. 143.



matrymonialne i prokreacyjne Polaków w ujęciu geograficznym, oceniła zróżnicowanie terytorialne współczynnika separacji w roku 2002 oraz w roku 2011 jako „przypominające układ mozaikowy wymieszany”<sup>12</sup>. Wyjątkiem był jeden obszar (podregiony położone w południowo-wschodniej Polsce)<sup>13</sup> o podobnej wartości współczynnika separacji, „w którym poziom separacji osiąga wartości od 6 do 10 zdarzeń na 100 tys. ludności”<sup>14</sup>. Najwyższe wartości współczynnika separacji (powyżej 10 zdarzeń na 100 tys. ludności) powołana autorka stwierdziła w podregionach białostockim, elbląskim, kaliskim, sieradzkim, częstochowskim, bielskim, rybnickim, katowickim i w Łodzi. Najniższe wartości współczynnika separacji występowały w bardzo różnych podregionach kraju. A. Janiszewska odnotowała dwa „dość zwarte obszary”, w których nastąpił przyrost współczynnika separacji w latach 2002–2011: „Jeden z nich rozciąga się od południowego wschodu w kierunku północno-zachodnim i swym zasięgiem obejmuje podregiony centralne (...). Drugi obszar rozciąga się wzdłuż wschodnich granic łącząc się z podregionami Polski północnej o podobnych wartościach tego współczynnika”<sup>15</sup>.

Analiza statystyczna prawomocnie orzeczonych separacji w latach 2010–2014, przeprowadzona na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego w Wydziale Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości, przyjmująca wskaźnik dynamiki w 2010 r. jako równy 100, wykazała wzrost badanego zjawiska w 2011 r. do poziomu 101,9 oraz spadek od 2012 r. do następujących wartości: w 2012 r. – 90,2; w 2013 r. – 79,5; w 2014 r. – 68,8<sup>16</sup>.

W latach 2010–2014 odnotowano także nierównomierny rozkład orzeczonych separacji w różnych częściach kraju. Najwięcej separacji orzeczono łącznie w czterech w województwach: śląskim, mazowieckim, łódzkim i wielkopolskim (zarówno w 2010 r. – 46,1%, jak i w 2014 r. – 45,1%), a najmniej w województwach opolskim, lubuskim i zachodniopomorskim (łącznie w tych trzech województwach w 2010 r. i w 2014 r. – po 6,4%)<sup>17</sup>.

## 1.2. Rozwody i separacje

W latach 1946–1960 liczba orzeczonych rozwodów utrzymywała się na stosunkowo niskim poziomie (w 1949 r. orzeczono 1133 rozwody, w 1960 r. – 14.828)<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> A. Janiszewska, *Zachowania matrymonialne i prokreacyjne w Polsce – ujęcie geograficzne*, Łódź 2013, s. 143.

<sup>13</sup> Chodzi o podregiony: lubelski, chełmsko-zamojski, tarnobrzezski, rzeszowski, przemyski, krośnieński, nowosądecki, tarnowski, krakowski, Kraków (A. Janiszewska, *Zachowania matrymonialne...*, s. 143).

<sup>14</sup> A. Janiszewska, *Zachowania matrymonialne...*, s. 143.

<sup>15</sup> A. Janiszewska, *Zachowania matrymonialne...*, s. 145.

<sup>16</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, oprac. merytoryczne i graficzne J. Kasprzak pod kierownictwem Naczelnika Wydziału – J. Kowalczyk, Warszawa 2016, s. 21, tabela 2.1.1.

<sup>17</sup> Ponad 70% wszystkich orzeczonych separacji w roku 2010 i 2014 dotyczyło małżonków zamieszkałych w miastach. Najwięcej separacji w tej grupie małżeństw – 2058 (72,4%) – orzeczono w 2011 r. W 2014 r. odsetek separacji małżeństw osób zamieszkałych w miastach był minimalnie wyższy – 72,7, ale zmniejszyła się liczba orzeczonych separacji (odnośnie do małżonków zamieszkałych w miastach było to w 2014 r. 1395 orzeczeń separacji). Zob. Ministerstwo Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, Warszawa 2016, s. 59, wykres 2.10.1.

<sup>18</sup> Jak podaje A. Rajkiewicz (*Polskie małżeństwa i rodziny oraz gospodarstwa domowe w świetle statystyki*, *Małżeństwo i Rodzina* 2004, nr 2, s. 11), w okresie od 1946 r. do końca 2002 r. zawarto w Polsce 14 901 tys. małżeństw, orzeczono 1771 tys. rozwodów. W 56-letnim okresie powojennym na 1000 małżeństw przypadało średnio 119 rozwodów.



W latach 60. i 70. XX wieku, aż do 1984 r., obserwowano szybki wzrost liczby rozwodów orzekanych rocznie (w 1970 r. orzeczono 34 600 rozwodów, w 1980 r. – 39 833, a w 1984 r. – już 52 900)<sup>19</sup>. Potem nastąpił spadek liczby orzekanych rozwodów (w 1990 r. było ich 42 436), a ponowny wzrost – na początku nowego stulecia. Jak wynika z ustaleń Głównego Urzędu Statystycznego, w 2000 r. orzeczono jeszcze „tylko” 42 770 rozwodów. Natomiast pomiędzy 2003 a 2006 rokiem odnotowano znaczny wzrost – w 2006 r. orzeczono 71 700 rozwodów. W dalszych latach liczba orzeczonych rozwodów nieco się zmniejszyła, a od 2007 r. ustabilizowała się na nowym, wyższym poziomie 64 000–67 000 rocznie (ze spadkiem w 2010 r. do 61 300 rozwodów)<sup>20</sup>. W 2014 r. orzeczono 65 761 rozwodów, a w 2015 r. – 67 296.

Bezpośredni wpływ na liczbę orzeczonych rozwodów ma stan prawny dotyczący zakresu dopuszczalności takiego zakończenia małżeństwa, na który wpływa treść przesłanek rozwodowych, procedura, dostępność sądów (m.in. bariery ekonomiczne w postaci wysokich opłat sądowych i wysokich kosztów dojazdu do sądu, gdy orzekanie w sprawach rozwodowych jest powierzone ograniczonej liczbie sądów). Na częstotliwość rozwodów mają także wpływ rozwiązania prawne spoza prawa rodzinnego i procedury (przykładowo prawo spadkowe, podatkowe, lokalowe) albo preferujące pozostawanie w małżeństwie, albo kształtujące korzystniejszą sytuację osób niepozostających w małżeństwie w porównaniu z małżonkami (przykładowo przepisy o pomocy socjalnej korzystniejsze dla osób samotnych niż dla małżeństw bądź unormowania gwarantujące dostęp do publicznych żłobków i przedszkoli dzieciom rodziców niepozostających w małżeństwach).

Celowe wydaje się przytoczenie wskazanych w literaturze demograficznej<sup>21</sup> trzech czynników, mających wpływ na liczbę orzeczonych rozwodów – poza stanem prawnym, a także indywidualno-środowiskowymi i światopoglądowymi uwarunkowaniami decyzji zainteresowanych małżonków o rozwodzie<sup>22</sup>.

Pierwszy z nich to tzw. efekt kohortowy – po upływie 7–10 lat od okresu, gdy zawarto znaczącą liczbę nowych małżeństw<sup>23</sup> (co przykładowo może być następstwem osiągnięcia „wieku małżeńskiego” przez osoby urodzone w okresach wyżu demograficznego) zwiększa się znacznie liczba orzeczonych rozwodów „nawet w sytuacji stałych preferencji co do częstości zakończenia małżeństwa rozwodem”<sup>24</sup>. Drugi to upowszechnianie się (nawet powolne) akceptacji dla rozwodu, jako środka zakończenia nieudanego małżeństwa – istotne zwłaszcza wówczas, gdy stan prawny

<sup>19</sup> M. Kuciarska-Ciesielska, *Rozwody i separacje*, „Wiadomości Statystyczne” 2003/10, s. 53.

<sup>20</sup> GUS, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Warszawa 2014, s. 44.

<sup>21</sup> P. Szukalski, *Małżeństwo...*, s. 117 i n.

<sup>22</sup> Istotne są bardzo liczne czynniki ekonomiczne, kulturowe, psychologiczne zmieniające zastany („tradycyjny”) porządek społeczny, zwiększające akceptację (co najmniej tolerancję) dla różnych stylów życia i indywidualnych wyborów (w tym m.in. dla decyzji o rozwodzie) w okresie rozwoju danego społeczeństwa, nazywanym „epoką postindustrialną”. Problematyce tej poświęcona jest bardzo bogata literatura socjologiczna i psychologiczna. Niektórzy autorzy „wieszczą” schyłek rodziny, inni analizują jej przekształcenia i nowe formy (także „konkurencyjne” w stosunku do małżeństwa). Syntetyczny przegląd poglądów i stanowisk (uwzględniający w głównej mierze literaturę amerykańską) zawiera przykładowo rozprawa A. Kwak, *Rodzina w dobie przemian. Małżeństwo i kohabitacja*, Warszawa 2005, w szczególności s. 12–49.

<sup>23</sup> Wzrost liczby rozwodów orzeczonych w latach 80. XX wieku pozostawał w związku z dużą liczbą małżeństw zawartych w latach 70. tegoż stulecia. W 1970 r. zawarto 280 000 małżeństw, w latach 1974–1978 zawierano rocznie nie mniej niż 320 000 małżeństw. Po 1980 r. zmniejszyła się liczba nowo zawieranych małżeństw (P. Szukalski, *Małżeństwo...*, s. 117).

<sup>24</sup> P. Szukalski, *Małżeństwo...*, s. 117.

nie przewidywał wcześniej rozvodu bądź zawierał bardzo istotne ograniczenia w jego dostępności (tak wyjaśniany bywa wzrost liczby rozwodów poczynszy od lat 60. XX wieku). Trzeci z czynników, mających wpływ na liczbę orzeczonych rozwodów, ma charakter ekonomiczny. W okresach niestabilności na rynku pracy pozostawanie w małżeństwie jest postrzegane jako swoiste „ubezpieczenie”, bowiem skutki bezrobocia łatwiej jest przetrwać w małżeństwie (rodzinie).

Nie bez znaczenia jest także poziom urbanizacji kraju, bowiem występują statystycznie istotne różnice w korzystaniu z możliwości rozvodu przez małżonków zamieszkałych w miastach i na terenach wiejskich, co ma liczne, złożone przyczyny<sup>25</sup>. W 2011 r., w którym był przeprowadzony narodowy spis powszechny, współczynnik rozwodów dla miast (2,1 promila) był dwukrotnie wyższy od współczynnika dla wsi (0,98 promila). Najwyższy współczynnik rozwodów dla miast województwa lubuskiego i zachodniopomorskiego (po 2,5 promila) był czterokrotnie wyższy od najniższego współczynnika występującego we wsiach w województwie świętokrzyskim (0,66 promila). Najwyższy wskaźnik rozwodów w 2011 r. odnotowano w Gorzowie Wielkopolskim (3,42 promila), a następne w kolejności miasta o najwyższym współczynniku rozwodów to Koszalin, Bydgoszcz i Wałbrzych. W tymże roku współczynnik rozwodów dla największych polskich miast był znacznie niższy (przykładowo w Warszawie wynosił 2,09 promila, a w Łodzi 1,83 promila)<sup>26</sup>.

Tabela 2

Rozwody i separacje orzeczone prawomocnie w latach 2000–2015

| Rok  | Rozwody       | Separacje     | Ogółem rozwody i separacje | Odsetek separacji |
|------|---------------|---------------|----------------------------|-------------------|
| 2000 | 42 770        | 1340          | 44 110                     | 3,0               |
| 2001 | 45 308        | 2345          | 47 653                     | 4,9               |
| 2002 | 45 414        | 2649          | 48 063                     | 5,5               |
| 2003 | 48 632        | 3027          | 51 659                     | 5,8               |
| 2004 | 56 332        | 5891          | 62 223                     | 9,5               |
| 2005 | 67 578        | <b>11 600</b> | 79 178                     | <b>14,6</b>       |
| 2006 | <b>71 912</b> | 7978          | 79 890                     | 9,9               |
| 2007 | 66 586        | 4927          | 71 513                     | 6,9               |
| 2008 | 70 002        | 5289          | 75 291                     | 7,0               |
| 2009 | 65 345        | 3233          | 68 578                     | 4,7               |
| 2010 | 61 300        | 2789          | 64 089                     | 4,4               |
| 2011 | 64 594        | 2843          | 67 437                     | 4,2               |
| 2012 | 64 432        | 2515          | 66 947                     | 3,8               |
| 2013 | 66 348        | 2216          | 68 348                     | 3,2               |
| 2014 | 65 761        | 1918          | 67 679                     | 2,8               |
| 2015 | 67 296        | 1700          | 68 996                     | 2,5               |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

<sup>25</sup> F. Adamski, *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Kraków 2002, w szczególności rozdział VII „Przemiany rodziny w społeczeństwie industrialnym i ich teoretyczne interpretacje”, s. 141–174.

<sup>26</sup> Ustalenia te zostały przedstawione przez F. Stokowskiego (*Demografia*, Warszawa 2015, s. 67).

Przepisy o separacji praktycznie są stosowane od 2000 r., a więc wystarczająco długo, aby małżeństwa w stanie trudnego do przezwyciężenia kryzysu mogły rozważyć skorzystanie z możliwości jej orzeczenia jako alternatywy dla rozwodu. Celowe wydaje się zasygnalizowanie „proporcji” pomiędzy liczbą orzeczonych separacji i rozwodów.

W 2000 r., będącym pierwszym „pełnym” rokiem obowiązywania przepisów o separacji, z możliwości jej orzeczenia skorzystało 1340 małżeństw. W tymże roku wskutek rozwodu ustało 42 770 małżeństw, a więc rozwody były orzeczone 32 razy częściej od separacji (na jedną orzeczoną separację „przypadały” 32 rozwody). Ogółem w 2000 r. orzeczono 44 110 rozwodów i separacji. Udział separacji w tej liczbie wynosił 3%. W 2015 r. liczba orzeczonych rozwodów i separacji wzrosła do 68 996, a udział separacji zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego w porównaniu z rokiem 2000. W 2011 r. w Polsce na 1000 mieszkańców przypadało 5,4 nowo zawartych małżeństw, 1,7 orzeczonych rozwodów oraz 0,07 orzeczonych separacji<sup>27</sup>. Liczba orzekanych rozwodów zachowuje tendencję wzrostową, natomiast liczba orzekanych separacji zmniejsza się.

### 1.3. Zniesione separacje

Wiadomo, że w latach 2002–2011 zniesiono 1761 separacji. Oczekiwano, że konsekwencją wzrostu orzeczeń separacji w latach 2005–2006 będzie wzrost zniesień separacji po 2007 r., ale to nie nastąpiło. Nie nastąpił także wzrost odsetka zniesień separacji w małżeństwach posiadających dzieci<sup>28</sup>. Separacja jako „ratunek” dla małżeństwa w poważnym kryzysie nie okazała się więc zbyt efektywna, choć jej rola była zróżnicowana w poszczególnych województwach. Najwyższy odsetek separacji zniesionych spośród orzeczonych w danym województwie w latach 2002–2011 odnotowano w dolnośląskim (5,1%), zachodniopomorskim (4,7%), łódzkim (4,4%) i lubuskim (4,2%), a najniższy w województwie świętokrzyskim (1,8%).

Piotr Szukalski podsumował powyższe stwierdzeniem, iż „na terenach północno-zachodnich separowane pary są trochę bardziej skłonne od średniej ogólnokrajowej do podejmowania starań o zniesienie separacji, podczas gdy obszary Polski południowo-wschodniej odznaczają się większą stałością decyzji w tym względzie”<sup>29</sup>. Nie można wykluczyć, iż na terenach zamieszkałych przez ludność bardziej religijną i przywiązaną do tradycyjnych zasad życia rodzinnego separacja spełnia funkcję „rozwodową”, bywa orzekana głównie wtedy, gdy rozkład pożycia małżeńskiego jest zupełny i trwały. Powrót do wspólnego pożycia w takich sytuacjach może wystąpić sporadycznie. Z tej przyczyny separacja znoszona jest rzadko.

Zgodnie z danymi GUS liczba zniesionych prawomocnie separacji wynosiła w 2012 r. – 278, w 2013 r. – 263, w 2014 r. – 253<sup>30</sup>. Łącznie w latach 2012–2014 orzeczono 6649 separacji, a zniesiono 794.

<sup>27</sup> F. Stokowski, *Demografia*, s. 66.

<sup>28</sup> P. Szukalski, *Małżeństwo...*, s. 141–142.

<sup>29</sup> P. Szukalski, *Małżeństwo...*, s. 145.

<sup>30</sup> GUS, Baza Demografia. Według danych z tej bazy w 2015 r. prawomocnie zniesiono 284 separacje, podczas gdy sądy nadesłały do badania, którego wyniki są relacjonowane w niniejszym opracowaniu, 299 takich spraw. Nie można więc wykluczyć, że w istocie prawomocnych zniesień separacji było nieco więcej, niż wykazują to powołane zestawienia GUS.

**Tabela 3**

Liczba separacji zniesionych w latach 2002–2011 (między narodowymi spisami powszechnymi) według województw

| Województwo         | Liczba zniesionych separacji | Separacje zniesione jako odsetek orzeczonych |
|---------------------|------------------------------|----------------------------------------------|
| Dolnośląskie        | 185                          | 5,1                                          |
| Kujawsko-pomorskie  | 134                          | 3,9                                          |
| Lubelskie           | 49                           | 2,1                                          |
| Lubuskie            | 61                           | 4,2                                          |
| Łódzkie             | 183                          | 4,4                                          |
| Małopolskie         | 103                          | 2,4                                          |
| Mazowieckie         | 191                          | 2,9                                          |
| Opolskie            | 30                           | 3,2                                          |
| Podkarpackie        | 52                           | 1,5                                          |
| Podlaskie           | 53                           | 2,8                                          |
| Pomorskie           | 108                          | 3,7                                          |
| Śląskie             | 275                          | 3,2                                          |
| Świętokrzyskie      | 15                           | 1,8                                          |
| Warmińsko-mazurskie | 91                           | 3,8                                          |
| Wielkopolskie       | 163                          | 3,8                                          |
| Zachodniopomorskie  | 68                           | 4,7                                          |
| <b>Ogółem</b>       | <b>1761</b>                  | <b>3,4</b>                                   |

Źródło: opracowanie P. Szukalskiego na podstawie danych GUS<sup>31</sup>.**Tabela 4**

Liczba separacji zniesionych w latach 2012–2014

| Liczba zniesionych separacji |            |            |            |                           |
|------------------------------|------------|------------|------------|---------------------------|
| Rok                          | 2012       | 2013       | 2014       | Ogółem w latach 2012–2014 |
| <b>Ogółem</b>                | <b>278</b> | <b>263</b> | <b>253</b> | <b>794</b>                |
| Województwo                  |            |            |            |                           |
| Dolnośląskie                 | 32         | 21         | 26         | 79                        |
| Kujawsko-pomorskie           | 18         | 19         | 22         | 59                        |
| Lubelskie                    | 6          | 8          | 12         | 26                        |
| Lubuskie                     | 7          | 5          | 2          | 14                        |
| Łódzkie                      | 20         | 31         | 19         | 70                        |
| Małopolskie                  | 11         | 12         | 12         | 35                        |
| Mazowieckie                  | 36         | 42         | 31         | 109                       |
| Opolskie                     | 4          | 4          | 7          | 15                        |
| Podkarpackie                 | 6          | 3          | 6          | 15                        |
| Podlaskie                    | 7          | 13         | 9          | 29                        |

<sup>31</sup> P. Szukalski, *Małżeństwo...*, s. 144.

**Tabela 4cd.**

Liczba separacji zniesionych w latach 2012–2014

| Liczba zniesionych separacji |      |      |      |                           |
|------------------------------|------|------|------|---------------------------|
| Rok                          | 2012 | 2013 | 2014 | Ogółem w latach 2012–2014 |
| Pomorskie                    | 9    | 18   | 11   | 38                        |
| Śląskie                      | 49   | 36   | 43   | 128                       |
| Świętokrzyskie               | 2    | 8    | 8    | 18                        |
| Warmińsko-mazurskie          | 14   | 8    | 7    | 29                        |
| Wielkopolskie                | 35   | 25   | 31   | 91                        |
| Zachodniopomorskie           | 19   | 10   | 7    | 36                        |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

## II. DEMOGRAFICZNO-SPOŁECZNA CHARAKTERYSTYKA MAŁŻONKÓW ŻĄDAJĄCYCH ZNIESIENIA SEPARACJI W 2015 R. ORAZ ICH MAŁOLETNICH DZIECI

### 1. Małżeństwa

#### 1.1. Długość małżeństw, okres separacji

W zbadanych sprawach separowanych małżeństw, ubiegających się o zniesienie separacji w 2015 r., najdłużej trwające małżeństwo zostało zawarte 16.08.1955 r., a najkrócej trwające – 20.10.2012 r.

**Tabela 5**

Liczba małżeństw zawartych w danym roku, następnie separowanych, w których w 2015 r. zniesiono uprzednio orzeczone separacje

| Rok              | 1955 | 1963 | 1965 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Liczba małżeństw | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 3    | 6    | 7    |
| Rok              | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
| Liczba małżeństw | 6    | 7    | 9    | 11   | 8    | 7    | 7    | 3    |
| Rok              | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
| Liczba małżeństw | 6    | 10   | 5    | 9    | 11   | 9    | 12   | 7    |
| Rok              | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Liczba małżeństw | 6    | 10   | 5    | 8    | 6    | 8    | 3    | 7    |
| Rok              | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Liczba małżeństw | 6    | 6    | 10   | 9    | 5    | 4    | 6    | 8    |
| Rok              | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Liczba małżeństw | 5    | 4    | 3    | 4    | 4    | 9    | 1    | 1    |

Źródło: opracowanie własne (nie we wszystkich aktach były informacje o dacie zawarcia małżeństwa, dlatego w tabeli suma liczby małżeństw o znanym roku zawarcia jest niższa niż 299).

Separacja tych związków była orzeczona w okresie od 28.02.2000 r. do 24.08.2015 r. W dwóch przypadkach data orzeczenia separacji nie wynikała z akt.

Tabela 6

Liczba separacji orzeczonych w latach 2000–2015, zniesionych w 2015 r.

| Rok              | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Liczba separacji | 7    | 11   | 6    | 8    | 22   | 37   | 21   | 24   |
| Rok              | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Liczba separacji | 25   | 13   | 17   | 28   | 34   | 17   | 17   | 10   |

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej zniesionych separacji było orzeczonych w 2005 r. (12,5%), w 2012 r. (11,5%), w 2011 r. (9,4%), najmniej zaś w latach 2000–2003 (łącznie 10,8%). Zgodnie z ustaleniami statystycznymi, dotyczącymi poprzedzającego orzeczenie separacji okresu trwania małżeństw w latach 2010–2014, najczęściej separację wybrali małżonkowie pozostający w związku od 5 do 9 lat oraz dłużej niż 30 lat. W pierwszej z tych grup w 2010 r. było 448 małżeństw, w drugiej 443 małżeństwa. W 2014 r. odpowiednio 299 oraz 427 małżeństw<sup>32</sup>.

W sprawach będących przedmiotem analizy najwięcej małżeństw od dnia ich zawarcia do dnia orzeczenia separacji trwało 5 lat (16 małżeństw – 5,4%), 18 lat (13 małżeństw – 4,3%), 20 lat (13 małżeństw – 4,3%). 30% małżeństw do dnia orzeczenia separacji trwało od roku do 11 lat. Kolejne 30% od 12 do 22 lat, pozostałe trwały nie krócej niż 23 lata. 41% małżeństw o znanej dacie zawarcia do orzeczenia separacji trwało nie krócej niż 21 lat. Małżeństw trwających od zawarcia do orzeczenia separacji nie krócej niż 30 lat było 66. Najdłużej trwające od zawarcia małżeństwa do orzeczenia separacji związki miały staż wynoszący: 46 lat (jedno małżeństwo), 42 lata (jedno małżeństwo), 41 lat (dwa małżeństwa), 39 lat (4 małżeństwa), 38 lat (8 małżeństw). Najkrótszy okres od dnia zawarcia małżeństwa do dnia orzeczenia jego separacji wyniósł 11 miesięcy, najdłuższy 46 lat.

## 1.2. Forma zawarcia małżeństwa, stosunek małżonków do religii

Z akt wynikało w niewątpliwy sposób, iż 13 małżeństw zostało zawartych w formie kanonicznej ze skutkami w sferze prawa polskiego, oraz że w dwóch przypadkach małżonkowie zawarli związek małżeński tylko przed kierownikiem USC. Forma zawarcia separowanego małżeństwa aż w 284 sprawach (95%) była nieznana.

Po 1998 r., gdy powstała możliwość zawarcia małżeństwa w formie wyznaniowej ze „skutkiem cywilnym”, większość nupturientów wybiera tę właśnie formę. Odsetek małżeństw zawieranych w formie wyznaniowej zależy od miejsca zamieszkania narzeczonych. Najwyższy jest, gdy małżonkowie mieszkają na wsi oraz w miastach liczących do 5000 mieszkańców (ponad 70%), ale nawet mieszkańcy największych miast w ponad połowie przypadków zawierają małżeństwa wyznaniowe<sup>33</sup>. Zapewne

<sup>32</sup> Dane GUS zawarte w opracowaniu Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, s. 73.

<sup>33</sup> W oparciu o dane GUS P. Szukański (*Małżeństwo...*, s. 84, tabela 3.9) ustalił, że udział małżeństw zawartych w formie wyznaniowej wśród wszystkich zawartych małżeństw w miastach liczących ponad milion mieszkańców wynosił w 1999 r. – 58,8%, w 2007 r. – 61,4%, w 2011 r. – 56,7%, w miastach liczących

więc w badanym zbiorze znacznie więcej niż 4% małżeństw zawarło małżeństwo wyznaniowe (prawdopodobnie kanoniczne), jednakże małżonkowie nie dostrzegli żadnego istotnego powodu, aby ten fakt ujawnić sądowi. W 15 przypadkach żona i w 8 mąż poinformowali sąd o swojej wierze (w 3 z nich żona zaznaczyła, że praktykuje) i że ma to wpływ na decyzję o zniesieniu separacji, natomiast w 2 sprawach mężowie zadeklarowali swój ateistyczny światopogląd.

Powyższe ustalenie może oznaczać, że względy światopoglądowe nie miały znaczenia przesądzającego zarówno przy decyzji o ubieganiu się o orzeczenie separacji, jak i przy podjęciu decyzji o jej zniesieniu. Jest to wysoce prawdopodobne, gdy zważy się, iż we wcześniejszym badaniu, dotyczącym orzekania separacji, nie została potwierdzona hipoteza, że separację będą głównie wybierać osoby wierzące, niedopuszczające rozwodu z przyczyn światopoglądowych<sup>34</sup>.

### 1.3. Wcześniejsze małżeństwa, dzieci, obowiązki alimentacyjne

W 196 przypadkach aktualne małżeństwo było pierwszym związkiem małżeńskim dla żony, w 22 przypadkach drugim bądź kolejnym małżeństwem (w tym w pojedynczych przypadkach był to dla kobiety związek trzeci, czwarty i piąty). Z akt wynikało, że 14 wcześniejszych małżeństw żon było rozwiązanych przez rozwód. W jednym znanym przypadku zawierając aktualnie separowane małżeństwo, żona była wdową. W aktach pozostałych spraw nie było informacji umożliwiających ustalenie, czy dany związek był pierwszym, czy kolejnym małżeństwem żony. Z akt wynikało, że w 19 przypadkach żony miały dzieci nie pochodzące od męża, z którym aktualnie pozostawały w separowanym małżeństwie. W 2 sprawach ciążył na nich ustalony wyrokiem obowiązek alimentacyjny wobec dzieci. Wiadomo było też, że w 160 sprawach żony nie miały takich dzieci. W aktach pozostałych spraw nie było danych na temat dzieci innych niż wspólne małoletnie dzieci małżonków.

185 mężów nie pozostawało wcześniej w innym małżeństwie, natomiast dla 21 aktualnie separowane małżeństwo było kolejnym związkiem małżeńskim. Wiadomo było, że w 10 przypadkach było to drugie małżeństwo. Z akt wynikało, że 10 wcześniejszych małżeństw mężów było rozwiązanych przez rozwód, a 2 ustały wskutek śmierci małżonek. W aktach pozostałych spraw nie było informacji, czy mąż pozostawał wcześniej w innym małżeństwie.

W 19 sprawach mężowie mieli dzieci pochodzące z ich wcześniejszych związków. Z akt 166 spraw wynikało, że mężowie nie mieli takich dzieci. W pozostałych aktach nie było informacji na temat dzieci męża, które nie były dziećmi pochodzącymi z separowanego małżeństwa. Mężowie w dniu wpływu wniosku o zniesienie separacji w 77 sprawach byli zobowiązani do świadczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci (pochodzących zarówno z aktualnego małżeństwa, jak i z innych związków) bądź

od 50 000 do 100 000 odpowiednio 63,5%, 64,4%, 60%, ale w miastach do 5000 mieszkańców w 1999 r. w formie wyznaniowej zawarto 72,5% małżeństw, w 2007 r. – 72%, a w 2011 r. – 67%. Na wsiach ten udział wyniósł w 1999 r. – 77,7%, w 2007 r. – 77%, w 2011 r. – 72,9%. W 2015 r. udział małżeństw wyznaniowych (117 645) wśród wszystkich zawartych w tym roku (188 832) wyniósł 62,3% – GUS, *Rocznik Demograficzny*, Warszawa 2016, s. 187 tabela 1 (31) oraz s. 195 tabela 5 (35).

<sup>34</sup> E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie separacji*, Warszawa 2006, s. 241, 242.



innych osób (z wyłączeniem żony), a wysokość świadczeń była ustalona w prawomocnym wyroku bądź w ugodzie sądowej. Wiadomo było, że w 160 przypadkach nie ciążył na mężach obowiązek alimentacyjny. W pozostałych aktach brak było informacji na ten temat.

Z akt wynikało, że w dniu wpływu do sądu wniosku o zniesienie separacji w 77 (25,7%) przypadkach oboje małżonkowie zamieszkiwali we wsiach, w pozostałych sprawach (74,3%) byli mieszkańcami miast. Powyższe jest zgodne z prawidłowością dotyczącą orzekania separacji (ponad 70% przypadków orzeczonej separacji dotyczy małżonków zamieszkałych w miastach)<sup>35</sup>.

## 2. Informacje o małżonkach

### 2.1. Wiek

#### 2.1.1. Uwaga wprowadzająca

Wiek osób wnoszących o zniesienie separacji pozostaje w związku z wiekiem zawarcia małżeństwa oraz wiekiem w dniu orzeczenia separacji. Przed przedstawieniem informacji o wieku małżonków wnoszących o zniesienie separacji w zbadanych sprawach celowe wydaje się zwrócenie uwagi na systematyczne podnoszenie się wieku osób zawierających małżeństwo.

Na początku lat 90. XX wieku 73% kobiet oraz ponad połowa mężczyzn zawierających małżeństwo nie osiągała wieku 25 lat, w 2000 r. w takim wieku było 62% kobiet i 42% mężczyzn, a w 2012 r. – 36% kobiet i 20% mężczyzn<sup>36</sup>. W 2000 r. mediana wieku kobiet zawierających małżeństwo wynosiła 23,6 lat, w 2013 r. 26,8 lat. Analogiczne do tych dane dla mężczyzn to 25,6 lat oraz 28,9 lat<sup>37</sup>. Zbliżona jest częstotliwość zawierania małżeństwa przez kobiety w wieku 20–24 lata oraz 25–29 lat. Wyraźny wzrost częstotliwości zawierania małżeństw dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn w grupach wiekowych 30–34 lata oraz 35–39 lat<sup>38</sup>. Obserwuje się przesunięcie wieku najczęstszego zawierania małżeństwa z grupy 20–24 do 25–29 lat, której udział (mężczyźni i kobiety razem) wynosił w 1990 r. około 20%, w 2000 r. 28%, a w 2012 r. – 42%. Nowożeńcy w miastach są o ok. 1,5 roku starsi od mieszkających na wsi<sup>39</sup>.

Celowe wydaje się przytoczenie informacji o wieku małżonków w dniu zawarcia małżeństwa następnie separowanego oraz w dniu wniesienia do sądu sprawy o orzeczenie separacji. Separacje zniesione w 2015 r. dotyczyły małżeństw zawartych w różnym czasie i w różnym czasie separowanych.

<sup>35</sup> Przykładowo, zgodnie danymi GUS przedstawionymi w opracowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, s. 59, najwięcej separacji dotyczących małżeństw zamieszkałych w miastach – 2059 odnotowano w 2011 r. Stanowiły one 72,4% wszystkich separacji. W 2014 r. separacji dotyczących małżeństw zamieszkałych w miastach było 1395 (72,7% orzeczonych w 2014 r.)

<sup>36</sup> GUS, *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, Materiał na konferencję prasową w dniu 30 stycznia 2014 r., s. 6.

<sup>37</sup> GUS, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Warszawa 2014, s. 44.

<sup>38</sup> GUS, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*.

<sup>39</sup> GUS, *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku*, Materiał na konferencję prasową w dniu 30 stycznia 2014 r., s. 6.

**Tabela 8**

Wiek małżonków w dniu zawarcia małżeństwa, w którym w 2015 r. orzeczono separację

| Wiek małżonka          | Żony        |              | Mężowie     |              |
|------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
|                        | Częstość    | Procent      | Częstość    | Procent      |
| Nie więcej niż 24 lata | 1090        | 64,1         | 824         | 48,5         |
| Od 25 do 29 lat        | 348         | 20,5         | 516         | 30,4         |
| Od 30 do 34 lat        | 123         | 7,3          | 165         | 9,7          |
| Od 35 do 39 lat        | 52          | 3,0          | 69          | 4,1          |
| Od 40 do 44 lat        | 33          | 1,9          | 49          | 2,9          |
| Od 45 do 49 lat        | 29          | 1,7          | 26          | 1,5          |
| Od 50 do 54 lat        | 13          | 0 8          | 25          | 1,4          |
| 55 lat i więcej        | 12          | 0,7          | 26          | 1,5          |
| <b>Ogółem</b>          | <b>1700</b> | <b>100,0</b> | <b>1700</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Rocznik Demograficzny 2016*.

Przytaczanie wskazanych informacji dla każdego roku od wprowadzenia separacji do polskiego porządku prawnego nie wydaje się konieczne. Dla stworzenia punktu odniesienia dla prezentowanych ustaleń z badania aktowego odnośnie do wieku małżonków przedstawiam informacje o wieku małżonków w dniu zawarcia małżeństwa następnie separowanego oraz w dniu wniesienia do sądu sprawy o separację, która została orzeczona w 2015 r. Jak wynika z przedstawionego zestawienia, 84,6% żon oraz 78,9% mężów zawarło małżeństwo separowane w 2015 r. przed osiągnięciem 25. roku życia.

**Tabela 9**

Wiek małżonków w dniu wniesienia sprawy o separację orzeczoną w 2015 r.

| Wiek małżonka          | Żony        |              | Mężowie     |              |
|------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
|                        | Częstość    | Procent      | Częstość    | Procent      |
| Nie więcej niż 24 lata | 35          | 2,1          | 11          | 0,6          |
| Od 25 do 29 lat        | 141         | 8,3          | 109         | 6,4          |
| Od 30 do 34 lat        | 225         | 13,2         | 178         | 10,5         |
| Od 35 do 39 lat        | 256         | 15,1         | 256         | 15,1         |
| Od 40 do 44 lat        | 241         | 14,2         | 236         | 13,9         |
| Od 45 do 49 lat        | 198         | 11,6         | 210         | 12,4         |
| Od 50 do 54 lat        | 209         | 12,3         | 215         | 12,6         |
| 55 lat i więcej        | 395         | 23,2         | 485         | 28,5         |
| <b>Ogółem</b>          | <b>1700</b> | <b>100,0</b> | <b>1700</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Rocznik Demograficzny 2016*.

W dniu wniesienia do sądu pozwu bądź wniosku o orzeczenie separacji rozstrzygniętego prawomocnie w 2015 r. najliczniejsze były grupy małżonków liczących nie mniej niż 55 lat (28,5% wszystkich mężów i 23,2% wszystkich żon) oraz

równoliczna grupa mężów i żon (po 256 osób – 15,1%) w wieku od 35 do 39 lat. Nie mniej niż 45 lat w dniu żądania separacji orzeczonej w 2015 r. miało 47,1% żon oraz 53,5% mężów.

### 2.1.2. Wiek małżonków ustalony w badaniu aktowym

W dniu wpływu do sądu wniosku o zniesienie separacji najmłodsza żona miała 24 lata. Grupa najmłodszych żon była nieliczna (9 osób – 3%). Cztery z nich miały po 29 lat, dwie po 30 lat, a pozostałe liczyły 24, 26 i 28 lat. Najmniej liczna (tylko czteroosobowa) była grupa najstarszych żon, liczących nie mniej niż 72 lata w dniu wpływu wniosku do sądu (dwie z nich miały po 78 lat, jedna 72 i jedna 74 lata).

| Tabela 10<br>Wiek żon w dniu wpływu wniosku do sądu |                                        |                    |              |                    |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------|--------------|--------------------|
| L.p.                                                | Wiek żon w dniu wpływu wniosku do sądu | Żony w danym wieku |              |                    |
|                                                     |                                        | Częstość           | Procent      | Grupy wiekowe      |
| 1.                                                  | Od 24 do 30 lat                        | 9                  | 3,0          | 24–35 lat<br>8,7%  |
| 2.                                                  | Od 31 do 35 lat                        | 17                 | 5,7          |                    |
| 3.                                                  | Od 36 do 40 lat                        | 33                 | 11,0         | 36–45 lat<br>20,7% |
| 4.                                                  | Od 41 do 45 lat                        | 29                 | 9,7          |                    |
| 5.                                                  | Od 46 do 50 lat                        | 42                 | 14,1         | 46–60 lat<br>48,5  |
| 6.                                                  | Od 51 do 55 lat                        | 44                 | 14,7         |                    |
| 7.                                                  | Od 56 do 60 lat                        | 59                 | 19,7         |                    |
| 8.                                                  | Od 61 do 65 lat                        | 39                 | 13,1         | 61–70 lat<br>19,8% |
| 9.                                                  | Od 66 do 70 lat                        | 20                 | 6,7          |                    |
| 10.                                                 | Od 72 do 78 lat                        | 4                  | 1,3          | 72–78 lat 1,3%     |
| 11.                                                 | Brak danych                            | 3                  | 1,0          |                    |
|                                                     | <b>Ogółem</b>                          | <b>299</b>         | <b>100,0</b> |                    |

Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej wnosili o zniesienie separacji żony liczące w dniu wpływu wniosku do sądu od 56 do 60 lat (19,7%). Dwie kolejne najliczniejsze grupy wiekowe skupiały żony w wieku od 51 do 55 lat oraz od 46 do 50 lat. Łącznie więc blisko połowa żon ubiegających się o zniesienie separacji liczyła od 46 do 60 lat. Prawie co piąta wnioskodawczyni miała od 61 do 70 lat. Średnia wieku żon wynosiła w zbadanych sprawach 51,46 lat, mediana 52 lata.

Wśród mężów, analogicznie do żon, najliczniejszą grupę (19,4%) stanowili mężczyźni w wieku od 56 do 60 lat oraz od 61 do 65 lat (16,7%), a następnie od 36 do 45 lat (16,4%). Najmłodszy mąż w dniu wpływu do sądu wniosku o zniesienie separacji miał 29 lat, a najstarszy 82 lata. Co drugi z wnioskodawców znajdował się w grupie wiekowej od 51 do 65 lat. Średnia wieku mężów wynosiła 54,24 lat, a mediana 56 lat, a więc była wyższa od takich samych ustaleń odnośnie do wieku żon (średnia wieku żon to 51,46 lat, mediana 52 lata).

Tabela 11

Wiek mężów w dniu wpływu wniosku do sądu

| L.p. | Wiek mężów<br>w dniu wpływu wniosku do sądu | Mężowie w danym wieku |              |                    |
|------|---------------------------------------------|-----------------------|--------------|--------------------|
|      |                                             | Częstość              | Procent      | Grupy wiekowe      |
| 1.   | 29–30 lat                                   | 3                     | 1,0          | 29–35 lat<br>6,4%  |
| 2.   | Od 31 do 35 lat                             | 16                    | 5,4          |                    |
| 3.   | Od 36 do 40 lat                             | 24                    | 8,0          | 36–45 lat<br>16,4% |
| 4.   | Od 41 do 45 lat                             | 25                    | 8,4          |                    |
| 5.   | Od 46 do 50 lat                             | 31                    | 10,4         | 10,4%              |
| 6.   | Od 51 do 55 lat                             | 43                    | 14,4         | 51–65 lat<br>50,5  |
| 7.   | Od 56 do 60 lat                             | 58                    | 19,4         |                    |
| 8.   | Od 61 do 65 lat                             | 50                    | 16,7         |                    |
| 9.   | Od 66 do 70 lat                             | 30                    | 10,0         | 66–70 lat 10%      |
| 10.  | Od 71 do 79 lat                             | 9                     | 3,0          | 71–79 lat 3%       |
| 11.  | Od 80 do 82 lat                             | 4                     | 1,3          | 80–82 lata 1,3%    |
| 12.  | Brak danych                                 | 6                     | 2,0          |                    |
|      | <b>Ogółem</b>                               | <b>299</b>            | <b>100,0</b> |                    |

Źródło: opracowanie własne.

## 2.2. Wykształcenie

### 2.2.1. Uwaga wprowadzająca

Od okresu powojennego odnotowuje się w Polsce istotny wzrost poziomu wykształcenia ludności, w tym wyższego.

Tabela 12

Odsetek ludności powyżej 13 lat o danym poziomie wykształcenia

| Wykształcenie                | wyższe | średnie<br>i policealne | zasadnicze<br>zawodowe | gimnazjalne | podstawowe |
|------------------------------|--------|-------------------------|------------------------|-------------|------------|
| Stan w ostatnim<br>dniu roku |        |                         |                        |             |            |
| 2002                         | 11,1   | 32,4                    | 23,8                   | 1,8         | 28,0       |
| 2005                         | 14,2   | 33,0                    | 23,0                   | 5,5         | 21,8       |
| 2010                         | 19,3   | 33,6                    | 21,9                   | 5,3         | 18,0       |
| 2015                         | 24,3   | 32,4                    | 21,1                   | 4,7         | 16,6       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS<sup>40</sup>.

W 1960 r. osoby o wyższym wykształceniu stanowiły 2% ludności<sup>41</sup>, w 2010 r. – 19,3%, a w 2015 r. już 24,3%. Wśród osób z wykształceniem średnim i wyższym kobiety stanowią większość. Z informacji o wykształceniu małżonków, w których

<sup>40</sup> GUS, *Rocznik Demograficzny*, Warszawa 2016, s. 164.

<sup>41</sup> F. Stokowski, *Demografia*, s. 62.

związkach orzeczono separację w latach 2010–2014<sup>42</sup>, wynika, iż najwięcej żon miało wykształcenie średnie, a najwięcej mężów zasadnicze zawodowe.

| Tabela 13<br>Odsetek kobiet i mężczyzn o danym poziomie wykształcenia |         |        |                      |        |                     |        |             |        |            |        |
|-----------------------------------------------------------------------|---------|--------|----------------------|--------|---------------------|--------|-------------|--------|------------|--------|
| Poziom wyksz.                                                         | wyższe  |        | średnie i policealne |        | zasadnicze zawodowe |        | gimnazjalne |        | podstawowe |        |
| Rok                                                                   | Kobiety | Mężcz. | Kobiety              | Mężcz. | Kobiety             | Mężcz. | Kobiety     | Mężcz. | Kobiety    | Mężcz. |
| 2002                                                                  | 11,8    | 10,2   | 35,9                 | 28,7   | 27,8                | 30,8   | 1,7         | 1,9    | 29,7       | 26,2   |
| 2005                                                                  | 15,9    | 12,4   | 35,6                 | 30,3   | 17,4                | 29,5   | 5,0         | 5,9    | 23,5       | 19,9   |
| 2010                                                                  | 22,2    | 16,1   | 35,1                 | 31,9   | 16,3                | 28,1   | 4,6         | 6,2    | 19,6       | 16,4   |
| 2015                                                                  | 28,3    | 20,0   | 33,7                 | 31,0   | 14,9                | 27,8   | 3,9         | 5,5    | 18,2       | 15,0   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przykładowo w 2010 r. wykształceniem średnim legitymowało się 34,2% separowanych żon i 25,3% separowanych mężczyzn, w 2014 r. odsetki te zwiększyły się odpowiednio do 37,2% oraz 31,8%. Wykształcenie zawodowe zasadnicze miało w 2010 r. 40,8% separowanych mężów i 27,3% separowanych żon, a w 2014 r. odpowiednio 39,2%, i 24,6%.

## 2.2.2. Wykształcenie małżonków w zbadanych sprawach

Badanie spraw o zniesienie separacji w 2015 r. wykazało, że wśród kobiet najwięcej było osób z wykształceniem średnim (35,8%), zasadniczym zawodowym (29,6%) oraz wyższym (21%)

| Tabela 14<br>Wykształcenie żon            |            |              |                                |
|-------------------------------------------|------------|--------------|--------------------------------|
| Wykształcenie żon                         | Częstość   | Procent      | Poziom wykształcenia           |
| Podstawowe                                | 33         | 12,8         | Podstawowe i gimnazjalne 13,6% |
| Gimnazjalne                               | 2          | 0,8          |                                |
| Zawodowe (podstawowe)                     | 76         | 29,6         | Zawodowe 29,6%                 |
| Średnie ogólne (bez wyuczonego zawodu)    | 24         | 9,3          | Średnie 35,8                   |
| Średnie techniczne                        | 68         | 26,5         |                                |
| Wyższe zawodowe (licencjat, inżynierskie) | 18         | 7,0          | Wyższe 21%                     |
| Wyższe magisterskie                       | 36         | 14,0         |                                |
| <b>Ogółem</b>                             | <b>257</b> | <b>100,0</b> |                                |

Źródło: opracowanie własne.

Kobiety z co najmniej średnim wykształceniem stanowiły 56,8% separowanych żon, które wniosły o zniesienie separacji.

<sup>42</sup> Dane GUS przedstawione w opracowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, s. 66–67.

Tabela 15

Wykształcenie mężów

| Wykształcenie mężów                       | Częstość   | Procent      | Poziom wykształcenia |
|-------------------------------------------|------------|--------------|----------------------|
| Podstawowe                                | 31         | 12,4         | Podstawowe 12,4%     |
| Zawodowe (podstawowe)                     | 126        | 50,4         | Zawodowe 50,4%       |
| Średnie ogólne (bez wyuczonego zawodu)    | 4          | 1,6          | Średnie<br>21,6%     |
| Średnie techniczne                        | 50         | 20,0         |                      |
| Wyższe zawodowe (licencjat, inżynierskie) | 8          | 3,2          | Wyższe<br>15,6%      |
| Wyższe magisterskie                       | 31         | 12,4         |                      |
| <b>Ogółem</b>                             | <b>250</b> | <b>100,0</b> |                      |

Źródło: opracowanie własne.

Co drugi mąż (50,4%) miał zasadnicze wykształcenie zawodowe. Wykształcenie średnie (głównie techniczne) miało 21,6% mężów wnoszących o zniesienie separacji, a wyższe – 15,6%. Najliczniejsze były grupy żon i mężów o wykształceniu zawodowym na podstawowym (zasadniczym) poziomie, lecz częściej taki poziom wykształcenia reprezentowali mężowie (o blisko 21 punktów procentowych) oraz o średnim wykształceniu zawodowym (tu przewagę miały żony – o 6,5 punktu procentowego).

### 3.4. Źródła utrzymania

#### 3.4.1. Uwaga wprowadzająca

Zróżnicowanie aktywności zawodowej według płci było obserwowane we wszystkich spisach powszechnych.

Tabela 16

Współczynnik aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w Polsce

| Rok  | Kobiety | Mężczyźni | Rok  | Kobiety | Mężczyźni |
|------|---------|-----------|------|---------|-----------|
| 1960 | 40      | 55        | 1988 | 57      | 74        |
| 1970 | 46      | 58        | 2002 | 49      | 62        |
| 1978 | 59      | 77        | 2011 | 46      | 60        |

Źródło: F. Stokowski, *Demografia*, Warszawa 2015, s. 61, tablica 3.5

Zmieniający się współczynnik aktywności zawodowej w latach spisów powszechnych stanowi konsekwencję zmian związanych z cechami demograficznymi ludności oraz z sytuacją ekonomiczną kraju. Najwyższą aktywność zawodową odnotowano pod koniec lat 70. XX wieku. Wskaźniki aktywności zawodowej zmieniają się z wiekiem. Najwyższa aktywność zawodowa mężczyzn jest odnotowywana, gdy liczą od 25 do 49 lat. Najwyższa aktywność zawodowa kobiet przypada na okres od 35 do 49 roku życia. Zróżnicowanie to jest zapewne związane z obowiązkami macierzyńskimi<sup>43</sup>. Statystycznie wyższa jest aktywność zawodowa mężczyzn.

<sup>43</sup> F. Stokowski, *Demografia*, s. 60.

Wskaźnik aktywności mężczyzn dla całej populacji w Polsce przekracza 60%, a dla kobiet jest niższy od 50%<sup>44</sup>.

### 3.4.2. Aktywność zawodowa i źródła utrzymania małżonków w zbadanych sprawach

Blisko połowa żon (49,2%) oraz ponad połowa mężów (51,8%) utrzymywała się z wynagrodzenia za pracę. Zważywszy na znaczny udział osób w wyższych grupach wiekowych wśród badanych ubiegających się o zniesienie separacji, istotną rolę wśród źródeł utrzymania stanowiły emerytury.

| Tabela 17<br>Źródła utrzymania żon                      |            |              |
|---------------------------------------------------------|------------|--------------|
| Źródła utrzymania żon                                   | Częstość   | Procent      |
| Wynagrodzenie za pracę                                  | 112        | 49,2         |
| Renta                                                   | 13         | 5,7          |
| Emerytura                                               | 50         | 21,9         |
| Własne gospodarstwo rolne samodzielnie prowadzone       | 6          | 2,6          |
| Rodzinne gospodarstwo rolne (ew. z krewnymi – bez męża) | 9          | 3,9          |
| Na wyłącznym utrzymaniu krewnych                        | 3          | 1,3          |
| Na wyłącznym utrzymaniu męża                            | 26         | 11,4         |
| Działalność gospodarcza z mężem                         | 5          | 2,2          |
| Inne                                                    | 4          | 1,8          |
| <b>Ogółem</b>                                           | <b>228</b> | <b>100.0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

| Tabela 18<br>Źródła utrzymania mężów                       |            |              |
|------------------------------------------------------------|------------|--------------|
| Źródła utrzymania mężów                                    | Częstość   | Procent      |
| Wynagrodzenie za pracę                                     | 115        | 51,8         |
| Renta                                                      | 18         | 8,1          |
| Emerytura                                                  | 53         | 23,8         |
| Własne gospodarstwo rolne samodzielnie prowadzone          | 8          | 3,6          |
| Gosp. rolne, inna dział. gosp. (ew. z krewnymi – bez męża) | 17         | 7,6          |
| Na wyłącznym utrzymaniu krewnych                           | 1          | 0,5          |
| Działalność gospodarcza z żoną                             | 5          | 2,3          |
| Inne                                                       | 5          | 2,3          |
| <b>Ogółem</b>                                              | <b>222</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>44</sup> F. Stokowski, *Demografia*, s. 60.



### 3. Informacje o dzieciach

#### 3.1. Informacje ogólne o separacjach małżeństw z małoletnimi dziećmi

Separację wybierają zarówno małżonkowie mający małoletnie dzieci, jak i bezdzietni bądź mający dorosłe samodzielne dzieci. Separacja wydaje się być nieco korzystniejsza dla dzieci od rozwodu. Gdy jest znoszona – wskutek powrotu do zgodnego pożycia – sytuacja dzieci zdecydowanie powinna się poprawić. Odsetek separowanych małżeństw z małoletnimi dziećmi zmieniał się w poszczególnych latach orzekania separacji.

| Tabela 19<br>Małżeństwa z małoletnimi dziećmi separowane w latach 2003–2012 |                  |                                             |         |                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------|---------|------------------------------------------|
| Rok                                                                         | Separacje ogółem | Separowane małżeństwa z małoletnimi dziećmi |         | Procent małżeństw bez małoletnich dzieci |
|                                                                             |                  | częstość                                    | procent |                                          |
| 2003                                                                        | 3.027            | 1.915                                       | 63,3    | 36,7                                     |
| 2004                                                                        | 5.891            | 4.499                                       | 76,4    | 23,6                                     |
| 2005                                                                        | 11.600           | 9.700                                       | 83,6    | 16,4                                     |
| 2006                                                                        | 7.978            | 5.823                                       | 73,0    | 27,0                                     |
| 2007                                                                        | 4.927            | 3.363                                       | 68,3    | 31,7                                     |
| 2008                                                                        | 5.289            | 2.457                                       | 46,6    | 53,4                                     |
| 2009                                                                        | 3.233            | 1.969                                       | 60,9    | 39,1                                     |
| 2010                                                                        | 2.789            | 1.617                                       | 58,0    | 42,0                                     |
| 2011                                                                        | 2.843            | 1.596                                       | 56,2    | 43,8                                     |
| 2012                                                                        | 2.515            | 872                                         | 34,7    | 63,3                                     |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz informacji Ministerstwa Sprawiedliwości, *Separacje orzeczone małżeństw posiadających wspólne małoletnie dzieci*, opracowanej przez Joannę Kasprzak, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej MS.

W przedstawionym w tabeli dziesięcioletnim okresie (2003–2012) najniższy udział separowanych małżeństw z małoletnimi dziećmi odnotowano w 2012 r., gdy wynosił 34,7%. Najwyższy był w 2005 r. i wynosił aż 83,6%. Wysokie wartości przybierał też w 2004 r. i w 2006 r. (nie mniej niż 73%). Zapewne jest to konsekwencją szczególnie wysokiej „popularności” separacji w latach 2005–2006, wynikającej z pragnienia części małżonków, będących rodzicami małoletnich dzieci, pozyskania wyższych świadczeń rodzinnych adresowanych do osób „samotnie wychowujących dzieci” (w tym rodziców rozwiedzionych i separowanych) w porównaniu z przewidzianymi dla dzieci wychowywanych przez rodziców będących małżonkami. Jak wynika z przedstawionego zestawienia, udział małżeństw z małoletnimi dziećmi wśród wszystkich z orzeczoną separacją nigdy nie osiągnął równie wysokich wartości, jak w latach 2004–2007. Po 2010 r. separacje były orzekane w co najmniej 40% spraw w małżeństwach nieposiadających małoletnich dzieci (w 2014 r. było ich 49,7%)<sup>45</sup>. Małoletnie dzieci pochodzące

<sup>45</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, s. 59.

z separowanych małżeństw najczęściej były jedynakami. Przykładowo w 2010 r. wśród 1617 separowanych małżeństw z małoletnimi dziećmi w 795 (49,2%) było jedno dziecko, w 582 (36%) dwoje dzieci, w 172 (10,6%) troje dzieci, a w 68 (4,2%) nie mniej niż czworo dzieci<sup>46</sup>. W 2014 r., w którym orzeczono separację w 1918 przypadkach (w tym w 964 w małżeństwach z małoletnimi dziećmi), w 519 (53,8%) małżonkowie mieli jedno dziecko, a w 325 (33,8%) dwoje dzieci<sup>47</sup>. Część dzieci w okresie trwania separacji mogła osiągnąć pełnoletniość. Nie mniej przedstawione dane tworzą tło dla ustaleń dotyczących dzieci w sprawach o zniesienie separacji.

### 3.2. Informacje o dzieciach w zbadanych sprawach o zniesienie separacji

Wiadomo było, że z 229 separowanych związków (76,6%) pochodziły wspólne dzieci (choćby nawet nie żyły już w czasie, gdy toczyły się analizowane postępowania), a 35 (11,7%) małżeństw było bezdzietnych. Nie było informacji o dzieciach w pozostałych 35 małżeństwach. O ile małżonkowie mieli w tych sprawach wspólne dzieci, to zapewne były one pełnoletnie. Z niektórych małżeństw pochodziły zarówno małoletnie, jak i pełnoletnie dzieci, których sytuacja była zróżnicowana<sup>48</sup>.

Dzieci małoletnie w dniu orzeczenia separacji mieli małżonkowie w 109 sprawach. W dniu zniesienia separacji z akt zbadanych spraw wynikało, że wspólne małoletnie dzieci mieli małżonkowie w 96 przypadkach. W 62 z nich małżonkowie mieli jedno małoletnie dziecko, w 26 sprawach dwoje, w 8 po troje dzieci, w jednym przypadku pięcioro. Nie można wykluczyć, że w niektórych pozostałych sprawach małżonkowie mieli również wspólne małoletnie dzieci, ale w aktach nie było informacji na ich temat. Liczba dziewczynek i chłopców była zbliżona, z niewielką (2%) przewagą po stronie chłopców. Najmłodsze ze wspólnych dzieci liczyło miesiąc, najstarsze 17 lat i 8 miesięcy. O stanie rozwoju, zdrowia, edukacji, problemów wychowawczych dzieci w aktach nie było informacji.

Dzieci pełnoletnie nie były przedmiotem zainteresowania sądu. Informacje na ich temat były w aktach sporadyczne i z reguły z inicjatywy samych małżonków. Z akt wynikało, że 93 (31,1%) małżeństwa mają wspólne pełnoletnie dzieci, które są już samodzielne i nie wymagają pomocy rodziców. W 7 (2,3%) przypadkach małżonkowie ujawnili, że ich pełnoletnie dzieci są zdrowe i sprawne, ale jeszcze nie są samodzielne (głównie w związku z kontynuacją nauki) i pozostają na utrzymaniu rodziców lub korzystają z innej ich pomocy. Dwa małżeństwa miały pełnoletnie dzieci niepełnosprawne, wymagające stałej opieki.

<sup>46</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, s. 60, tabela 2.10.1.

<sup>47</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, *Statystyka sądowa. Sprawy cywilne o rozwód, separację oraz alimenty w latach 2010–2015*, s. 59.

<sup>48</sup> W 12 sprawach obok małoletnich dzieci były też wspólne pełnoletnie, samodzielne, niewymagające pomocy dzieci (w tym mające już własne rodziny z dziećmi), a w kolejnych 7 wszystkich dzieci były niesamodzielne, z tym że przynajmniej jedno z nich już osiągnęło pełnoletniość. W 8 przypadkach małżonkowie mieli pełnoletnie sprawne dzieci – niektóre z nich były jeszcze niesamodzielne, głównie w związku z odbywaniem studiów wyższych, a pozostałe były samodzielne, niewymagające pomocy. W 2 rodzinach wychowywały się pełnoletnie dzieci niepełnosprawne, a ich rodzeństwo było już dorosłe i usamodzielnione. W 5 sprawach małżonkowie mieli jednocześnie dzieci małoletnie i pełnoletnie, z tym że niektóre z pełnoletnich dzieci były już samowystarczalne, a niektóre nadal się uczyły i wymagały pomocy ze strony rodziców. W jednej ze spraw małżonkowie mieli wspólne małoletnie dziecko i oczekiwali kolejnego, poczętego w okresie separacji (łącznie w 7 przypadkach poinformowali sąd, że żona jest ciężarna).

### III. INFORMACJE O SPRAWACH, W KTÓRYCH ORZECZONO SEPARACJE ZNIESIONE W ANALIZOWANYCH POSTĘPOWANIACH

#### 1. Uwagi wprowadzające

Przedstawiane w poniższych rozważaniach ustalenia zostały poczynione na podstawie analizy 299 spraw o zniesienie separacji oraz 150 spraw, w których aktualnie znoszona separacja została orzeczona. Informacje na temat separacji zawarte w obu zbiorach akt były dosyć ograniczone. W części spraw o zniesienie separacji były także dane umożliwiające poczynienie najistotniejszych ustaleń dotyczących przyczyny orzeczenia separacji. Z kolei zakres informacji zawartych w aktach o orzeczenie separacji był bardzo zróżnicowany, a w sprawach, w których separację orzeczono na zgodny wniosek małżonków – bardzo skromny. Niekiedy dopiero z wypowiedzi małżonków podczas rozprawy w sprawie o zniesienie separacji wynikały przyczyny orzeczenia separacji. Dlatego nie było uzasadnione tworzenie oddzielnych ankiet dla każdego ze zbioru zbadanych akt. Ustalenia przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego, który spowodował orzeczenie separacji, nastąpiło na podstawie wszystkich wymienionych źródeł informacji.

Celowe wydaje się przypomnienie, iż w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości zostało wcześniej przeprowadzone badanie spraw o orzeczenie separacji<sup>49</sup>. Aktualne badanie wykazało, że mimo upływu znacznego okresu od wykonania powołanej analizy, stany faktyczne spraw, w których orzekana jest współcześnie separacja, nie odbiegają w znaczący sposób od zawartych w aktach spraw zakończonych w 2002 r. Wyniki powołanego badania i przedstawiona w nim kazuistyka mogą być nadal traktowane jako istotny punkt odniesienia (swoiste „tło”) dla ustaleń prezentowanych w niniejszym opracowaniu.

#### 2. Tryb postępowania – znane bądź domniemywane przyczyny jego wyboru

Z akt zbadanych spraw o zniesienie separacji wynikało, iż w 75% przypadków separacja była orzeczona w trybie procesowym, a w 25% w trybie nieprocesowym. W 148 sprawach rozpoznanych w trybie procesowym, niezależnie od stanowiska obojga małżonków co do celowości i zasadności orzeczenia separacji, tryb procesowy był jednym dopuszczalnym trybem postępowania, z małżeństwa pochodzili bowiem wspólne małoletnie dzieci (art. 61<sup>1</sup> § 3 k.r.o.). Z akt wynikało, że w 26 sprawach, w których małżonkowie nie mieli wspólnych małoletnich dzieci w dniu wpływu do sądu pozwu o separację, a więc nie było jednoznacznie sformułowanej ustawowej przeszkody do skorzystania z nieprocesowego trybu postępowania, nie został on wybrany. Przyczyną tego był brak zgodnego działania małżonków, wynikający albo z bardzo głębokiego konfliktu, albo z niemożności porozumienia się

<sup>49</sup> E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie separacji*, Warszawa 2006. Przedmiotem analizy stanowiącej podstawę dla wskazanego opracowania były akta 324 spraw, w których orzeczenie kończące postępowanie w sposób prawomocny zapadło w okresie 2.01–30.06.2002 r., niezależnie od dnia wpływu do sądu pozwu lub wniosku o orzeczenie separacji. Uwzględniono, że separacja może być orzeczona w trybie procesowym i nieprocesowym. Wylosowano 20-procentową próbę spraw procesowych i 30-procentową próbę spraw nieprocesowych. Większy odsetek spraw rozpoznanych w trybie nieprocesowym wynikał ze znacznie mniejszej liczby spraw nieprocesowych o orzeczenie separacji.

z uwagi na stan jednego z nich (przykładowo z małżonkiem alkoholikiem), osadzenie w zakładzie karnym bądź z innych przyczyn obiektywnych (przykładowo w konsekwencji długotrwałej separacji faktycznej jednej ze stron nie było znane miejsce pobytu współmałżonka, zwłaszcza gdy nie przebywał on w Polsce).

Mimo że finalnie została orzeczona separacja, w części spraw postępowanie rozpoczęło się od wniesienia pozwu rozwodowego, co wykluczało rozważanie wspólnego wniosku o separację. W jednej ze spraw (wyjątkowo spornej) pozwana żona nie chciała wyrazić zgody na orzeczenie separacji i zaskarżyła orzekający ją wyrok sądu pierwszej instancji, więc wspólny wniosek o separację nie był nigdy przedmiotem rozważań małżonków.

Przynajmniej w dwóch sprawach małżonkowie zgodni co do żądania separacji pozostawali w sporze odnośnie do orzeczenia o winie rozkładu pożycia małżeńskiego.

W pozostałych sprawach małżeństw niemających wspólnych małoletnich dzieci nie można było ustalić przyczyn braku zgodnego żądania orzeczenia separacji w trybie nieprocesowym. Można domniemywać, że w większości tych spraw małżonkowie mieli kłopoty emocjonalne z podjęciem dialogu w kwestii unormowania sytuacji kryzysowej w małżeństwie. Zapewne także nie zawsze mieli wystarczającą wiedzę o możliwości skorzystania z nieprocesowego trybu postępowania o separację.

Na 193 sprawy (193 = 100%), w których separacja była orzeczona w trybie procesowym, w 169 (87,6%) powództwo wniosła żona<sup>50</sup>. Dane dotyczące rozwoju wykazują, że – podobnie jak w przypadku separacji – zdecydowanie częściej powództwo wnoszą żony niż mężowie<sup>51</sup>.

### 3. Przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego, które spowodowały orzeczenie separacji

#### 3.1. Przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego separowanych małżeństw ustalone w statystykach GUS

Według ustaleń Głównego Urzędu Statystycznego najistotniejszymi przyczynami rozkładu pożycia małżeńskiego w sprawach, w których została orzeczona separacja w latach 2010–2014, były: nadużywanie alkoholu, niezgodność charakterów, niedochowanie wierności małżeńskiej, choć odsetki tych przyczyn nie były jednakowe w wymienionym okresie.

Jak wynika z przedstawionego zestawienia, systematycznie zwiększa się przyczyna określona jako „niezgodność charakterów”, a udział pozostałych głównych przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego ulega zmniejszeniu. Ustalenie rzeczywistych przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego jest bardzo trudne, wymaga precyzyjnego,

<sup>50</sup> Z powołanego wcześniejszego badania wykonanego w IWS wynikało, że pozew o separację w 84% spraw wniosły żony, a przeprowadzona analiza uzasadnień ich pozwów wykazała, że decyzja o separacji była najczęściej konsekwencją patologicznej sytuacji w rodzinie, związanej z biedą, nadużywaniem alkoholu przez pozwanego męża i towarzyszącą temu brutalnością w codziennym życiu oraz niedochowaniem wierności (E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie separacji*, s. 145–149 i 246–247).

<sup>51</sup> Z najnowszego badania problematyki rozwodowej, przeprowadzonego w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości, obejmującego 400 losowo dobranych spraw o rozwód, rozpoznanych w 2015 r., wynika, iż żony wniosły powództwo o rozwód w 70,5% zbadanych przypadków (J. Włodarczyk-Madejska, *Divorce Requested by Spouse, Exclusively at Fault – the Family and Guardianship Code (Remarks on the Principle of Recrimination)*, „Prawo w Działaniu” 2016/25, s. 226 i n.).

docieklivego postępowania dowodowego. Badania aktowe spraw o rozwód i separację uprawdopodobniają tezę, iż takie cechy mają tylko nieliczne postępowania. Ustalenia przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego są więc zwykle obciążone błędem. Mimo tego ustalenia dokonywane na podstawie analizy akt sądowych zapewne są bliższe prawdy od podawanych w ujęciu statystycznym przez GUS<sup>52</sup>. Dotyczy to w szczególności przyczyny oznaczonej jako „niezgodność charakterów”. Brak jest podstaw do ustalenia, co oznacza wymienione pojęcie oraz jak jest ono rozumiane przez małżonków powołujących się na niezgodność swoich „charakterów”, autorów różnych wzorów pozwów, a także przez sądy orzekające w sprawach o rozwód i separację.

Tabela 20

Główne przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego w sprawach, w których orzeczono separację w latach 2010–2014

| Główne przyczyny rozkładu pożycia małż. w roku (w procentach) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Nadużywanie alkoholu                                          | 35,0 | 32,3 | 34,0 | 30,2 | 26,4 |
| Niezgodność charakterów                                       | 24,6 | 28,5 | 27,5 | 31,3 | 35,1 |
| Niedochowanie wierności                                       | 16,1 | 15,8 | 14,7 | 13,9 | 13,7 |

Źródło: GUS.

Zgodnie z definicją słownikową charakter to „zespół cech psychicznych względnie stałych, właściwych danemu człowiekowi”<sup>53</sup>. Być może więc chodzi o „osobowość”, definiowaną w psychologii jako „złożony zbiór własności psychicznych, które wpływają na charakterystyczne wzorce zachowania jednostki, niezmiennie czasowo i sytuacyjnie”<sup>54</sup>, które powodują, że jednostki różnią się między sobą. Nie istnieje jednak „jednolita teoria osobowości” akceptowana przez większość psychologów<sup>55</sup>. Niezależnie od tego, jaka w danym przypadku teoria osobowości zostałaby przyjęta, każda wymagałaby ustaleń cech stron dokonanej przez biegłego. To zaś z całą pewnością nie jest dokonywane w ramach postępowań sądowych o rozwód i separację. Małżonkowie nie przedstawiają też sądowi opinii określającej osobowość ani wyników badań psychologicznych z zakresu psychospołecznych uwarunkowań poziomu ich satysfakcji z małżeństwa, choć psychologii są znane (i stale doskonałe) różne narzędzia badawcze, oceniające – w możliwie zobiiektywizowany sposób – jakość związku małżeńskiego w powiązaniu z cechami osobowości małżonków<sup>56</sup>.

Sąd Najwyższy jeszcze w latach 50. XX wieku zwracał uwagę, że nie można opierać żądania rozwodu na twierdzeniu o niedobranii się małżonków z powodu różnicy charakterów. Zawinione przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego mogą natomiast pozostawać w związku z ujemnymi cechami charakteru<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Przeprowadzone w 1991 r. reprezentatywne badania przyczyn rozwodów doprowadziły do innych ustaleń, niż wynikające z opublikowanych danych GUS. Zob. w szczególności: M. Kuciarska-Ciesielska, *Rozwody i separacje*, „Wiadomości Statystyczne” 2003/10; M. Kuciarska-Ciesielska, G. Marciniak, J. Paradysz, *Rozpad małżeństw w Polsce – przyczyny i skutki*, Warszawa 1993.

<sup>53</sup> <http://sjp.pwn.pl/slovníki/charakter.htm> (dostęp: 16.09.2016 r.).

<sup>54</sup> P.G. Zimbardo, *Psychologia i życie*, Warszawa 1999, s. 519.

<sup>55</sup> P.G. Zimbardo, *Psychologia...*, s. 521–543.

<sup>56</sup> M. Płopa, *Psychologia rodziny. Teoria i badania*, Kraków 2008, w szczególności rozdział II, pt. „Z psychologicznych badań nad małżeństwami o różnym poziomie integracji”, s. 113–240.

<sup>57</sup> Wyrok SN z 15.01.1952 r., C 502/51, NP 1953/5.

Małżonkowie chętnie, od kilkudziesięciu lat, powołują się na „niezgodność charakterów”, zwykle nie chcąc ujawnić rzeczywistych, częstokroć zawinionych przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego<sup>58</sup>, co potwierdzają badania aktowe przeprowadzone w różnym czasie. Przykładowo badanie akt spraw rozwodowych, przeprowadzone w maju 1974 r. przez Instytut Badania Prawa Sądowego i Główny Urząd Statystyczny<sup>59</sup>, wykazało, że „niezgodność charakterów” była jedną z trzech najczęściej wskazanych przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego (po alkoholizmie i niewierności). Wskazano ją wówczas w uzasadnieniach 16,2% spraw. Jeżeli powodami byli mężowie, to na niezgodność charakterów powoływali się w 24,7% spraw. W tych sprawach w toku procesu ustalono jednak inne skonkretyzowane przyczyny – w pierwszej kolejności naruszenie obowiązku wierności małżeńskiej<sup>60</sup>. Podobne ustalenia poczyniła w badaniu z 1991 r. Marlena Kuciarska-Ciesielska, trafnie nazywając „niezgodność charakterów” rodzajem „worka”, do którego można „wrzucić różne przypadki”<sup>61</sup>. Powyższe zostało potwierdzone także w badaniu dotyczącym orzekania separacji w 2002 r. W przypadkach, w których w postępowaniu procesowym o orzeczenie separacji zweryfikowano „niezgodność charakterów”, okazało się, że w 27,6% wystąpiły konflikty na tle finansowym, w 27,5% przypadków chodziło o naruszenie obowiązku wierności, w 20,6% o nadużywanie alkoholu, a w 17,2% o zerwanie więzi intymnej<sup>62</sup>.

Zmierzając do ustalenia przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego w sprawach o separację (lub o rozwód), należy z dużym sceptycyzmem podchodzić do powoływania się na „niezgodność charakterów”. Wzrost udziału tej przyczyny skłania do tezy, iż w znacznym odsetku spraw, w których nie została ona skonkretyzowana, zapewne postępowanie dowodowe nie było wystarczająco wnikliwe, a rzeczywiste przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego nie zostały ustalone przez sąd.

### 3.2. Przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego w sprawach o separację znoszoną w zbadanych postępowaniach z 2015 r.

W zbadanych sprawach o zniesienie separacji przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego wystąpiły w większości po stronie mężów. Na pierwszym miejscu w ujęciu procentowym (29,4%) znalazło się nadużywanie alkoholu przez mężów i inne nałogi; brak udziału mężów w zaspokajaniu potrzeb rodziny, wyrażający się w niedostarczaniu jakichkolwiek środków na utrzymanie własne i wspólnych dzieci małżonków (15,1%); konflikty, których źródłem było zadłużenie mężów i zaciąganie przez nich kredytów, co rzutowało na sytuację rodziny (13,4%); znęcanie się fizyczne nad żoną (10%).

<sup>58</sup> Tak też P. Szukalski (*Małżeństwo...*, s. 126) wskazujący na nieprecyzyjność tego pojęcia, które może oznaczać „realną niemożność porozumienia się, jak i wygodną «przykrywkę» umożliwiającą kulturalne rozstanie się (...)”.

<sup>59</sup> W. Stojanowska, *Problematyka rozwodów w świetle badań*, Warszawa 1977, s. 78.

<sup>60</sup> W 610 sprawach, w których w pozwie wskazano na „niezgodność charakterów” okazało się, że chodziło o trwałe związanie się małżonka z inną osobą – w 18% spraw; niewierność – w 16,1% spraw; brak zainteresowania domem i rodziną – w 9,5% spraw; alkoholizm – w 5,2% spraw; nieporozumienia na tle seksualnym – w 5,1% spraw; nieporozumienia na tle finansowym – w 4,4% spraw; znęcanie się fizyczne i moralne nad rodziną – w 1,5% spraw. W pozostałych sprawach ustalono inne skonkretyzowane przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego (W. Stojanowska, *Problematyka rozwodów...*, s. 73–74).

<sup>61</sup> M. Kuciarska-Ciesielska, *Rozwody i separacje*, s. 54. Autorka zwróciła uwagę na znaczny odsetek badanych, którzy wskazywali na niemożność porozumienia się (33,9% rozwiedzionych kobiet, 49,5% mężczyzn) oraz brak zainteresowania rodziną (37,4% kobiet, 12,4% mężczyzn) jako główne przyczyny rozpadu ich związku. Te właśnie przyczyny często są określane przez sądy jako „niezgodność charakterów”.

<sup>62</sup> E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie separacji*, s. 182.



Tabela 21

Przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego

| L.p. | Przyczyna rozkładu pożycia, która wystąpiła po stronie męża lub żony | Przyczyna po stronie |          |          |          |
|------|----------------------------------------------------------------------|----------------------|----------|----------|----------|
|      |                                                                      | męża                 |          | żony     |          |
|      |                                                                      | Częstość             | Procent* | Częstość | Procent* |
| 1    | Trwałe związanie z inną osobą                                        | 6                    | 2,0      | 2        | 0,7      |
| 2    | Niewierność                                                          | 14                   | 4,7      | 4        | 1,3      |
| 3    | Nadużywanie alkoholu i inne nałogi                                   | 88                   | 29,4     | 6        | 2,0      |
| 4    | Hazard                                                               | 8                    | 2,7      | 0        | 0,0      |
| 5    | Problemy dotyczące pożycia seksualnego                               | 6                    | 2,0      | 6        | 2,0      |
| 6    | Konflikty na tle finansowym (kredyty, zadłużenie)                    | 40                   | 13,4     | 3        | 1,0      |
| 7    | Niedostarczanie środków na utrzymanie własne, dzieci                 | 45                   | 15,1     | 1        | 0,3      |
| 8    | Brak pracy, nieszukanie pracy                                        | 14                   | 4,7      | 2        | 0,7      |
| 9    | Fizyczne znęcanie się nad współmałżonkiem                            | 30                   | 10,0     | 0        | 0,0      |
| 10   | Psychiczne znęcanie się nad współmałżonkiem                          | 1                    | 0,3      | 0        | 0,0      |
| 11   | Fizyczne znęcanie się nad dzieckiem                                  | 5                    | 1,7      | 0        | 0,0      |
| 12   | Brak zainteresowania domem i rodziną                                 | 28                   | 9,4      | 1        | 0,3      |
| 13   | Niegospodarność, lekkomyślność                                       | 9                    | 3,0      | 3        | 1,0      |
| 14   | Nieuzasadniona zazdrość                                              | 5                    | 1,7      | 0        | 0,0      |
| 15   | Niechęć do posiadania dzieci                                         | 0                    | 0,0      | 2        | 0,7      |
| 16   | Choroba danego małżonka                                              | 5                    | 1,7      | 6        | 2,0      |
| 17   | Brak współdziałania w leczeniu/pielegnacji dziecka                   | 11                   | 3,7      | 1        | 0,3      |
| 18   | Brak współdziałania w problemach wychowawczych                       | 6                    | 2,0      | 0        | 0,0      |
| 19   | Skazanie na karę pozbawienia wolności                                | 10                   | 3,3      | 0        | 0,0      |
| 20   | Niezgodność charakterów                                              | 28                   | 9,4      | 28       | 9,4      |
| 21   | Inne (różne)                                                         | 53                   | 17,7     | 34       | 11,4     |

\*299 = 100%

Źródło: opracowanie własne.

W licznych przypadkach wystąpiły też inne, bardzo zróżnicowane przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego (ostatnia pozycja w tabeli)<sup>63</sup>. Natomiast w co najmniej 4 przypadkach można było zasadnie domniemywać, że małżonkowie doprowadzili do bezpodstawnego orzeczenia separacji (zapewne świadomie podając nieprawdziwe informacje) w celu nabycia statusu osób samotnych, ułatwiającego pozyskiwanie świadczeń pomocy społecznej. W około 10% spraw nie zweryfikowano, co kryło się pod określeniem „niezgodności charakterów”. We wcześniejszym badaniu spraw o orzeczenie separacji, wykonanym w IWS,

<sup>63</sup> Przykładowo: niejednakowe traktowanie przez małżonka wspólnych dzieci i pasierbów pozostających ze wspólnocie domowej; konflikty związane z pieczą nad niepełnosprawnymi dziećmi; konflikty wynikające z nierównego podziału obowiązków domowych lub wynikających ze wspólnie prowadzonej działalności gospodarczej; problemy dotyczące dorosłych dzieci; podejrzenie popełnienia przestępstwa przez męża na szkodę dzieci wychowywanych w ramach rodziny zastępczej prowadzonej przez małżonków; konflikty z krewnymi jednego z małżonków; długotrwale oddzielne zamieszkiwanie, jako konsekwencja wykonywania przez jedno z małżonków pracy poza miejscem stałego zamieszkania rodziny (w odległych regionach kraju lub za granicą); konieczność roztoczenia opieki nad wymagającymi pomocy starymi rodzicami; ukrywanie się przed wierzycielami lub wymiarem sprawiedliwości itp.



postępowanie dowodowe potwierdziło m.in., że główną przyczyną rozkładu pożycia małżeńskiego w 40% spraw było nadużywanie alkoholu przez mężów i w 3,4% przez żony<sup>64</sup>.

Niezmienne więc za główną bądź jedną z najistotniejszych przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego w Polsce można uznać nadużywanie alkoholu przez mężów ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami. Należy jednak odnotować, iż wzrasta doniosłość konfliktów na tle niewywiązywania się przez mężów z obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny oraz ich nadmiernego zadłużenia, wynikającego najprawdopodobniej z pochoinnie podjętych decyzji o zaciągnięciu kredytów bądź o skorzystaniu z różnego rodzaju pożyczek (w tym tzw. chwilówek) oferowanych przez podmioty niebędące bankami za lichwiarskie oprocentowanie, a także „niechęć” do znalezienia zatrudnienia i w konsekwencji przerzucenie ciężaru utrzymania rodziny na żonę. Wymienione stany faktyczne łącznie wystąpiły w 33,2% spraw, w których orzeczono separację znesioną w 2015 r.

### III. POSTĘPOWANIE W SPRAWACH O ZNIESIENIE SEPARACJI

#### 1. Uwagi wprowadzające

Zniesienie separacji jest orzekane w postępowaniu nieprocesowym, które (analogicznie do postępowania o orzeczenie separacji) toczy się przed sądem okręgowym. Ustalenie sądu właściwego miejscowo następuje na podstawie takich samych kryteriów jak w sprawie o orzeczenie separacji (art. 567<sup>1</sup> k.p.c.). Obowiązkowe jest przeprowadzenie rozprawy.

Zgodne stanowisko małżonków w przedmiocie zniesienia separacji wskazuje na ich wolę powrotu do sytuacji sprzed orzeczenia separacji. Konsekwencją tego jest postanowienie art. 567<sup>5</sup> k.p.c., iż z chwilą wszczęcia postępowania o zniesienie separacji zawiesza się z urzędu postępowanie w sprawie o eksmisję jednego z małżonków pozostających w separacji ze wspólnego mieszkania, jak również postępowanie w sprawie o korzystanie przez małżonków pozostających w separacji ze wspólnego mieszkania. Z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o zniesieniu separacji postępowanie umarza się z urzędu. (Już w tym miejscu należy zasygnalizować, iż w żadnej ze zbadanych spraw opisany w art. 567<sup>5</sup> k.p.c. stan faktyczny nie wystąpił.)

Małżonkowie mogą wnosić o zniesienie separacji mimo trwającego zupełnego rozkładu pożycia i przyczyny, która stan ten wywołała (przykładowo alkoholizmu małżonka, innych uzależnień, osadzenia w zakładzie penitencjarnym – nawet dożywotniego – itp.). Sąd nie ocenia zasadności podjętej decyzji z punktu widzenia dobra każdego z małżonków, choćby zachodziło przypuszczenie, że może być zagrożone

<sup>64</sup> 11% zbadanych wówczas spraw, rozpoczętych pozwem o separację, zakończyło się w 2002 r. orzeczeniem rozwodu (jeśli zostaną pominięte uwzględnione w relacjonowanym badaniu sprawy zakończone umorzeniem postępowania, okazuje się, że udział spraw zakończonych orzeczeniem rozwodu stanowi 12,4% spraw o separację rozpoznawanych w trybie procesowym i zakończonych merytorycznie). W tej grupie spraw wśród przyczyn rozkładu pożycia małżeńskiego (zupełnego i trwałego), które wystąpiły po stronie mężów, najczęściej miało miejsce znęcanie się nad żoną (89,7%), brak zainteresowania domem i rodziną (79,3%), niewierność (72,4%), nadużywanie alkoholu (62,1%). Gdy przyczyna rozkładu wystąpiła po stronie żon, to najczęściej były to konflikty na tle finansowym (20,7%) oraz niewierność (17,2%). Na 268 zbadanych spraw o orzeczenie separacji w trybie procesowym 75,4% (202 sprawy) zakończyło się orzeczeniem separacji, 1,1% (3 sprawy) oddaleniem powództwa, 10,8% (29 spraw) orzeczeniem rozwodu. W pozostałych 34 sprawach (12,7%) nastąpiło umorzenie postępowania (E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie separacji*, s. 203, 213).

(przykładowo gdy jedno z małżonków było sprawcą, a drugie ofiarą przemocy). Sąd w postępowaniu o zniesienie separacji powinien badać, czy małżonkowie działają świadomie i swobodnie. Dostrzeżenie stanu zagrożenia dobra jednego z małżonków wskutek zniesienia separacji powinno skłaniać do docieklowości w celu ustalenia, czy taki małżonek działa swobodnie. Najczęściej sąd może powziąć wątpliwość odnośnie do działania swobodnego i świadomego na podstawie zachowania małżonka podczas rozprawy. Jest to szczególnie istotne, gdy małżonek jest w podeszłym wieku, złym stanie zdrowia, a jego zachowanie sugeruje brak orientacji charakterystyczny przykładowo dla choroby Alzheimera bądź pozostawania pod wpływem leków zmniejszających świadomość. Obecność obojga małżonków podczas rozprawy wydaje się więc konieczna.

Powrót do wspólnego pożycia nie stanowi przesłanki zniesienia separacji, a zatem sąd nie bada, czy nastąpił. Zgodne stanowisko małżonków w przedmiocie zniesienia separacji, istniejące w dacie wyrokowania, i brak cofnięcia wniosku do dnia uprawomocnienia się orzeczenia znoszącego separację (a więc także podczas postępowania przed sądem drugiej instancji, o ile postanowienie o zniesieniu separacji bądź o oddaleniu wniosku zostało zaskarżone) decyduje o rozstrzygnięciu. Cofnięcie wniosku (inne zachowanie wyrażające zmianę stanowiska i brak zgody na zniesienie separacji) powoduje umorzenie postępowania (art. 567<sup>2</sup> § 1 k.p.c.)

Separacja potencjalnie może zostać zniesiona, choć małżonkowie nadal żyją w rozłączeniu i nie występuje pozytywna prognoza podjęcia wspólnego zgodnego pożycia. Sąd nie bada, czy w danym stanie faktycznym zniesienie separacji jest korzystne dla wspólnych dzieci małżonków, o ile takie posiadają. Kwestia ta zwykle nie jest poddawana jakiegokolwiek refleksji (ani w wypowiedziach teoretyczno-komentatorskich, ani w praktyce orzecniczej), bowiem przyjmowane jest milcząco domniemanie faktyczne, iż zniesienie separacji **zawsze** realizuje dobro wspólnych dzieci małżonków. W większości przypadków, gdy małżonkowie powrócili już do zgodnego pożycia i wspólnie troszczą się o dzieci, tak jest. Od tej reguły mogą jednak zdarzyć się odstępstwa. Dostrzeżenie zagrożenia dobra dzieci przez zniesienie separacji powinno spowodować zawiadomienie przez sąd orzekający sądu opiekuńczego o potrzebie wszczęcia postępowania w przedmiocie usunięcia stanu tego zagrożenia (art. 109 k.r.o. w zw. z art. 570 k.p.c.).

## 2. Wnioski o zniesienie separacji

### 2.1. Forma zgodnego żądania zniesienia separacji

Przepisy nie normują sposobu wysłowienia „zgodnego żądania zniesienia separacji”, o którym mowa w art. 61<sup>6</sup> § 1 k.r.o., w konsekwencji przyjmuje się, że nie jest konieczne sporządzenie wspólnego wniosku o wszystkich cechach należycie przygotowanego pisma procesowego, podpisanego przez oboje małżonków. Jednocześnie jednak wypowiedziano pogląd o swoistej „legitymacji łącznej” małżonków<sup>65</sup>. Najczęściej małżonkowie wnosili o zniesienie separacji formułując jedno wspólne, podpisane przez każdego z nich, pismo procesowe mające formę wniosku (w 218 sprawach – 72,9%).

<sup>65</sup> Tak B. Czech w komentarzu do art. 61<sup>6</sup> k.r.o. (*Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2011, s. 616 oraz we wcześniejszych wydaniach tegoż komentarza); J. Panowicz-Lipska (akceptująca stanowisko B. Czecha) w *Systemie Prawa Prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2009, s. 895.

Tabela 22

Forma zgodnego żądania zniesienia separacji

| Forma zgodnego żądania zniesienia separacji                         | Liczba     | Procent      |
|---------------------------------------------------------------------|------------|--------------|
| Wspólne pismo podpisane przez oboje małżonków                       | 218        | 72,9         |
| Dwa równoległe pisma męża i żony z wnioskiem o zniesienie separacji | 12         | 4,0          |
| Pismo żony z adnotacją męża o przychyleniu się do wniosku           | 1          | 0,3          |
| Pismo żony z dołączonym pismem męża, zawierającym zgodę             | 8          | 2,7          |
| Pismo męża z adnotacją żony o przychyleniu się do wniosku           | 1          | 0,3          |
| Pismo męża z dołączonym pismem żony, zawierającym zgodę             | 1          | 0,3          |
| Jedno pismo – wniosek żony, mąż w innej formie wyraził swoją wolę   | 38         | 12,8         |
| Jedno pismo – wniosek męża, żona w innej formie wyraziła swoją wolę | 8          | 2,7          |
| Inna                                                                | 12         | 4,0          |
| <b>Ogółem</b>                                                       | <b>299</b> | <b>100.0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

Drugie miejsce z uwagi na częstotliwość wystąpienia w badanym zbiorze akt miała sytuacja, w której w aktach znajdowało się wyłącznie pismo żony z wnioskiem o zniesienie separacji (38 spraw – 12,8%). Mąż w tych sprawach nie wyraził swej woli w formie pisemnej przed terminem posiedzenia w sprawie, a jedynie podczas posiedzenia w formie ustnej oświadczał, że wnosi także o zniesienie separacji (ewentualnie, że przychyliła się do wniosku lub nie oponuje wobec niego). Zwykle w tej grupie spraw mężowie zachowywali się podczas posiedzenia sądu biernie, potakując bądź udzielając odpowiedzi na pytania: tak, nie. Ośmiokrotnie (2,7%) sytuacja była odwrotnością poprzednio opisanej: w aktach był tylko wniosek męża, a żona w formie ustnej potwierdziła, że także chce zniesienia separacji. Dwunastokrotnie (4%) mąż i żona skierowali do sądu dwa równoległe wnioski o takiej samej treści, iż wnoszą o zniesienie separacji. W pojedynczych przypadkach jedno z małżonków przygotowało wniosek (nazywało się w nim „wnioskodawcą”), a drugie „nadpisywało” na tym piśmie oświadczenie o swojej zgodzie na zniesienie separacji. Były też inne zróżnicowane sytuacje, zwłaszcza występujące wówczas, gdy jedno z małżonków lub oboje małżonkowie byli reprezentowani przez pełnomocników<sup>66</sup> będących autorami stosownego wniosku zawierającego zapewnienie, że na posiedzeniu sądu małżonkowie w sposób bezpośredni potwierdzą żądanie zniesienia separacji.

## 2.2. Żądania zawarte we wniosku

Z istoty rzeczy we wszystkich wnioskach znalazło się żądanie zniesienia separacji. Czterdziestokrotnie we wniosku było też żądanie dotyczące władzy rodzicielskiej nad wspólnym małoletnim dzieckiem (dziećmi) – z reguły wyrażające się w oczekiwaniu, że sąd potwierdzi, iż obojgu małżonkom od uprawomocnienia się orzeczenia znoszącego separację będzie przysługiwała wspólnie pełna władza rodzicielska. W piętnastu przypadkach małżonkowie wnosili o zachowanie ustroju rozdzielności

<sup>66</sup> Małżonkowie, bądź jedno z nich, w 14 sprawach byli reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego pochodzącego z wyboru. Zinterpretowane jako wystarczające dotyczyły w kilku przypadkach małżonka obłożnie chorego bądź pracującego za granicą.

majątkowej. Czterokrotnie we wniosku znalazły się jeszcze inne żądania związane z obowiązkiem alimentacyjnym, głównie na rzecz dzieci (w szczególności chodziło wnioskodawcom o to, aby prawomocne orzeczenie zobowiązujące ojca do świadczeń w określonej wysokości na rzecz dziecka utraciło swą moc wiążącą).

### 2.3. Uzasadnienie wniosku o zniesienie separacji

W 15 przypadkach (5%) decyzja o zniesieniu separacji nie była w ogóle uzasadniona. Małżonkowie ograniczyli się do stwierdzenia, że chcą zniesienia separacji. W pozostałych sprawach – w większości pisemnych uzasadnień bądź podczas wysłuchania na posiedzeniu sądu – podawano jakieś uzasadnienie wystąpienia do sądu o zniesienie separacji. Niekiedy małżonkowie wskazywali na kilka przyczyn podjętej decyzji.

Najczęściej powtarzającym się (w 250 sprawach – 83,6%) argumentem na rzecz zniesienia separacji było twierdzenie, iż wnioskodawcy podjęli wspólne pożycie po pewnym okresie od orzeczenia separacji i trwa ono nadal. Zwykle tą przyczyną była wskazywana w pisemnych uzasadnieniach wniosku. Zważywszy na powtarzające się sformułowania, a jednocześnie brak jakichkolwiek elementów indywidualnych wspierający bądź rozwijających to twierdzenie (przykładowo wskazanie na okres wspólnego pożycia) można przypuszczać, iż wnioskodawcy często przepisywali je bez poważniejszej refleksji z jakiegoś powszechnie dostępnego wzoru.

W 9 sprawach (3%) małżonkowie twierdzili, że choć separacja została orzeczona, przez cały okres jej trwania mieszkali razem, współdziałali w sprawach bieżących związanych z tym faktem (przykładowo żona nadal przygotowywała wspólne posiłki, oboje małżonkowie zgodnie wspólnie pokrywali koszty utrzymania mieszkania), a wkrótce po orzeczeniu separacji odnowili więź intymną. Zapewne więc ocena sądu, iż przesłanki orzeczenia separacji były wypełnione w dniu orzekania, była w tych sprawach błędna. W 7 sprawach (2,3%) wniosek o zniesienie separacji wspierało twierdzenie, że żona jest w ciąży, a ojcem poczętego dziecka jest mąż.

W pisemnych uzasadnieniach bądź podczas posiedzenia sądu wnioskodawcy twierdzili w 19 sprawach (6,4%), iż uległa wznowieniu łącząca ich więź emocjonalna. W 33 sprawach (11%) podali, że o ich decyzji przesądził zły stan zdrowia jednego z małżonków, któremu współmałżonek okazywał pomoc, pielęgnował, wspierał emocjonalnie.

Bardzo istotną rolę odgrywało zaprzestanie (zwykle przez męża) nadużywania alkoholu. Przesądziło o wnioskowaniu zniesienia separacji w 46 (15,4%) przypadkach. W jednym przypadku natomiast wystarczające dla żony okazało się już samo podjęcie przez alkoholika terapii odwykowej.

W kolejnych 23 sprawach (7,7%) znaczenie decydujące o pragnieniu zniesienia separacji miało ustanie innej niż alkoholizm (nadużywanie alkoholu), występującej po stronie męża i zwykle zawinionej przez niego, przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego (typowe to niewierność, hazard, uzależnienie od innych środków psychoaktywnych niż alkohol, nieakceptowane przez współmałżonka zaciąganie kredytów, ryzykowne inwestycje, zadłużenie, nieakceptowany wyjazd za granicę itp.), a w następnych 2 przypadkach (0,7%) ustanie zawinionej przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego po stronie żony (nadużywanie alkoholu, niewierność).

W 31 sprawach (10,4%) wnioskodawcy wskazywali, że względ na dobro wspólnych małoletnich dzieci przesądził o decyzji w przedmiocie zniesienia separacji,

6-ciokrotnie (2%) wzięli też pod uwagę dobro wspólnych pełnoletnich dzieci i również 6-ciokrotnie (2%) – dobro innych osób bliskich (przykładowo wymagających ich wspólnej pomocy rodziców, teściów lub innych krewnych). W 5 sprawach (1,7%) powoływali się na istotną zmianę w sytuacji rodzinnej, która zadecydowała o zmianie decyzji w przedmiocie dalszego trwania separacji (przykładowo wspólny wyjazd za granicę, gdzie jedno z małżonków podjęło pracę zarobkową).

W 16 sprawach (5,4%) małżonkowie w szczególniejszy sposób eksponowali określone zdarzenia, które wpłynęły na ich decyzję, takie jak przykładowo okrągła rocznica ślubu, urodzenie się w okresie separacji wspólnego dziecka, co do którego nastąpiło uznanie ojcostwa, urodzenie się wnuków. Niekiedy padało stwierdzenie, że małżonkowie są już w wieku, w którym łatwiej żyć we dwoje bądź że lepiej zestarzeć się wspólnie, wspierając się, a także że upływ czasu zmienił wcześniejsze emocje bądź oceny. Wskazywano również na czysto praktyczne aspekty decyzji, bowiem małżonkowie doznają utrudnień w załatwianiu różnych spraw urzędowych w związku ze stanem separacji.

Zaledwie w 2 przypadkach (0,7%) jedno z małżonków powoływało się na względy religijne, które spowodowały decyzję o podjęciu próby wspólnego pożycia i o zniesieniu separacji.

W ustnych wyjaśnieniach, szczególnie gdy sąd był dociekliwy, małżonkowie niekiedy przyznawali, że na orzeczenie separacji zdecydowali się wyłącznie dlatego, aby uzyskiwać świadczenia społeczne uzależnione od wysokości dochodu<sup>67</sup>.

#### 2.4. Załączniki do wniosku

W 128 (42,8%) sprawach nie było jakichkolwiek załączników. W 171 (57,2%) sprawach wnioskowi towarzyszyły załączniki. Do 126 (42,1%) wniosków dołączony był odpis orzeczenia o separacji, do 84 (28,1%) odpis aktu małżeństwa zawierający wzmiankę o separacji. W 14 (4,7%) przypadkach wnioskodawcy przedstawili odpis aktu urodzenia wspólnego małoletniego dziecka, w 6 (2%) informacje o dochodach żony, a w 5 (1,7%) – o dochodach męża. W 8 sprawach były też inne załączniki do wniosku. Sześciokrotnie były to dokumenty potwierdzające chorobę (najczęściej nowotworową) jednego z małżonków, która była zaawansowana, a chory wymagał stałej pieczy bądź – co najmniej – wsparcia. W jednym przypadku zaświadczenie lekarskie potwierdzało ciążę żony, a oboje małżonkowie zgodnie twierdzili, że oczekują na wspólne dziecko i pragną, aby urodziło się po zniesieniu separacji, jako pochodzące od męża. W jednym przypadku małżonkowie dołączyli odpis zawartej ugody co do podwyższenia alimentów, jakie mąż świadczył na rzecz żony.

### 3. Przebieg, wynik postępowań i czas ich trwania

Sprawy o zniesienie separacji rozpoznają sądy okręgowe w postępowaniu nieprocesowym. Zasadą jest, iż o właściwości miejscowej sądu przesądza miejsce wspólnego

<sup>67</sup> Dotyczyło to sytuacji, gdy jedno z małżonków nie miało żadnych dochodów, drugie uzyskiwało niewysokie przychody, ale powodujące, że w dwuosobowym gospodarstwie rodzinnym średnia na osobę uniemożliwiała uzyskanie świadczeń. Tymczasem z uwagi na określone uzasadnione wydatki, np. na lekarstwa lub określoną dietę, bez pomocy zewnętrznej małżonkowie prowadzący wspólne gospodarstwo domowe nie byli w stanie pokryć uzasadnionych kosztów utrzymania.

zamieszkania małżonków (art. 567<sup>1</sup> k.p.c.). We wszystkich zbadanych sprawach ta zasada miała zastosowanie. We wszystkich też, zgodnie z art. 567<sup>4</sup> k.p.c., odbyły się rozprawy. Poza wysłuchaniem małżonków-wnioskodawców, które nastąpiło w 297 sprawach, oraz dowodem z dokumentów dołączonych do wniosków (które były w 171 aktach), w 6 sprawach postępowanie dowodowe dotyczyło okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej, a w jednej sprawie kwestii związanych z wnioskiem o zachowanie rozdzielności majątkowej.

Z uzasadnień wniosków bądź wyjaśnień podczas rozpraw wynikało, iż w 160 przypadkach małżonkowie pozostają we wspólnym pożyciu, które bądź nigdy nie ustało (mimo orzeczenia separacji), bądź zostało podjęte w określonym terminie poprzedzającym wniosek o zniesienie separacji. W 116 sprawach małżonkowie twierdzili, iż pozostają we wspólnym pożyciu dłużej niż rok, w 25 sprawach określili okres wspólnego pożycia jako krótszy od roku, ale dłuższy od 6 miesięcy, w 11 sprawach jako trwający od 3 do 6 miesięcy, a w 5 jako krótszy niż 3 miesiące. W pozostałych 90 sprawach, w których w uzasadnieniu wniosku było twierdzenie o podjęciu wspólnego pożycia, małżonkowie nie nawiązywali do tej kwestii. W konsekwencji nie wiadomo, czy istotnie pożycie zostało podjęte, a być może nigdy nie ustało.

Z zapisu w protokole bądź z nagrania z przebiegu rozprawy wynikało w niewątpliwy sposób, że w 49 sprawach sąd poinformował o skutkach zniesienia separacji, w tym o możliwości orzeczenia o zachowaniu rozdzielności majątkowej, gdy małżonkowie zgodnie wniosą o takie rozstrzygnięcie. W 193 sprawach (64,5%) takiego pouczenia/wyjaśnienia nie było. Żądanie rozdzielności majątkowej było zawarte w 15 wnioskach. W żadnym przypadku nie zostało cofnięte. Sąd pierwszej instancji zachował rozdzielną majątkową tylko w 7 orzeczeniach. W pozostałych przypadkach o żądaniu nie rozstrzygnął.

W jednej sprawie postępowanie zostało umorzone. W 298 sąd orzekł zniesienie separacji. W 67 orzeczeniach zapadło rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej małżonków nad ich wspólnymi małoletnimi dziećmi. Siedmiokrotnie sądy orzekły o zachowaniu ustroju rozdzielności majątkowej (art. 54 § 2 zdanie drugie k.r.o.). Orzeczenia w większości (za wyjątkiem 7) uprawomocniły się bez kontroli instancyjnej. Przyczyną zaskarżenia w żadnym przypadku nie było samo zniesienie separacji, ale kwestie z nim związane (w tym brak rozstrzygnięcia o rozdzielności majątkowej, mimo iż stosowne zgodne żądanie był złożone i nie było cofnięte).

W 65% spraw od dnia wpływu wniosku do dnia orzeczenia zniesienia separacji upłynęło nie więcej niż 2 miesiące. Pięć spraw trwało krócej niż miesiąc, 83 – miesiąc, 101 – 2 miesiące. W 68 sprawach postępowanie trwało 3 miesiące, w 21 – 4 miesiące. Najdłuższe postępowanie trwało 7 miesięcy. W 283 przypadkach (94,6%) rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na pierwszym posiedzeniu sądu. Przesądzające o długości postępowania było więc w większości spraw oczekiwanie na termin pierwszego posiedzenia sądu w formie rozprawy. Najkrótsze wynosiło 6 dni, najdłuższe 210 dni. W 10 przypadkach miało miejsce jedno odroczenie posiedzenia sądu, w 6 – 2 odroczenia. W żadnym przypadku przyczyna odroczenia nie była związana z potrzebami postępowania dowodowego. Wynikała z usprawiedliwionej niemożności stawienia się w wyznaczonym terminie obojga małżonków. Najczęściej była to choroba jednego z nich, wymagająca jego hospitalizacji. Sądy za usprawiedliwioną nieobecność traktowały także nieobecność małżonka w kraju związaną z wykonywaniem pracy zarobkowej za granicą.



Czas trwania rozpraw był odnotowany w ich protokołach w 290 przypadkach (290=100%). Posiedzenia sądu w większości były bardzo krótkie (48% trwało krócej niż 15 minut). Cztery najkrótsze rozprawy trwały po 3 minuty, 6 rozpraw trwało przez 4 minuty, 7 rozpraw – 5 minut. Więcej niż 30 minut trwało tylko 7 rozpraw (w tym tylko jedna, najdłuższa – 50 minut). Średni czas rozprawy (z uwzględnieniem czasu wszystkich posiedzeń sądu w danej sprawie, gdy rozprawa była odraczana) wynosił 15,1 minut, mediana 15 minut. Reasumując: rozprawy trwały bardzo krótko, postępowanie dowodowe miało wymiar symboliczny także gdy z małżeństwa pochodziły wspólne małoletnie dzieci. Postępowania charakteryzowały się szybkością. Regułą było orzeczenie o zniesieniu separacji – zgodnie z żądaniem małżonków. Nie odnotowano oddalenia wniosku.

## UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Znaczny już okres obowiązywania instytucji separacji skłania ku przeświadczeniu, iż społeczna wiedza na jej temat jest współcześnie wyższa niż w latach bezpośrednio następujących po wejściu w życie ustawy z 21.05.1999 r. wprowadzającej separację do systemu polskiego prawa. Mimo to małżeństwa w stanie kryzysu stosunkowo rzadko korzystają z możliwości uporządkowania swoich stosunków osobistych i majątkowych przy pomocy tej instytucji prawa rodzinnego. Badanie, którego wyniki zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu, dotyczyło orzecznictwa z 2015 r., gdy przepisy o separacji obowiązywały już 15 lat. Suma orzeczonych w tym czasie separacji odpowiadała jednorocznemu orzecznictwu rozwodowemu z ostatnich lat.

Orzeczenie separacji może nastąpić, gdy rozkład pożycia małżeńskiego jest zupełny. Zupełności rozkładu może (ale nie musi) towarzyszyć jego trwałość, a więc domniemywana nieodwracalność. O ile rozkład pożycia małżeńskiego jest zupełny i trwały, małżonkowie mogą wybierać między rozwodem a separacją. W większości wybierają rozwód. W sprawach, w których to było możliwe, podjęłam próbę oceny zakresu i stopnia nieodwracalności rozkładu pożycia małżeńskiego w czasie wyrokowania o separacji następnie zniesionej. Biorąc pod uwagę materiał dowodowy z akt spraw o orzeczenie separacji oraz z akt spraw o jej zniesienie, doszłam do przekonania, iż ustalenie tych kwestii było możliwe w 213 sprawach (traktowanych jako 100%). Zważywszy na przyczyny rozkładu pożycia małżeńskiego, jego długotrwałość, stanowiska małżonków (zajęte w sprawach o orzeczenie separacji i w sprawach o jej zniesienie) wydawało się, że w 132 (62%) przypadkach w dniu wyrokowania o separacji zupełność rozkładu pożycia nie nasuwała wątpliwości, ale najprawdopodobniej rozkład ten nie miał jeszcze cechy trwałości. W 62 sprawach (29,1%) w pełni uzasadniona mogła być ocena, że rozkład pożycia małżeńskiego miał cechy zupełności i trwałości (dotyczyło to w szczególności przypadków wieloletniego uzależnienia jednego z małżonków od alkoholu, niechęci poddania się leczeniu, aktów przemocy, poniżania godności osobistej jednego z małżonków przez drugiego, długotrwałych związków pozamałżeńskich itp.). Natomiast w pozostałych 19 (8,9%) sprawach rozkład pożycia albo nie nastąpił w ogóle (strony wprowadziły sąd w błąd, co przyznały w części spraw o zniesienie separacji), albo występowały tylko niektóre jego przejawy, bez cechy zupełności (przykładowo gdy małżonkowie mieszkali razem i przyznawali, że prowadzą wspólne gospodarstwo



domowe). W przypadkach braku zupełności rozkładu pożycia małżeńskiego zniesienie separacji stanowiło swoiste „naprawienie pomyłki” sądowej. W przypadkach nietrwałości rozkładu zupełnego mogło dojść bądź do pojednania (co nastąpiło), bądź do utrwalenia rozkładu i rozwodu (czego dało się uniknąć dlatego, że małżonkowie zdecydowali się na separację i udało im się przezwyciężyć kryzys małżeński). Natomiast w przypadkach, gdy prawdopodobieństwo odbudowy wzajemnych relacji było znikome (w świetle doświadczenia życiowego właściwie nie występowało), można sądzić, iż to że małżonkowie zdecydowali się na separację a nie na rozwód (który zapewne byłby orzeczony, gdyby tego zażądało jedno z małżonków) – przesądziło o odbudowie relacji. Separacja więc, choć relatywnie rzadko, przyczynia się jednak do uratowania pewnej części małżeństw będących w stanie bardzo głębokiego kryzysu, o złych rokowaniach na przyszłość. Być może rolę taką spełniałaby częściej, gdyby po jej orzeczeniu małżonkowie uzyskali od sądu precyzyjną informację o adresach instytucji mogących udzielić bezpłatnie pomocy w osiągnięciu pojednania, podjęciu leczenia z uzależnień lub innej terapii, gdy w danym stanie faktycznym jest uzasadniona, bądź przynajmniej wskazówkę o miejscu uzyskania stosownych informacji.

*Słowa kluczowe: małżeństwo, separacja, rozwód, wniosek o zniesienie separacji, przyczyny orzeczenia separacji, rozkład pożycia małżeńskiego, prawo rodzinne*

### Summary

#### **Elżbieta Holewińska-Łapińska, Case law on separation annulment**

*Legal separation has been implemented in Polish legal order pursuant to the Act of 21 May 1999 and is valid from 16 December 1999.*

*In the year 2011 in Poland there were 5,4 couples on 1000 residents which entered into matrimony, 1,7 legally dissolved marriages and 0,07 rulings on legal separations. The number of legally dissolved marriages still increases whereas the number of rulings on legal separations has decreased. In the years 2000–2014 over 60 000 judicial separations has been ruled, whereas only in 2014, there were 25 761 legally dissolved marriages. In the years 2012–2014 there were 6 649 rulings on legal separations and 794 were annulled.*

*The author investigated 299 case records on separation annulment (including all case records completed in the year 2015, forwarded by the courts throughout Poland) together with 150 case records where separation annulment has been already ruled.*

*The implications from the research show, inter alia, that in 62% of annulled separations on the day of ruling breakdown of marriage comprehensiveness created no uncertainty, but it had no signs of durability, in 29,1% it has been irretrievable breakdown of marriage, and in 8,9% the marital breakdown has not occurred or had no signs of comprehensiveness (a mislead on behalf of spouses).*

*In 298 examined case records the court has ruled separation annulment. In one case the decision on discontinuation of proceedings has been made. In 67 rulings interim relief with regard to parental authority has been decided. Seven times court ruled on keeping the regime of separate property (Art. 54 sec. 2 second sentence of the Family and Guardianship Code). The rulings in the majority (accept 7) were legalized without appeal proceedings. The appellations weren't because of separation annulment itself, but on matters concerning it.*

*Keywords: marriage, legal separation, dissolution of marriage, petition for separation annulment, causes of ruling legal separations, breakdown of marriage, family law*

Paweł Ostaszewski, Justyna Włodarczyk-Madejska, Kamil Joński\*

## Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych

### WSTĘP

Niniejszy artykuł podejmuje próbę oszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed polskimi sądami powszechnymi. Celem badania było ustalenie dochodów i wydatków budżetowych, związanych z prowadzeniem tych spraw, uwzględniających m.in. wynagrodzenia kadry orzeczniczej i administracyjnej, wydatki związane z udziałem ławników i biegłych oraz techniczną obsługą postępowań, jak również wysokość uiszczanych przez strony opłat sądowych. Analiza uzyskanych w ten sposób danych miała zidentyfikować możliwe formy zmniejszenia kosztów prowadzenia tych postępowań, a także zwiększenia związanych z nimi dochodów budżetowych (poprzez zmiany w wysokości opłat sądowych).

W celu odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze przeprowadzono kilka typów badań: analizy sprawozdań budżetowych i sprawozdań statystycznych sądów okręgowych, badania aktowe, badania ankietowe sędziów i urzędników sądów okręgowych oraz analizę ekonomiczną.

Artykuł składa się z sześciu części. Pierwsza przedstawia kontekst instytucjonalny przeprowadzonego badania, omawiając dostępne dane, gromadzone w ramach sprawozdawczości statystycznej i budżetowej sądów. W drugiej zaprezentowano wyniki badania aktowego przeprowadzonego na próbie 400 spraw rozwodowych zakończonych prawomocnie w 2015 r. W części trzeciej zostały przedstawione wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego w celu zgromadzenia informacji o czasie pracy orzeczników i urzędników sądowych, które nie zostały odzwierciedlone w aktach sądowych. Część czwarta zawiera oszacowanie kosztów prowadzenia postępowań w sprawach o rozwód, sporządzone na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Część piąta stanowi swoiste uzupełnienie tych szacunków o wskazanie kwoty wydatków przeznaczanych na eksploatację wszystkich sądów okręgowych, jaka przypada na sprawy rozwodowe proporcjonalnie do ich liczby i przeciętnej czasochłonności. W ostatniej szóstej części niniejszego artykułu zostały zaprezentowane wyniki symulacji

\* Paweł Ostaszewski jest kierownikiem Sekcji Analiz Ekonomicznych Wymiaru Sprawiedliwości, doktorem nauk prawnych; Justyna Włodarczyk-Madejska jest asystentem w Zakładzie Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz specjalistą badawczo-technicznym w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości; Kamil Joński jest ekonomistą, doktorantem w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Łódzkiego.

wpływu wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na związane z nimi wydatki i dochody budżetowe. Należy podkreślić, że głównym celem wykorzystania badań statystycznych, aktowych i ankietowych było zgromadzenie danych umożliwiających przeprowadzenie wieńczących artykuł analiz ekonomicznych. Tym samym zaś, co oczywiste, uzyskane w ich toku wyniki spełnić miały funkcję pomocniczą, a ich prezentacja ma na celu jedynie ukazanie podstaw badań ekonomicznych.

Analiza kosztów funkcjonowania całego polskiego wymiaru sprawiedliwości była przedmiotem licznych opracowań<sup>1</sup>. Porównania międzynarodowe tego rodzaju danych są realizowane m.in. w cyklicznych badaniach Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Sądownictwa Rady Europy (CEPEJ)<sup>2</sup>. W ramach tego typu analiz wyróżniane są poszczególne rodzaje wydatków i wpływów budżetowych, jak np. wynagrodzenia sędziów i innych pracowników sądów czy też kwoty opłat sądowych. W wielu opracowaniach naukowych szacowane są również koszty prowadzenia poszczególnych typów spraw sądowych, szczególnie spraw karnych, jako części tak zwanych kosztów przestępczości<sup>3</sup>. Autorzy artykułu nie znaleźli w polskiej literaturze analogicznej do prowadzonej w tym miejscu próby oszacowania rzeczywistych kosztów związanych z rozpatrywaniem spraw o rozwód przed sądami powszechnymi. Dlatego też przedstawione w dalszych częściach analizy są w dużym stopniu pionierskie, przez co niestety mogą być obarczone pewnymi „grzechami młodości”. Niewątpliwie więc potrzebne jest stałe doskonalenie metodologii tego typu badań, do czego przyczynkiem może być również niniejszy artykuł.

## 1. Badanie statystyczne

### 1.1 Uwagi wprowadzające

Dane pozwalające na ukazanie problemu kosztów postępowań rozwodowych w kontekście finansowania sądownictwa powszechnego pochodzą z dwóch źródeł – sprawozdawczości statystycznej i budżetowej.

Dane gromadzone w ramach sprawozdawczości statystycznej wskazują, że sprawy rozwodowe stanowią obecnie ponad 60% ogółu spraw cywilnych procesowych (reperitorium „C”) rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe. Ich wpływ

<sup>1</sup> Por. np.: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006; J. Beldowski, M. Ciżkowicz, D. Sześciło, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Warszawa 2010, [https://for.org.pl/upload/Nowy\\_Wymiar\\_Sprawiedliwosci/sadyRaport2\\_popr1.pdf](https://for.org.pl/upload/Nowy_Wymiar_Sprawiedliwosci/sadyRaport2_popr1.pdf) (dostęp: 01.09.2017 r.); B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, A. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Podstawowe parametry dla Polski i pozostałych krajów*, Warszawa 2011; A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, A. Więcek-Durańska, *Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej (na podstawie bazy danych CEPEJ 2014)*, „Prawo w Działaniu” 2016/26.

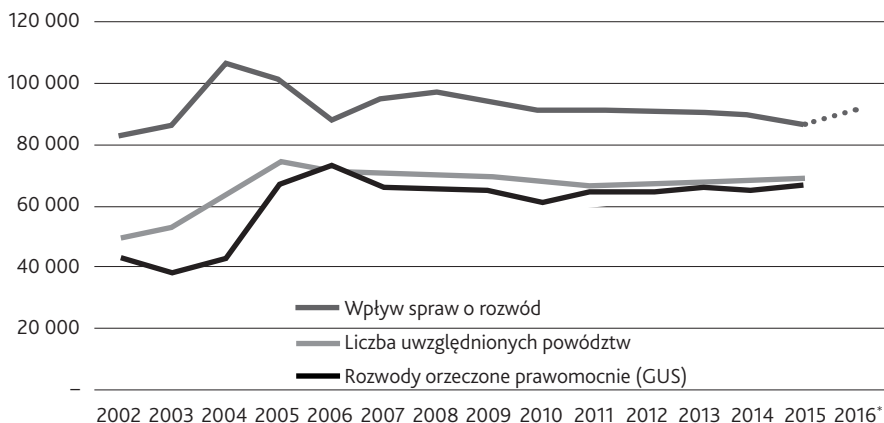
<sup>2</sup> Por. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Cepej Studies No 23. Edition 2016 (2014 data)*, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016\\_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf) (dostęp: 01.09.2017 r.).

<sup>3</sup> Por. np.: T. Gabor, *Costs of Crime and Criminal Justice Responses*, Public Safety Canada 2016, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-r022/2015-r022-en.pdf> (dostęp: 01.09.2017 r.); *The Costs of Crime and Violence. New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*, L. Jaitman (ed.), Inter-American Development Bank 2017, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/The-Costs-of-Crime-and-Violence-New-Evidence-and-Insights-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=7&isAllowed=y> (dostęp: 01.09.2017 r.); N. Wickramasekera, J. Wright, H. Elsej, J. Murray, S. Tubeuf, *Cost of crime: A systematic review*, „Journal of Criminal Justice” 2015/43, Issue 3.

utrzymuje się w ostatniej dekadzie na bardzo stabilnym poziomie (por. wykres 1), co pozwala na wiarygodne szacowanie i prognozowanie ponoszonych co roku kosztów postępowań rozwodowych, jak również dochodów z opłat sądowych w tej kategorii spraw.

### Wykres 1

Wpływ spraw o rozwód, liczba uwzględnionych powództw oraz liczba rozwodów wg GUS



\* szacunek na podstawie danych półrocznych

Źródło: Statystyki MS-S1o oraz GUS.

Drugie ze wskazanych źródeł – sprawozdawczość budżetowa, pozwala zilustrować strukturę kosztów prowadzenia postępowań sądowych w sądach okręgowych oraz dochodów z tytułu opłat sądowych.

Dyrektorzy poszczególnych sądów okręgowych – jako tzw. dysponenti trzeciego stopnia<sup>4</sup> – podlegają ogólnym zasadom sprawozdawczości budżetowej<sup>5</sup>. W szczególności oznacza to sporządzanie sprawozdań wyszczególnionych w tabeli 1.

| Tabela 1<br>Wybrane sprawozdania budżetowe sporządzane w sądzie okręgowym |                                                         |               |                                  |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------|----------------------------------|
| Nazwa sprawozdania                                                        | Opis                                                    | Częstotliwość | Poziom szczegółowości            |
| Rb-27                                                                     | sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych     | miesięczne    | Paragraf klasyfikacji budżetowej |
| Rb-28                                                                     | sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa | miesięczne    | Paragraf klasyfikacji budżetowej |
| Rb-70                                                                     | sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach           | kwartalne     | Status zatrudnienia*             |

\* Rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, § 19 ust. 5 instrukcji stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia.

Źródło: rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19.12.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. (Dz.U. poz. 1476 ze zm.), § 2 pkt 6.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 16.01.2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015).

Dodatkowo do sprawozdania RB-28 sporządzane są załączniki, przedstawiające – na większym poziomie szczegółowości – koszty prowadzenia postępowań sądowych (takie jak np.: wynagrodzenia biegłych, korespondencja, koszty nieopłacone pomocy prawnej udzielanej z urzędu itd.).

## 1.2. Dochody budżetowe

Dane ze sprawozdań RB-27 pozwalają ustalić udział opłat sądowych uiszczanych w sądach okręgowych w sumie dochodów z opłat sądowych, jak również udział opłat sądowych uiszczanych w sądach okręgowych w sumie dochodów budżetowych sądownictwa powszechnego (część 15 „sądy powszechne”).

W roku 2015 suma dochodów z tytułu opłat sądowych (par. 690) uiszczonych w 45 sądach okręgowych wyniosła 621,9 mln zł, co stanowiło 35% **dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych** (1 772,7 mln zł). Suma ta stanowiła 28% **ogółu dochodów budżetowych sądownictwa powszechnego** (części 15 „sądy powszechne”) – które wyniosły 2 257,6 mln zł<sup>6</sup>. Wysokość dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych uiszczonych w poszczególnych sądach okręgowych prezentuje wykres 2.

Zwracają uwagę znaczne dysproporcje dochodów generowanych przez poszczególne sądy. Przykładowo Sąd Okręgowy w Warszawie sam generuje 8% ogółu dochodów z tytułu opłat sądowych. Są one oczywiście związane z wielkością wpływu spraw do poszczególnych sądów i ich rodzajami.

Niestety, jak wskazywał zespół badaczy IWS pod kierunkiem M. Wilda w 2014 r., „ustalenie w sposób szczegółowy obecnego poziomu wpływów z należności sądowych (w szczególności wpływów z poszczególnych rodzajów spraw sądowych) jest faktycznie niemożliwe. Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje takimi danymi, (...) [co] stanowi zresztą, w ocenie Instytutu, realną barierę przy bieżącej analizie systemu opłat sądowych. Nie sposób bowiem rozważać, jakie będą finansowe skutki modyfikacji wysokości stawek opłat sądowych, bez konkretnych i szczegółowych danych finansowych dotyczących obecnego wpływu należności z poszczególnych stawek”<sup>7</sup>.

Na podstawie badań aktowych spraw cywilnych i gospodarczych autorzy konkludowali, że „z finansowo-fiskalnego punktu widzenia istnienie opłat stałych posiada jedynie drugorzędne znaczenie. Sprawy, w których przyjmowana jest opłata stosunkowa generują bowiem aż 78% dochodów z opłat sądowych”<sup>8</sup>. Wynik ten wskazuje, że opłata stała pobierana w sprawach rozwodowych nie stanowi istotnego, z finansowego punktu widzenia, źródła dochodów budżetowych<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Drugą najistotniejszą kategorią dochodów, po opłatach sądowych, były grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (par. 0570).

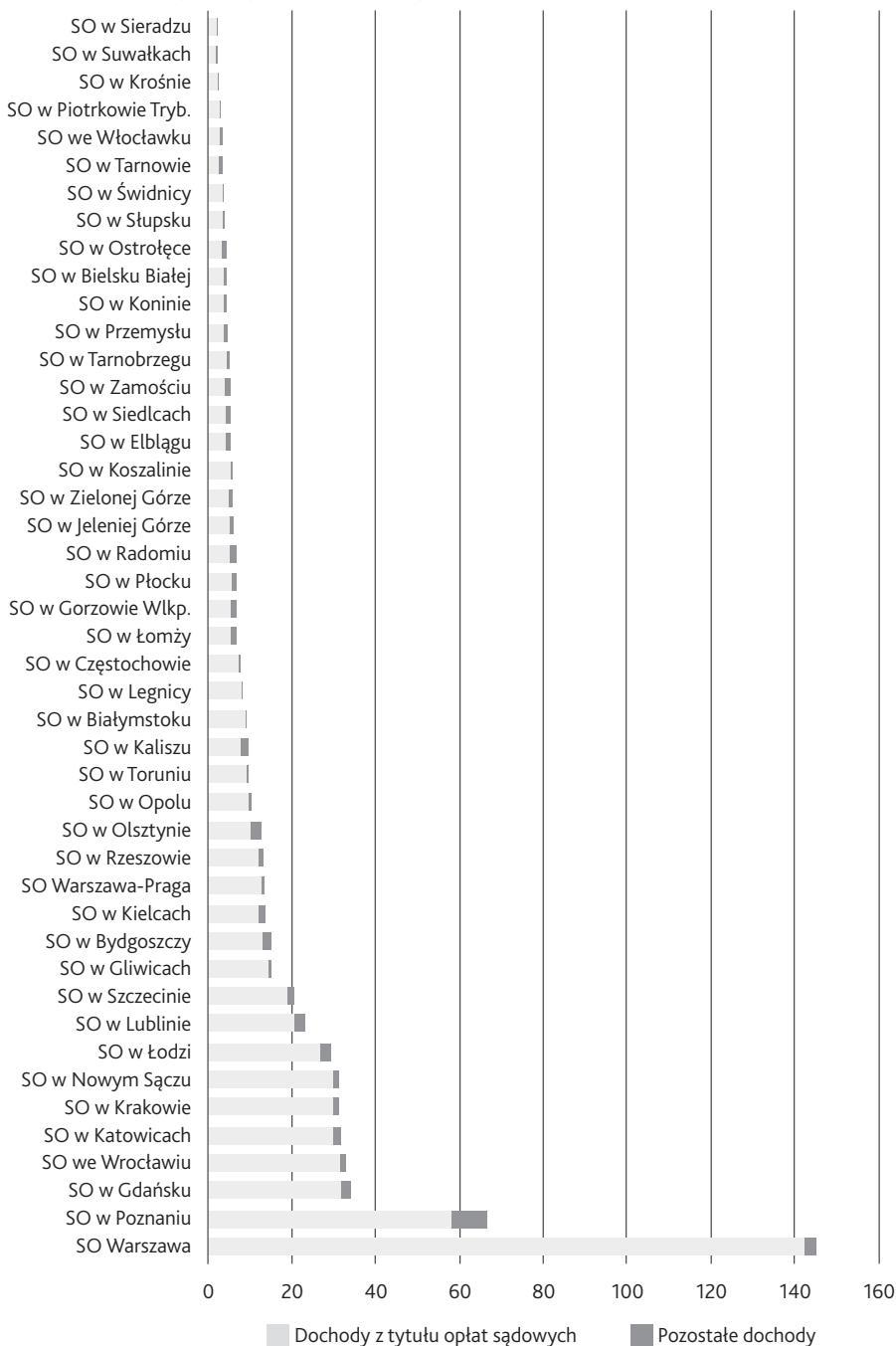
<sup>7</sup> M. Wild, M. Dziurda, P. Ryłski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2014.

<sup>8</sup> M. Wild, M. Dziurda, P. Ryłski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych...*

<sup>9</sup> Potwierdzają to szacunki zaprezentowane w podrozdziale 4.3., zgodnie z którymi suma dochodów z tytułu opłat sądowych w sprawach rozwodowych wynosi ok. 26–30 mln zł rocznie (ok. 1% ogółu dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych).

**Wykres 2**

Dochody budżetowe w poszczególnych sądach okręgowych w 2015 r. [mln zł]



Źródło: sprawozdania RB-27 poszczególnych sądów okręgowych za rok 2015.

### 1.3. Wydatki budżetowe i zatrudnienie

Dane ze sprawozdań RB-28 i RB-70 pozwalają z kolei przeanalizować strukturę wydatków sądów okręgowych, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów prowadzenia postępowań sądowych.

W roku 2015, suma wydatków 45 sądów okręgowych wyniosła 2,2 mld zł, co stanowiło 33,7% **wydatków budżetowych w części 15 – „Sądy powszechne”** (6 556,2 mln zł). Oznacza to, że jedynie 30% wydatków sądów okręgowych znalazło pokrycie w dochodach. W przypadku całej części 15 – „Sądy powszechne” było to w 2015 r. 34%. Strukturę wydatków budżetowych tych sądów w części 15 – „Sądy powszechne”, uwzględniającą podstawowe kategorie kosztów prowadzenia postępowań, prezentuje tabela 2.

| <b>Tabela 2</b><br>Wybrane kategorie wydatków sądów okręgowych w 2015 r. |                      |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>Kategoria wydatków</b>                                                | <b>Suma (mln zł)</b> |
| Wynagrodzenia kuratorów procesowych                                      | 1,1                  |
| Ryczałty wypłacane kuratorom (społecznym i zawodowym)                    | 3,1                  |
| Rekompensaty pieniężne dla ławników                                      | 7,8                  |
| Zwrot utraconych wynagrodzeń biegłych i świadków                         | 8,6                  |
| Wynagrodzenia referendarzy                                               | 10,9                 |
| Koszty nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu                              | 38,2                 |
| Wynagrodzenia kuratorów                                                  | 40,0                 |
| Wynagrodzenia asystentów sędziów                                         | 54,2                 |
| Wynagrodzenia biegłych i tłumaczy przysięgłych                           | 86,6                 |
| Wynagrodzenia urzędników sądowych                                        | 380,9                |
| Wynagrodzenia sędziów                                                    | 475,3                |
| Inne                                                                     | 1101,6               |
| <b>Suma wydatków sądów okręgowych</b>                                    | <b>2208,3</b>        |

Źródło: Sprawozdania RB-28 i RB-70 poszczególnych sądów okręgowych za rok 2015.

Przedstawione dane wskazują, że najistotniejszymi kategoriami kosztów związanych z prowadzeniem postępowań sądowych w sądach okręgowych są wynagrodzenia sędziów i urzędników sądowych. Pozostałe koszty – związane np. z ustanowieniem kuratorów procesowych, kosztami wywiadów środowiskowych, rekompensatami dla ławników, utraconymi wynagrodzeniami biegłych i świadków czy nawet nieopłaconą pomocą prawną z urzędu – stanowią bardzo mały odsetek ogółu wydatków, łącznie poniżej 3%. Koszty opinii biegłych (zarówno osób, jak i instytucji) wyniosły w 2015 r. 86,6 mln zł – około 4% wydatków sądów okręgowych.

Pokazuje to, że kluczowym problemem podczas próby szacowania kosztów prowadzenia postępowań w sprawach rozwodowych będzie kwestia przypisania do tych spraw czasu pracy orzeczników i personelu pomocniczego. Na ten problem wskazują także doświadczenia innych krajów – np. Holandii, gdzie system budżetowania (w którym wyceniono poszczególne kategorie spraw) jest ściśle związany



z narzędziem zarządzania obciążeniem pracą (które przypisuje poszczególnym kategoriom spraw typowy czas pracy, niezbędny do ich rozpoznania)<sup>10</sup>.

Niestety, sprawozdawczość budżetowa nie umożliwia precyzyjnego odniesienia wydatków budżetowych przeznaczanych na funkcjonowanie poszczególnych sądów do konkretnych rodzajów spraw czy nawet wydziałów sądów. Z tego względu szacowanie udziału ogólnych wydatków, uwzględniających m.in. koszty eksploatacji budynków, przypadających np. tylko na sprawy rozwodowe, będzie obarczone dużym ryzykiem i najprawdopodobniej wysoce nieprecyzyjne. Dlatego też w części 5 artykułu omówiono wyniki szczegółowych analiz skupionych na wydatkach, jakie Skarb Państwa ponosi jedynie z tytułu prowadzenia postępowań sądowych w sprawach o rozwód (a więc bez uwzględniania kosztów utrzymania całej infrastruktury sądów, czyli m.in. opłat czynszowych, za media, sprząatanie, ochronę, systemy informatyczne, administrację itp.). Przy pełnej świadomości ograniczeń tego typu obliczeń, w części 5 oszacowano udział także tych pozostałych wydatków, jaki przypadałby na sprawy o rozwód, po uwzględnieniu ich ogólnej liczby i przeciętnej czasochłonności, w odniesieniu do wszystkich spraw rozpoznawanych w sądach okręgowych. Dlatego też w tamtym miejscu ponownie przywołana zostanie prezentowana wyżej struktura wybranych kategorii wydatków sądów okręgowych w 2015 r.

## 2. Badanie aktowe

### 2.1. Uwagi wprowadzające

W toku opisywanych w tym rozdziale badań aktowych zebrano podstawowe dane charakteryzujące postępowania sądowe w sprawach rozwodowych wykorzystane następnie w analizach ekonomicznych przedstawionych w częściach 4 i 5 niniejszego artykułu.

Na podstawie udostępnionej przez Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości ewidencji spraw o rozwód rozpoznanych w I instancji przez poszczególne sądy okręgowe w 2015 r. przeprowadzono losowanie reprezentatywnej próby, zakończonych prawomocnie<sup>11</sup> 400 spraw z 15 sądów. Wszystkie z wylosowanych spraw zostały udostępnione badaczom i przebadane w siedzibie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

Do badania wykorzystano elektroniczną ankietę, składającą się z 67 pytań podzielonych na 6 części. W pierwszej części ankiety gromadzono dane ogólne, jak datę wniesienia pozwu, zawarcia małżeństwa, wydania orzeczeń kończących postępowanie (zarówno w I, jak i w II instancji), szczegóły wniesionego powództwa o rozwód (z uwzględnieniem podmiotu wnoszącego, opłaty, ustalenia winy

<sup>10</sup> Szerzej o systemie – np. *Narzędzia badawcze oraz statystyczne dedykowane ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów w wybranych systemach prawnych państw Unii Europejskiej oraz Szwajcarii*, red. P. Feliga, Warszawa 2016, [https://www.iws.org.pl/pliki/files/Feliga%20P\\_Obci%C4%85%C5%BCenia%20i%20efektywno%C5%9B%C4%87%20pracy%20kadr%20orzeczniczych.pdf](https://www.iws.org.pl/pliki/files/Feliga%20P_Obci%C4%85%C5%BCenia%20i%20efektywno%C5%9B%C4%87%20pracy%20kadr%20orzeczniczych.pdf) (dostęp: 28.02.2017 r.) oraz *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*, Strasbourg 2005, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1031465&Site=COE&direct=true> (dostęp: 28.02.2017 r.).

<sup>11</sup> W próbie mogły więc znaleźć się zarówno sprawy zakończone merytorycznie, jak i postępowania zakończone umorzeniem.

i władzy rodzicielskiej, odpowiedzi na pozew oraz przedmiotu konfliktu). Część ta służyła również odnotowywaniu informacji o korzystaniu przez strony postępowania z mediacji, terapii małżeńskiej oraz poradnictwa rodzinnego. Część druga i trzecia ankiety to szczegółowa analiza socjologiczna stron postępowania. W części tej zebrano dane o datach urodzenia, wykształceniu, miejscu zamieszkania, sytuacji społeczno-zawodowej oraz finansowej małżonków. Część czwarta służyła gromadzeniu informacji o wszystkich dokumentach znajdujących się w aktach spraw. Zawarte w niej były pytania o rodzaj dokumentu, podmiot sporządzający, szacunkową liczbę stron, przyznane postanowieniem wynagrodzenia (zarówno dla biegłych za sporządzenie opinii, jak i dla kuratora za przeprowadzenie wywiadu środowiskowego). Część piąta to kompleksowa analiza posiedzeń i rozpraw w sprawie, z uwzględnieniem ich rodzaju, daty przeprowadzenia oraz obecnych w ich trakcie osób. Wynotowywano również informacje o przyznanym wynagrodzeniu dla kuratora procesowego, dla biegłego za uczestnictwo w rozprawie i złożenie opinii uzupełniającej oraz zwrocie zarobku lub dochodu utraconego przez świadka w związku z koniecznością stawiennictwa. Ostatnia część zawierała pytania o wydane w sprawie rozstrzygnięcie. W części tej należało także odnotować informacje o liczbie korespondencji wysłanej w sprawie, ustalonym koszcie postępowania, koszcie ustanowienia adwokata oraz zastępstwa procesowego, a także ewentualnie dane o prowadzonej w analizowanej sprawie egzekucji komorniczej. Większość zebranych w toku badania aktowego informacji nie została jednak ostatecznie wykorzystana w analizach ekonomicznych, dlatego też nie będą one również prezentowane w kolejnych punktach rozdziału.

## 2.2. Ogólna charakterystyka analizowanych spraw

Jak już wspomniano, przebadano łącznie 400 spraw. W większości, tj. w 393 z nich – sąd orzekł rozwiązanie małżeństwa, w pozostałych natomiast: oddalił powództwo, umorzył postępowanie (po jednym przypadku) oraz orzekł separację (w 5 przypadkach)<sup>12</sup>.

Osoby składające pozew o rozwód, w większości przypadków, wnosili o orzeczenie go bez orzekania o winie (76,5%). W 3 spośród pozostałych pozwów wyrażono stanowisko w sprawie rozstrzygnięcia o winie obu stron, a w 89 o winie pozwanego.

Szczegółowa charakterystyka rozwodzących się małżeństw wykracza poza ramy tego artykułu, warto jednak odnotować, że wspólne małoletnie dzieci w chwili złożenia pozwu miało 220 par. Połowa z nich wносиła o powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej matce z ograniczeniem władzy ojca (przy czym, co oczywiste, stanowisko takie zdecydowanie częściej pojawiało się w pozwach składanych przez kobiety – różnica blisko 40 pkt proc.) oraz w blisko 40% o pozostawienie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom. Wniosek o powierzenie wykonywania władzy ojcu z ograniczeniem władzy matki został zamieszczony w 9 pozwach złożonych przez mężczyzn. W kategorii „inne” najliczniej odnotowano stanowisko w zakresie

<sup>12</sup> Ze względu na, sygnalizowany już, ekonomiczny a nie prawny charakter prowadzonych analiz – wszystkie te postępowania zdecydowano się analizować łącznie.

powierzenia władzy rodzicielskiej matce z jednoczesnym pozbawieniem tej władzy ojca (łącznie w 9 przypadkach, w tym w 8 z powodztwa żony).

Postępowanie w badanych sprawach od momentu złożenia pozwu o rozwód do momentu wydania orzeczenia w I instancji trwało średnio 6 miesięcy (mediana wyniosła 4 miesiące). Najszybciej postępowanie zostało zakończone w okresie 1 miesiąca, najdłuższe natomiast trwało 34 miesiące. W 9 sprawach toczyło się również postępowanie w II instancji. Czas pomiędzy wydanymi w sprawie orzeczeniami wynosił w nich średnio 8 miesięcy (mediana: 7 miesięcy). Co istotne, maksymalny czas nie przekroczył jednego roku (minimalny wyniósł 1 miesiąc).

Porównywalne dane odnajdujemy w wynikach badań M. Domańskiego. Autor obliczył, że średni czas trwania postępowania rozwodowego wyniósł 8,6 miesiąca przy medianie 7 miesięcy. Jako najkrótszy czas trwania postępowania został wskazany jeden miesiąc, jako najdłuższy natomiast – 42 miesiące<sup>13</sup>. Czas trwania postępowania w sprawach dotyczących pieczy naprzemiennej był nieco dłuższy. Średnio wyniósł on bowiem 8 miesięcy (mediana 8,5)<sup>14</sup>, jednak należy zauważyć, że badana w tym badaniu próba została uznana za niereprezentatywną dla typowych spraw rozwodowych<sup>15</sup>.

### 2.3. Szczegółowe charakterystyki analizowanych spraw

W niniejszym punkcie scharakteryzowano szczególnie istotne w kontekście szacowania kosztów postępowania elementy analizowanych spraw i wydanych w nich wyroków, m.in. rozstrzygnięcia o: winie rozkładu pożycia, władzy rodzicielskiej nad wspólnymi małoletnimi dziećmi, kontaktach z dziećmi, alimentach, eksmisji jednego z małżonków ze wspólnego mieszkania oraz podziału wspólnego majątku małżonków.

Jak już sygnalizowano, obecność wspólnych małoletnich dzieci stron odnotowano w 220 sprawach, w tyłu więc też sądy orzekały o władzy rodzicielskiej i obowiązku alimentacji na rzecz dzieci. W 13 sprawach obowiązek alimentacyjny został orzeczony na rzecz współmałżonka. Rozstrzygnięcie o kontaktach z dzieckiem zostało odnotowane w 126 sprawach. Orzeczenie w zakresie winy rozkładu pożycia miało miejsce w 81 z nich. Do wyjątkowych sytuacji należy zaliczyć rozstrzygnięcie o eksmisji byłego współmałżonka bądź o podziale majątku wspólnego (odpowiednio 12 i 9 przypadków).

Jedynie w co dziesiątej badanej sprawie zostało sporządzone uzasadnienie wydanego orzeczenia<sup>16</sup>. Średnio liczyło ono 8,4 strony, przy czym połowa nie przekroczyła objętości 8 stron. Najkrótsze uzasadnienie zajmowało 2,2 strony, najdłuższe natomiast – 18,7 strony<sup>17</sup>. 17 wyroków wydanych przez sąd I instancji zostało

<sup>13</sup> M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015/21.

<sup>14</sup> M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, Warszawa 2015, s. 33, [http://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor\\_IWS\\_Doma%C5%84ski%20M.\\_Piecza%20naprzemienna.pdf](http://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor_IWS_Doma%C5%84ski%20M._Piecza%20naprzemienna.pdf) (dostęp: 28.02.2017 r.).

<sup>15</sup> M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej...*

<sup>16</sup> W badaniu M. Domańskiego odsetek ten wyniósł 15%. Por. M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, s. 15.

<sup>17</sup> Liczenie nieznormalizowanych stron uzasadnień nie jest oczywiście najlepszą metodą mierzenia pracochłonności ich sporządzania, jednak przy braku możliwości zliczenia np. wszystkich znaków lub słów, wydaje się ona stosunkowo miarodajna.

zaskarżonych przez strony postępowania poprzez wniesienie apelacji. W 10 sprawach sąd II instancji oddalił apelację. W 4 przypadkach wyrok został uchylony, sprawa zaś przekazana do ponownego rozpoznania. W jednym przypadku dokonano zmiany orzeczenia wydanego przez sąd niższej instancji. Rzadkie zaskarżanie wydanego w sprawie wyroku rozwodowego odnotował również M. Domański. Postępowanie apelacyjne toczyło się bowiem wyłącznie w 8,1% badanych przez niego spraw<sup>18</sup>.

Kolejnym analizowanym elementem była informacja o wysłanej w każdej sprawie korespondencji, pozyskana ze zwrotnych potwierdzeń odbioru, znajdujących się w aktach badanych spraw. Brak jakiejkolwiek korespondencji angażującej operatorów pocztowych odnotowano jedynie w 6 sprawach. Maksymalnie w jednej sprawie było 55 zwrotnych potwierdzeń odbioru, średnio zaś 10. Analizie poddano także przeprowadzone w badanych sprawach rozprawy. Co do zasady, analizowane rozprawy zostały zarejestrowane i był z nich sporządzany protokół, a z posiedzenia sporządzany był jedynie protokół. W każdej ze spraw sąd przeprowadził co najmniej jedną rozprawę, w 40% odnotowano więcej niż jedną, w 15% – więcej niż dwie, w blisko 6% natomiast – więcej niż trzy. Nielicznie w aktach sprawy pojawiały się protokoły wskazujące na przeprowadzenie pięciu i więcej tego typu czynności. Najwięcej – łącznie osiem rozpraw – odnotowano w dwóch przypadkach.

Średni czas trwania rozprawy był zdecydowanie krótszy przy pierwszej podjętej czynności (34,8 minuty) niż przy dwóch pozostałych (ponad 50 minut). Najkrótszy czas przeznaczony na pierwszą rozprawę wyniósł 1 minutę, na drugą i trzecią zaś – 4 minuty. Pierwsza rozprawa trwała najdłużej 181 minut, druga zaś najdłużej 267 minut. Łączny czas trwania wszystkich rozpraw wyniósł średnio 67,8 minuty (1,13 h).

Z punktu widzenia kosztów sądowych w analizowanych postępowaniach istotną kwestią był także udział w rozprawach osób, którym przysługiwał zwrot poniesionych wydatków lub utraconych dochodów. Zwrot kosztów podróży oraz zarobku lub utraconego dochodu przez świadków odnotowano łącznie w 12 sprawach. Średnio wyniósł on 103,69 zł. Koszty powołania kuratora procesowego zostały zasądzone w 8 sprawach (średnio 212,5 zł)<sup>19</sup>.

#### 2.4. Opłaty wniesione w sprawach

W większości badanych spraw opłata od złożonego pozwu została wniesiona w całości (w blisko 69%). W 25% badanych spraw sąd zwolnił stronę powodową od kosztów sądowych w całości, w pozostałych przypadkach zaś (27 spraw) z części opłaty. W zależności od sprawy, sąd zobligował powoda do zapłacenia od 50 zł do 300 zł. Najczęściej (11 przypadków) sąd zwalniał w tym przypadku z konieczności wniesienia połowy ustawowej opłaty.

W ponad połowie badanych spraw (51%), na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>20</sup>, sąd

<sup>18</sup> M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, s. 19.

<sup>19</sup> Odnotowanie tego typu dodatkowych kosztów postępowań sądowych jest ważne w niniejszym projekcie badawczym, jednak ze względu na ich marginalny charakter nie będą one uwzględniane w szacunkach ekonomicznych prowadzonych w kolejnych rozdziałach pracy.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 623 ze zm. – dalej: u.k.s.c.

zwrócił z urzędu połowę uiszczonej opłaty od wniesionego pozwu o rozwód. Opłata stosunkowa od zasądzonych alimentów (art. 26 ust. 2 u.k.s.c.) została zasądzona wyłącznie w dwóch przypadkach<sup>21</sup>, w jednym zaś zasądzono dodatkową opłatę w sytuacji orzeczenia eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku (art. 26 ust. 2 u.k.s.c.)<sup>22</sup> – por. tabela 3.

| Tabela 3<br>Opłaty i zwroty opłat                                                               |     |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------|
|                                                                                                 | N   | %    |
| zwrot z urzędu połowy uiszczonej opłaty                                                         | 205 | 51,0 |
| zasądzona opłata stosunkowa od zasądzonych alimentów                                            | 2   | 0,5  |
| zasądzona opłata w razie nakazania eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku | 1   | 0,3  |
| Odsetki nie sumują się do 100 – możliwy wybór wielokrotny                                       |     |      |

Źródło: opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 4 pozwalają na stwierdzenie, że koszty procesu ponosiły co do zasady strony postępowania. W blisko połowie przypadków (47%) miało miejsce obciążenie obu stron w równych częściach. W co czwartej sprawie koszty ponosiła w całości tylko jedna ze stron, w tym w 12,8% – pozwany, w 13,8% – powód. Przeniesienie kosztów postępowania w całości na Skarb Państwa miało miejsce w co ósmej sprawie. W 58 przypadkach odnotowano sytuacje, wobec których niemożliwe było dokonanie kategoryzacji zgodnie z przyjętym w poniższej tabeli schematem. Wśród nich najczęściej – w 20 sprawach – koszty postępowania zostały opłacone przez pozwanego oraz Skarb Państwa, w 13 – przez pozwanego i powoda, ale w nierównych częściach.

| Tabela 4<br>Rozstrzygnięcie o kosztach                    |            |              |
|-----------------------------------------------------------|------------|--------------|
|                                                           | N          | %            |
| przeniesione na Skarb Państwa w całości                   | 48         | 12,0         |
| ponosi pozwany w całości                                  | 51         | 12,8         |
| ponosi powód w całości                                    | 55         | 13,8         |
| ponosi pozwany i powód w całości (w równych częściach)    | 188        | 46,8         |
| ponosi pozwany oraz Skarb Państwa                         | 20         | 5,0          |
| ponosi pozwany i powód w całości (w nierównych częściach) | 13         | 3,3          |
| inne                                                      | 25         | 6,3          |
| <b>Ogółem</b>                                             | <b>400</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

W 139 sprawach powód składał wniosek o zwolnienie go od opłaty sądowej za pozew o rozwód. Głównym uzasadnieniem tego wniosku (96%) była zła sytuacja finansowa.

<sup>21</sup> Były to kwoty 300 i 600 zł.

<sup>22</sup> Zasądzona kwota to 200 zł.

### 3. Badanie ankietowe

#### 3.1. Uwagi wprowadzające

Ponieważ omawiane w poprzedniej części badanie aktowe nie mogło dostarczyć wszystkich danych potrzebnych do przeprowadzenia oszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi, w kolejnym etapie realizowanego projektu przeprowadzono ogólnopolskie badanie ankietowe wśród sędziów i pracowników pierwszoinstancyjnych wydziałów cywilnych wszystkich sądów okręgowych. Do badania wykorzystano ankietę internetową. Ankieta została przygotowana w dwóch wersjach, dla każdej z badanych grup. Każda z ankiet zawierała po 6 pytań. Sędziowie zostali poproszeni o wskazanie: liczby spraw w swoim referacie, z uwzględnieniem spraw rozwodowych, czasu poświęconego na przeprowadzenie rozprawy w typowej sprawie rozwodowej (dla porównania z informacjami uzyskanymi w toku badania aktowego) oraz typowej innej sprawie cywilnej, jak również czasu niezbędnego na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie rozwodowej oraz w typowej innej sprawie cywilnej. Urzędników sądowych zapytano adekwatnie o liczbę spraw, nad którymi pracują, czas spędzany na rozprawie oraz czas niezbędny na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie – w analogicznym podziale na sprawy rozwodowe i pozostałe. W badaniu wzięło udział łącznie blisko 7% sędziów oraz około 21% urzędników sądowych wytypowanych wydziałów.

#### 3.2. Analiza odpowiedzi udzielonych przez sędziów

Odpowiedzi udzielane na poszczególne pytania przez respondentów okazały się bardzo zróżnicowane. Szczególną uwagę zwróciły znaczne rozbieżności między liczbą wskazanych spraw w referacie sędziego, która wahała się od 30 do 2500, oraz liczbą spraw o rozwód (przedział 14–2043). Przyczyn należy upatrywać w tym, że w badaniu wzięły udział różne kategorie osób, tj. zarówno sędziowie liniowi, jak i sędziowie funkcyjni – przewodniczący wydziałów. Niemożliwa była niestety dokładna identyfikacja funkcji zajmowanych przez poszczególnych respondentów na podstawie innych odpowiedzi w ankiecie. Niemniej jednak na etapie analizy uzyskanych wyników uznano, że sędzia, który podał, iż w referacie ma obecnie ogółem 2500 spraw, z czego 2043 rozwodowych, był przewodniczącym wydziału i pisał o wpływie wszystkich spraw do swojego wydziału. Odpowiedź tę poddano odrębnej analizie.

Odpowiedzi udzielone przez respondentów dość wyraźnie pokazują, że sprawy rozwodowe stanowią częstą, acz oczywiście nie jedyną kategorię, której rozpoznaniem zajmuje się sędzia sądu okręgowego (por. tabela 5). Przeciętnie referat sędziego, który wziął udział w badaniu, obejmował 169 spraw ogółem, w tym 99 spraw o rozwód (mediana wyniosła odpowiednio: 168 i 90). Najmniej liczny referat nie przekraczał 30 spraw ogółem i 14 spraw rozwodowych. Największe odnotowane wartości to odpowiednio – 333 oraz 240 spraw.

Czas potrzebny na rozpoznanie sprawy rozwodowej – jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 6 – jest zdecydowanie krótszy od czasu niezbędnego

na rozpoznanie innych spraw cywilnych w pierwszoinstancyjnych wydziałach sądów okręgowych. Można wnioskować więc, że sprawy te są łatwiejsze do rozpoznania. Potwierdza to również czas niezbędny na wykonanie innych czynności, poza rozprawą. Jest on krótszy w przypadku sprawy rozwodowej.

Tabela 5

Liczba spraw w referacie sędziego

|          | liczba spraw ogółem | liczba spraw o rozwód |
|----------|---------------------|-----------------------|
| Średnia  | 169                 | 99                    |
| Mediana  | 168                 | 90                    |
| Minimum  | 30                  | 14                    |
| Maksimum | 333                 | 240                   |
| N        | 32                  | 32                    |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6

Czas trwania rozpraw (w godzinach)

|             | w innych sprawach | w sprawie rozwodowej |
|-------------|-------------------|----------------------|
| Średnia     | 9,3               | 4,2                  |
| Mediana     | 4,0               | 2,3                  |
| Minimum     | 0,4               | 0,9                  |
| Maksimum    | 120,0             | 30,0                 |
| brak danych | 2                 | 1                    |
| N           | 30                | 31                   |

Źródło: opracowanie własne.

Średni czas niezbędny na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie rozwodowej wynosi, zdaniem respondentów, 6,5 godziny, w innej sprawie cywilnej – 22,7 godziny, a zatem jest on ponad trzykrotnie dłuższy. W praktyce badanych sędziów pojawiały się sprawy rozwodowe, w których czas potrzebny na wykonanie czynności poza rozprawą nie przekraczał 12 minut (0,2 h), w najbardziej czasochłonnych sprawach czynności te zabierały im zaś nawet 100 godzin.

Tabela 7

Czas niezbędny na wykonanie zadań sędziów w sprawie (w godzinach)

|             | w innych sprawach | w sprawie rozwodowej |
|-------------|-------------------|----------------------|
| Średnia     | 22,7              | 6,5                  |
| Mediana     | 4,0               | 2,5                  |
| Minimum     | 0,3               | 0,2                  |
| Maksimum    | 300,0             | 100,0                |
| brak danych | 1                 | 1                    |
| N           | 31                | 31                   |

Źródło: opracowanie własne.



W odpowiedzi na jedno otwarte pytanie ankiety respondenci zaznaczali, że mieli trudności ze zdefiniowaniem zwrotu „typowa sprawa rozwodowa”. Większość z nich – jak wynika z uwag zamieszczonych w ankiecie – uznała za taką sprawę bezsporną, w której nie zaistniała konieczność ustalenia winy za rozkład pożycia. Niektórzy podkreślali, że jest to niespełna połowa ogółu rozpoznawanych spraw rozwodowych, inni natomiast zaznaczali, że sprawy skomplikowane i sporne są raczej rzadkie (dla przykładu: „od czasu do czasu trafiają się rozwody sporne”). Należy w tym miejscu przypomnieć, że w 76,5% analizowanych w poprzedniej części artykułu spraw zapadł wyrok rozwodowy bez orzekania o winie małżonków.

W tym samym pytaniu badani zostali poproszeni o przedstawienie swoich uwag odnośnie do tematyki przeprowadzonego badania. Część z tych uwag sprowadzała się do kwestii przyspieszenia trwających postępowań sądowych, w tym m.in.: ograniczenia liczby możliwych do zawnioskowania przez strony świadków (do maksymalnie trzech), wprowadzenia opłaty za sporządzenie uzasadnienia (respondenci podkreślali, że wnioski o przeprowadzenie tej czynności są składane nawet w sprawach zakończonych pomyślnie dla stron postępowania, co wpływa niekorzystnie na czas trwającego postępowania). Warto również przytoczyć postulaty przeniesienia na urząd stanu cywilnego czynności wyrejestrowywania spraw, w których między małżonkami nie występował spór, czyli *de facto* wyjęcia z kognicji sądów rozstrzygania w zakresie niespornych rozwodów. Poza tym respondenci postulowali: konieczność podniesienia opłaty od złożonego pozwu o rozwód (do co najmniej tysiąca złotych) bądź ustalanie wysokości opłaty sądowej na koniec postępowania (jej wysokość miałaby być uzależniona od czasu trwania i przebiegu rozpoznawania sprawy). Wskazywali również na niezasadność zwrotu połowy wniesionej opłaty w sytuacji wydania orzeczenia bez ustalania winy (zwłaszcza w sprawach, w których po długim okresie postępowania strony doszły jednak do porozumienia). Podkreślali także konieczność wprowadzenia obowiązku mediacji przed złożeniem pozwu w sprawie.

### 3.3. Analiza odpowiedzi udzielonych przez urzędników sądowych

Analogiczne pytania do omówionych wyżej zostały zadane także urzędnikom sądowym. Podobnie jak w grupie sędziów, niektóre z udzielonych odpowiedzi znacząco różniły się od innych, m.in. w zakresie wskazanej liczby spraw, nad którymi urzędnik sądowy pracował w momencie przeprowadzania badań. Na etapie podjętej analizy uznano, że liczba spraw, która wymaga od urzędnika sądowego zaangażowania, nie przekracza 500. W oparciu o to kryterium dokonano kategoryzacji uzyskanych odpowiedzi na dwie grupy: odpowiedzi udzielonych przez pracowników szeregowych (pracujących na stanowisku protokolanta sądowego i sekretarza sądowego) oraz na pracowników pełniących funkcję kierownika wydziału. Tym samym w próbie znalazło się łącznie 17 kierowników wydziałów i 181 sekretarzy sądowych lub protokolantów. Znaczne rozbieżności w odpowiedziach wykluczyły możliwość wspólnej analizy wyników, dlatego odpowiedzi udzielone przez każdą z grup zostaną omówione osobno.

Jak już wspomniano, respondenci zostali poproszeni o wskazanie liczby spraw sądowych, nad którymi obecnie pracują, z uwzględnieniem podziału na sprawy o rozwód oraz pozostałe. Przeciętnie respondenci wskazywali 150 spraw ogółem

oraz 111 spraw rozwodowych (mediana odpowiednio: 150 i 89). Najmniejsze wskazane przez respondentów wartości wynosiły 5 i 7 spraw, największe natomiast – 400 i 401. Przy porównaniu danych zawartych w tabeli 8 widać, że wartości wskazane przez sędziów orzekających są wyższe niż wartości urzędników sądowych – zarówno w kategorii liczby spraw rozwodowych, jak i innych.

Średni wpływ spraw do wydziału został określony na poziomie 2321 (dla spraw innych niż rozwodowa) i 1582 (dla spraw rozwodowych). Najmniejsze obciążenie dotyczyło wydziałów, w których wpływ nie przekraczał 500 spraw (w tym 10 rozwodowych), największe natomiast – wpływu na poziomie 3500, w tym 3200 spraw o rozwód (por. tabela 9).

| <b>Tabela 8</b><br>Liczba spraw, nad którymi pracują urzędnicy sądowi i protokolanci |                            |                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
|                                                                                      | <b>liczba spraw ogółem</b> | <b>liczba spraw rozwodowych</b> |
| Średnia                                                                              | 150                        | 111                             |
| Mediana                                                                              | 150                        | 89                              |
| Minimum                                                                              | 5                          | 7                               |
| Maksimum                                                                             | 401                        | 400                             |
| brak danych                                                                          | 11                         | 19                              |
| N                                                                                    | 170                        | 162                             |

Źródło: opracowanie własne.

| <b>Tabela 9</b><br>Wpływ spraw do wydziału (według kierowników wydziałów) |                            |                                 |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
|                                                                           | <b>liczba spraw ogółem</b> | <b>liczba spraw rozwodowych</b> |
| Średnia                                                                   | 2321                       | 1582                            |
| Mediana                                                                   | 2500                       | 2000                            |
| Minimum                                                                   | 500                        | 10                              |
| Maksimum                                                                  | 3500                       | 3200                            |
| N                                                                         | 17                         | 17                              |

Źródło: opracowanie własne.

Średni czas poświęcony na protokolowanie rozpraw w sprawach rozwodowych jest krótszy niż w innych sprawach rozpatrywanych w pierwszoinstancyjnych wydziałach cywilnych sądów okręgowych. Wynosi on 4,7 godziny, a dla innej sprawy – 5,9 godziny. Dane zawarte w tabeli 10 pozwalają zauważyć, że wśród spraw, nad którymi pracują urzędnicy sądowi, pojawiają się takie, w których czas protokolowania nie przekracza 20 minut (dla obu kategorii). Są również i takie, które wymagają poświęcenia 120 i 160 godzin (odpowiednio dla spraw rozwodowych i pozostałych). Porównując odpowiedzi udzielone przez obie grupy respondentów, można powiedzieć, że sprawy o rozwód są łatwiejsze i szybsze do rozpoznania dla sędziów, a protokolowanie rozpraw w nich wyznaczonych zajmuje urzędnikom sądowym mniej czasu (w porównaniu do pozostałych, typowych spraw rozpatrywanych w wydziałach cywilnych sądów okręgowych).

**Tabela 10**

Czas poświęcony na protokolowanie (w godzinach)

|             | w innych sprawach | w sprawie rozwodowej |
|-------------|-------------------|----------------------|
| Średnia     | 5,9               | 4,7                  |
| Mediana     | 3,0               | 3,0                  |
| Minimum     | 0,3               | 0,3                  |
| Maksimum    | 160,0             | 120,0                |
| brak danych | 25                | 28                   |
| N           | 156               | 153                  |

Źródło: opracowanie własne.

Średni czas na wykonanie innych zadań i czynności urzędników sądowych w sprawie wynosi odpowiednio 10,7 oraz 9 godzin (dla sprawy innej niż rozwodowa i sprawy rozwodowej). Respondenci uznali, że wśród spraw, nad którymi pracowali w momencie przeprowadzania badań, znalazły się takie, w których wykonanie tego typu czynności nie zajmowało więcej niż 6 minut, jak również takie, które wymagały pracy przez około 320 i 480 godzin. Należy zauważyć, że odpowiedzi udzielanych przez urzędników sądowych, inaczej niż wśród odpowiedzi udzielonych przez sędziów, nie różnicuje istotnie kategoria rozpatrywanych spraw. Badane grupy podejmują w sprawie sądowej oczywiście całkiem odmienne rodzaje zadań i czynności innych niż udział w rozprawie. Warto jednak zaznaczyć, że w opinii sędziów tego typu czynności w sprawie innej niż rozwodowa zajmują średnio 22,7 godzin, w opinii urzędników zaś średnio 10,6 godziny (ponad dwukrotnie mniej). Odpowiedzi wskazane przez sędziów pozwalają na wnioskowanie, że sprawy rozwodowe są dla nich kategorią łatwiejszą, a ich rozpoznawanie zajmuje mniej czasu. Odpowiedzi urzędników sądowych nie pozwalają na postawienie tożsamyh wniosków, a więc wszystkie rozpatrywane w ich wydziałach kategorie spraw są w ich ocenie podobnie czasochłonne (por. tabela 11).

**Tabela 11**

Czas poświęcony na wykonanie zadań urzędników (w godzinach)

|             | w innych sprawach | w sprawie rozwodowej |
|-------------|-------------------|----------------------|
| Średnia     | 10,7              | 9,0                  |
| Mediana     | 4,0               | 4,0                  |
| Minimum     | 0,1               | 0,1                  |
| Maksimum    | 480,0             | 320,0                |
| brak danych | 13                | 17                   |
| N           | 168               | 164                  |

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku sędziów, również urzędników sądowych poproszono o przedstawienie własnych uwag odnośnie do tematu przeprowadzonego badania. W większości przypadków odpowiedzi udzielone przez obie grupy respondentów pokrywały się, zwłaszcza w kwestiach: ponoszenia kosztów stawienia świadków

przez wnioskującego, niezasadności zwrotu połowy opłaty od wniesionego pozwu, zbyt dużej liczby świadków występujących w sprawach, podwyższenia opłaty od wniesionego pozwu, przedsądowego ustalenia stanowiska przed mediatorem, pobierania opłat od sporządzonego uzasadnienia, uzależnienia kosztów postępowania od czasu trwania sprawy i liczby wyznaczonych rozpraw oraz wprowadzenia możliwości pozasądowego rozwiązania małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Podniesiony został pomysł rezygnacji z ławników sądowych, którzy – zdaniem respondentów – nie zapoznają się z aktami spraw, a którym należy zwracać znaczne koszty dojazdu. Respondenci zwracali uwagę na kwestie techniczne, które utrudniają im wykonywanie pracy: brak w aktach spraw numerów telefonów do stron czy brak sztywnego ustalenia przerw w dniu wokandy. W opinii urzędników sądowych niepotrzebny czas zajmuje także „nagrywanie płyt i kopiowanie protokołów”. Respondenci podkreślali również, że przy szacowaniu rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi należy również uwzględnić koszt ewentualnej apelacji i postępowania w II instancji. Wskazywali także, że w niektórych sądach istnieje sztywny podział zadań wśród pracowników, tj. są m.in. grupy pracowników do spraw rozwodowych, do spraw o ubezwłasnowolnienie i inne.

### 3.4. Podsumowanie szacunków czasu pracy sędziów i urzędników nad typową sprawą rozwodową

Podsumowując, badanie ankietowe dostarczyło informacji o subiektywnej ocenie czasu pracy, poświęconego przez sędziów i urzędników na prowadzenie spraw rozwodowych – w rozbiciu na czas rozprawy i pozostałe czynności. Rozróżnienie to pozwoliło na porównanie uzyskanych wyników z danymi pochodzącymi z badania aktowego (w protokołach z rozpraw odnotowywano godzinę ich rozpoczęcia i zakończenia). Wyniki podsumowuje tabela 12. Zwraca uwagę, że urzędnicy wskazują wyraźnie dłuższy czas trwania rozpraw niż sędziowie. Z jednej strony liczba urzędników biorących udział w badaniu była większa – co przemawia na korzyść tych szacunków, z drugiej – urzędnicy mogli rzeczywiście poświęcać na protokolowanie więcej czasu, niż trwała sama rozprawa<sup>23</sup>.

**Tabela 12**

Czas trwania rozpraw w typowej sprawie rozwodowej (w godzinach) – podsumowanie

|                  | Rozprawa (badanie ankietowe sędziów, N=31) | Rozprawa/protokolowanie (badanie ankietowe urzędników, N=160) | Rozprawa (badanie aktowe, N=400) |
|------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Mediana          | 2,3                                        | 3                                                             | 0,7                              |
| Pierwszy kwartyl | 1                                          | 1,5                                                           | 0,4                              |
| Trzeci kwartyl   | 5                                          | 6                                                             | 1,3                              |
| Średnia          | 4,2                                        | 4,7                                                           | 1,1                              |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>23</sup> W warunkach funkcjonowania protokołu elektronicznego nie powinien to być jednak problem.

Co istotne, zarówno szacunki sędziów, jak i urzędników kilkakrotnie przekraczały średni czas rozpraw odnotowany w badaniach aktowych.

Tabela 13 podsumowuje szacowany przez sędziów i urzędników czas, poświęcany na czynności inne niż rozprawa w typowej sprawie rozwodowej. Niestety, czynności te nie znajdują odzwierciedlenia w aktach spraw, nie jest zatem możliwe zestawienie wyników badań ankietowych z danymi pochodzącymi z innych źródeł.

| Tabela 13<br>Czas trwania innych czynności w typowej sprawie rozwodowej (w godzinach) – podsumowanie |                                                  |                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                                                                      | Inne czynności (badanie ankietowe sędziów, N=32) | Inne czynności (badanie ankietowe urzędników, N=181) |
| Mediana                                                                                              | 2,5                                              | 4                                                    |
| Pierwszy kwartyl                                                                                     | 1                                                | 2                                                    |
| Trzeci kwartyl                                                                                       | 5                                                | 6                                                    |
| Średnia                                                                                              | 6,5                                              | 9,0                                                  |

Źródło: opracowanie własne.

## 4. Badanie ekonomiczne

### 4.1. Uwagi wprowadzające

Przed przystąpieniem do szacowania kosztów postępowań sądowych w odniesieniu do wybranej kategorii spraw, konieczne jest poczynienie pewnych zastrzeżeń natury ogólnej. Po pierwsze, niezbędne jest określenie, co będzie rozumiane pod pojęciem kosztów postępowania. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 2 u.k.s.c. przez „koszty sądowe” – uiszczane przez stronę i stanowiące część kosztów procesu – rozumie się opłaty i wydatki<sup>24</sup>. Ustawa definiuje zatem koszty z perspektywy strony postępowania. Tymczasem część tych kosztów – np. opłaty – stanowią jednocześnie dochody budżetu państwa (par. 690 części 15 – „Sądy powszechne”).

Mając na względzie przeznaczenie niniejszej analizy, zdecydowano się na przyjęcie perspektywy budżetu państwa – nie zaś strony postępowania. **Przez koszty postępowania sądowego w sprawie rozwodowej rozumiemy więc wszelkie wydatki<sup>25</sup> budżetowe na przeprowadzenie czynności niezbędnych do osądzenia takiej sprawy.** W tym rozumieniu obejmują one zatem takie kategorie, jak: wynagrodzenia orzeczników i urzędników sądowych, koszty obiegu dokumentów, koszty opinii biegłych oraz przeprowadzenia wywiadu środowiskowego itp. **Z kolei przez dochody budżetowe związane z prowadzeniem spraw o rozwód rozumiemy kwoty uiszczane przez strony na rachunek sądu.** Obejmują one więc opłatę stałą, opłaty kancelaryjne, zaliczki na poczet wynagrodzenia biegłych oraz kuratorów itp.

W wielu przypadkach wydatki budżetowe są bezpośrednio finansowane przez dochody (kwoty uiszczane przez strony) – dzieje się tak np. w przypadku wypłaty wynagrodzenia biegłego w wysokości uiszczonej zaliczki. W innych, koszty

<sup>24</sup> Por. także: K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011.

<sup>25</sup> Nie mylić z wydatkami, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.

postępowania są ponoszone bezpośrednio przez budżet państwa – np. w sytuacji, gdy strona zostaje zwolniona od kosztów sądowych (sprawa nie generuje zatem dochodów budżetowych).

Po drugie, taka definicja przedmiotu badań wymusza wyróżnienie kilku kategorii kosztów postępowania sądowego – posługując się kryterium ich zależności od liczby rozpoznawanych spraw. W teorii mikroekonomii wyróżnia się koszty stałe i zmienne – przyjmując za kryterium podziału zależność od wielkości produkcji. Do kosztów stałych zalicza się koszty, które w krótkim okresie nie zależą od wielkości produkcji (np. koszty lokalowe, usług księgowych itd.), do kosztów zmiennych zaś – te, które bezpośrednio zależą od wielkości produkcji (np. koszty półproduktów)<sup>26</sup>.

W przypadku analiz kosztów postępowań sądowych jedną z głównych kategorii kosztów będą wynagrodzenia sędziów. Ich przypisanie do danego typu sprawy wydaje się intuicyjne – należy skalkulować czas poświęcony przez sędziego danej sprawie, a następnie pomnożyć go przez jego wynagrodzenie. Oszacowana wartość ma jednak znaczenie informacyjne – nie zaś księgowe. Dzieje się tak ze względu na regulacje ustrojowe zawarte w art. 178, 179 i 180 Konstytucji i skonkretyzowane w przepisach art. 91 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>27</sup>. Sprawiają one, że koszty wynagrodzeń orzeczników są „sztywne w dół” – nie mogą być ograniczone w sytuacji spadku liczby rozpoznawanych spraw. Można jednak wyobrazić sobie sytuację odwrotną – w której wzrost liczby spraw spowodowałby konieczność zwiększenia liczby sędziów (a zatem wzrost kosztów)<sup>28</sup>.

Do prezentowanych szacunków kosztów wynagrodzenia orzeczników należy zatem podchodzić z perspektywy efektywności sądownictwa – czas ich pracy, opłacany przez podatników, może być wykorzystany na rozpoznawanie np. spraw rozwodowych lub sprawniejsze rozpoznawanie spraw o prawa majątkowe<sup>29</sup>. Inaczej ma się rzecz w przypadku kosztów wynagrodzeń innych grup zawodowych (np. urzędników sądowych) czy wynagrodzeń ławników. Tu w długim okresie można wyobrazić sobie dostosowanie poziomu zatrudnienia do liczby rozpoznawanych spraw, a więc ograniczenie kosztów w rozumieniu księgowym.

Z kolei trzecia kategoria kosztów, obejmująca np. koszty korespondencji czy wynagrodzenia biegłych i kuratorów sądowych, zależy wprost od liczby (i poziomu skomplikowania) rozpoznawanych spraw. Redukcja (lub zwiększenie) liczby spraw przełożyłaby się automatycznie na zmniejszenie (zwiększenie) wydatków budżetowych z tego tytułu.

Zasadne wydaje się zatem opracowanie – na potrzeby niniejszego artykułu – autorskiej, trójelementowej typologii kosztów:

- 1) koszty wynagrodzeń sędziów – ponoszone z mocy prawa, niezależnie od liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw;

<sup>26</sup> G. Mankiw, *Principles of Microeconomics*, 7th Edition, Nashville 2014, s. 267.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm. – dalej: u.s.p.

<sup>28</sup> W ostatniej dekadzie liczba obsadzonych etatów sędziowskich utrzymywała się na niemal stałym poziomie ok. 10 000.

<sup>29</sup> Z tego powodu jest powszechną praktyką ich uwzględnianie w kalkulacji kosztów postępowań sądowych por. np.: *CourtTools, Trial Court Performance Measures*, National Center for State Courts 2005, [http://www.courttools.org/~media/Microsites/Files/CourtTools/courttools\\_Trial\\_measure10\\_Cost\\_Per\\_Case.ashx](http://www.courttools.org/~media/Microsites/Files/CourtTools/courttools_Trial_measure10_Cost_Per_Case.ashx) (dostęp: 01.09.2017 r.)

- 2) koszty stałe – możliwe do dostosowania do liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw w dłuższym horyzoncie czasowym (np. koszty wynagrodzeń urzędników);
- 3) koszty zmienne – dostosowujące się automatycznie do liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw (np. koszty korespondencji, wynagrodzenia biegłych).

Oszacowany łączny koszt postępowań sądowych w sprawach rozwodowych stanowi sumę tych kategorii. Należy w tym miejscu odnotować również katalog kosztów utrzymania całego systemu sądownictwa powszechnego, który w tej typologii nie został uwzględniony. Należą do niego m.in. koszty utrzymania budynków (czynsze, opłaty za wynajem, media, sprząatanie i ochronę) i systemów informatycznych czy też – ogólnie biorąc – administracji. Z dużą dozą prawdopodobieństwa należy jednak przypuszczać, że koszty te będą ponoszone w praktycznie niezmiennionej postaci, nawet gdyby postępowania rozwodowe przestały być elementem systemu wymiaru sprawiedliwości (lub gdyby ich liczba uległa znacznemu zwiększeniu).

#### 4.2. Dane

Do oszacowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód zostały wykorzystane wyniki badania aktowego opisanego w części 2 niniejszego artykułu oraz badania ankietowego sędziów i urzędników sądowych prezentowanego w części 3.

W przypadku dochodów budżetowych wyniki badań aktowych pozwalają na wiarygodne i relatywnie precyzyjne oszacowanie – gdyż zdarzenia związane z uiszczaniem i zwrotem opłat znajdują, co do zasady, odzwierciedlenie w aktach sprawy. Inaczej jest w przypadku wydatków. Okazuje się, że dominują wśród nich wydatki na wynagrodzenia (szczególnie sędziowskie – por. rozważania w części 1). Powiązanie ich z konkretną kategorią spraw wymaga ustalenia typowego czasu pracy poświęconego na ich załatwienie. Niestety, materiały zgromadzone w aktach precyzyjnie odzwierciedlają jedynie część tego czasu – długość rozpraw. Brak w nich (kluczowych z punktu widzenia dokładności szacunku) danych o łącznym czasie pracy poświęcanym typowej sprawie rozwodowej. Dlatego też konieczne było wykorzystanie wyników przeprowadzonego badania ankietowego sędziów i urzędników sądowych oraz przyjęcie pewnych, często trudnych do empirycznej weryfikacji, założeń. Z tego względu zdecydowano się na analizę w trzech scenariuszach, wskazując najbardziej prawdopodobną – w ocenie autorów – wartości oraz szacunki minimalne i maksymalne. Konsekwencją jest relatywnie duża doza niepewności w zakresie wysokości wydatków związanych z prowadzeniem spraw rozwodowych.

#### 4.3. Dochody budżetowe

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c. od pozwu w sprawie o rozwód pobiera się opłatę stałą w kwocie 600 zł. Jednocześnie, zgodnie z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b u.k.s.c.,



sąd zwraca z urzędu połowę uiszczonej opłaty w przypadku uprawomocnienia orzeczenia rozvodu na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie. Jak wskazano w części 2:

- 1) w 69% badanych spraw uiszczono opłatę sądową w pełnej wysokości, w 25% sąd zwolnił stronę powodową od kosztów sądowych w całości, zaś w pozostałych przypadkach z części opłaty; uwzględniając pełną próbę 400 badanych spraw rozwodowych, średnia wysokość opłaty sądowej uiszczonej na początku postępowania wynosiła 427 zł;
- 2) w 51% badanych spraw sąd zwrócił stronie powodowej połowę uiszczonej opłaty (300 zł).

Na tej podstawie można szacować, że średnio wniesienie pozwu w sprawie rozwodowej generuje dochód z tytułu opłaty sądowej w wysokości 273 zł. Przyjmując tę wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych<sup>30</sup>, można szacować, że **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływa ok. 25 mln zł**<sup>31</sup>.

Z kolei średnia wysokość uiszczonych opłat kancelaryjnych w badanej próbie wyniosła 18 zł (mediana 12 zł) – w skali roku można zatem mówić o **dotatkowych dochodach budżetowych z tego tytułu na poziomie ok. 1–1,6 mln zł**<sup>32</sup>.

Wartość ta stanowi dolną granicę (minimum) szacunku dochodów budżetowych generowanych przez sprawy rozwodowe. Możliwe jest bowiem, że pomimo zwolnienia strony powodowej z opłaty sądowej, w orzeczeniu końcowym sąd nie obciąży kosztami Skarbu Państwa, lecz jedną ze stron (lub strony solidarnie)<sup>33</sup>.

Z badań aktowych wynika, że spośród 25% spraw, w których sąd zwolnił stronę powodową z opłaty sądowej (98 spraw), w 29 przypadkach w orzeczeniu końcowym kosztami postępowania obciążono strony. Zakładając, że obciążono je opłatą stałą w pełnej wysokości (600 zł), i że jej ściągальność wyniosła 100% (brak danych na ten temat, stąd interpretacja szacunku jako maksymalnego), dochody budżetowe z tytułu opłat sądowych w typowej sprawie rozwodowej wzrosłyby o dodatkowe 44 zł.

Podsumowując, w obu wariantach szacunku (minimalnym – 26 mln zł i maksymalnym – 30 mln zł) opłaty sądowe uiszczane w sprawach o rozwód odpowiadają za ok. 1% ogółu dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych w kraju (część 15 – „Sądy powszechne”, paragraf 690). Mają zatem znikome znaczenie fiskalne z punktu widzenia finansowania sądownictwa powszechnego. Należy jednak postawić pytanie, czy pozwalają one sfinansować wydatki budżetowe, ponoszone w związku z rozpatrywaniem spraw rozwodowych.

<sup>30</sup> Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).

<sup>31</sup> Odnosząc ten szacunek do podawanej w części 1 ogólnej sumy dochodów z tytułu opłat sądowych uiszczonych w 2015 r. we wszystkich sądach okręgowych (621,9 mln zł), można stwierdzić, że postępowania rozwodowe generują jedynie niecałe 4% tej kwoty.

<sup>32</sup> Pominęto w tym miejscu mające marginalny udział w badanych sprawach opłaty stosunkowe od zasądzonych alimentów, dodatkowe opłaty w sytuacji orzeczenia eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku.

<sup>33</sup> Ilustruje to przykładowa sytuacja, w której strona powodowa ze względu na trudną sytuację majątkową uzyskuje zwolnienie z opłaty sądowej od pozwu rozwodowego, a sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie obciąża kosztami sądowymi pozwanego.

#### 4.4. Wydatki budżetowe

Do najistotniejszej kategorii wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód należą wynagrodzenia orzeczników i pracowników sądów. Badanie prof. Andrzeja Siemaszki i Pawła Ostaszewskiego z 2013 r.<sup>34</sup> wskazywało, że średnie wynagrodzenie sędziego sądu okręgowego wynosiło 10,8 tys. zł miesięcznie (wliczając dodatkowe wynagrodzenie roczne – DWR). Uwzględniając mechanizm ustalania wynagrodzenia sędziów (por. art. 91 u.s.p.), należy oczekiwać jego wzrostu w tempie zbliżonym do 4% rok do roku. Według sprawozdań RB-70 za 2015 r. średnie wynagrodzenie sędziego orzekającego w sądzie okręgowym wynosiło 13,7 tys. zł. Przyjmując w dużym uproszczeniu, że sędzia pracuje średnio 8 godzin dziennie, przez 5 dni w tygodniu<sup>35</sup>, oszacowana stawka godzinowa wyniosłaby 85,63 zł.

Wysokość rekompensaty dla ławników – na podstawie art. 172 § 4 u.s.p. – wynosi 1,9% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego (3854,88 zł) za jeden dzień pełnienia obowiązków. Przyjmując ośmiogodzinny dzień pracy, prowadzi to do szacunku 9,16 zł za godzinę.

Zgodnie z regulacjami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego<sup>36</sup>, wynagrodzenia zasadnicze na stanowiskach wspomagających pion orzeczniczy mogą wynosić od 1850 do 7000 zł. Badanie prof. A. Siemaszki i P. Ostaszewskiego wskazuje, że w praktyce typowe wynagrodzenia urzędników i pracowników obsługi w sądach okręgowych wynosiło ok. 3920 zł (z DWR). Sprawozdania RB-70 za rok 2015 wskazują, że średnie wynagrodzenie urzędnika sądowego zatrudnionego w sądzie okręgowym nie zmieniło się od czasu tamtego badania i wynosiło 3,9 tys. zł miesięcznie (z DWR). Przyjmując ośmiogodzinny dzień pracy, pięć dni w tygodniu, prowadzi to do szacunku na poziomie ok. 24,38 zł za godzinę.

Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych można stwierdzić, że średni czas rozprawy w sprawie o rozwód wynosi ok. 1,13 godziny (połowa typowych obserwacji mieści się w przedziale 0,42–1,33 godziny, mediana to 0,75). Zgodnie z art. 47 § 2 pkt 2 lit. a k.p.c. skład orzekający w sprawach rozwodowych obejmuje sędziego zawodowego i dwóch ławników. Dodatkowo w rozprawie uczestniczy protokolant<sup>37</sup>.

Z całą pewnością, czas pracy sędziego i urzędników sądowych, konieczny do rozpoznania sprawy rozwodowej, nie może być sprowadzony wyłącznie do czasu trwania rozprawy. W czasie pracy przewodniczącego składu sędziowskiego należy uwzględnić zapoznavanie się z dokumentacją, podejmowanie decyzji czy wydawanie zarządzeń i postanowień. Z kolei w przypadku urzędników – wykonywanie zarządzeń, np. tworzenie pism i ich wysyłkę czy prowadzenie akt sprawy. Czynności

<sup>34</sup> A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf> (dostęp: 28.02.2017 r.).

<sup>35</sup> Por. jednak art. 83 u.s.p.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 54 ze zm.

<sup>37</sup> Nie dysponując dokładnymi danymi o wynagrodzeniach samych protokolantów, przyjęto dla nich, omówione wyżej, oszacowane stawki wynagrodzeń urzędników sądowych. W analizach nie uwzględniono też, niezmiernie trudnego do oszacowania, czasu pracy asystenta sędziego, pracującego ewentualnie przy sprawie.

te nie znajdują jednak bezpośredniego odzwierciedlenia w aktach sądowych. Z tego względu przeprowadzono badanie ankietowe, skierowane do sędziów i pracowników pierwszoinstancyjnych wydziałów cywilnych sądów okręgowych (jego wyniki omówiono w części 3). Ze względu na niewielką liczbę wypełnionych ankiet<sup>38</sup> oraz znaczne rozbieżności pomiędzy wynikami badań ankietowych i aktowych<sup>39</sup>, do dalszych szacunków prowadzonych na podstawie uzyskanych z nich wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością. W związku z tym zdecydowano się na prowadzenie analizy w trzech scenariuszach, skonstruowanych na podstawie wyników badań aktowych, wniosków z ankiet oraz opublikowanych badań.

W scenariuszu minimalnym założono krótszy (ale bardziej wiarygodny, gdyż pochodzący z badań aktowych) czas trwania rozpraw. Przyjęto także, że sędzia na inne czynności potrzebuje tyle samo czasu, co na rozprawę (wskazują na to wyniki ankiet). W przypadku urzędników przyjęto, że pozostałe czynności trwają dwa razy dłużej niż rozprawa (na to, że trwają one dłużej, wskazywały wyniki ankiety).

W scenariuszu uznanym za najbardziej prawdopodobny także przyjęto czas trwania rozpraw pochodzący z badań aktowych. W przypadku innych czynności założono, że trwają one 2,5 godziny (mediana z badania ankietowego). W przypadku urzędników przyjęto, że pozostałe czynności trwają 4 godziny (mediana z badania ankietowego).

W wariancie maksymalnym czasy pracy sędziów i urzędników zaczerpnięto z przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania obciążenia pracą grup zawodowych w sądownictwie<sup>40</sup>. Oszacowany tam czas ma odzwierciedlać średni czas pracy konieczny do załatwienia sprawy rep. „C” w sądzie okręgowym. W ocenie autorów z dużą dozą prawdopodobieństwa jest on zawyżony w kontekście analizy spraw rozwodowych<sup>41</sup>, jednak celem szacunku maksymalnego jest zakreślenie górnej granicy ewentualnych kosztów<sup>42</sup>.

W celu ilustracji związanej z tym niepewności zdecydowano się na przedstawienie trzech scenariuszy, podsumowanych w tabeli 14.

Podsumowując, koszty wynagrodzeń związanych z prowadzeniem sprawy o rozwód oszacowano w wariancie najbardziej prawdopodobnym na 477,30 zł (w wariantach minimum i maksimum odpowiednio 307,30 zł i 1242 zł). Wyniki, wraz z udziałem poszczególnych kategorii kosztów, zaprezentowano w tabeli 15<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Zwłaszcza w przypadku sędziów – 32 ankiety.

<sup>39</sup> Ocenie wiarygodności danych służyło zwłaszcza pytanie o percepcję czasu trwania rozpraw w typowej sprawie rozwodowej – gdyż można je było zweryfikować z danymi pozyskanymi w toku badań aktowych (godziny rozpoczęcia i zakończenia rozpraw w protokołach). Jak wskazano w części 3 wyniki ankiet (zarówno wśród sędziów, jak i wśród urzędników) sugerują, że rozprawy trwają znacznie dłużej niż znajduje to odzwierciedlenie w protokołach.

<sup>40</sup> *Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami: analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”*, <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/01/Raport-Podsumowuj%C4%85cy-Zadania-4.pdf> (dostęp: 01.09.2017 r.).

<sup>41</sup> Sprawy rozwodowe stanowią, w skali kraju, ok. 70% spraw rep. „C” w sądach okręgowych i są uznawane za mniej pracochłonne – co znajduje odzwierciedlenie w wynikach badań ankietowych zaprezentowanych w części 3.

<sup>42</sup> Dane dotyczące czasu pochodzące z badania obciążenia pracą przekraczają także szacunki uzyskane w toku badania ankietowego – co przemawia za traktowaniem ich jako górnej granicy.

<sup>43</sup> Zwraca uwagę, że w zależności od przyjętego scenariusza koszt czasu pracy sędziów waha się od 63% do 79% oszacowanej sumy – czyniąc tę kategorię najważniejszym komponentem kosztów rozpoznawania spraw rozwodowych. Jednocześnie, jak pokazuje tabela 48, koszty pracy odpowiadają za 90% łącznych szacunków kosztu rozpoznawania sprawy rozwodowej. Z faktem tym wiążą się dwie istotne implikacje

**Tabela 14**

Podsumowanie scenariuszy czasu pracy sędziów, ławników i urzędników sądowych

|                      |                | Wariant minimum           | Wariant uznany za najbardziej prawdopodobny | Wariant maksimum                                   |
|----------------------|----------------|---------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Sędzia               | Rozprawa       | 1,13 h (z badań aktowych) | 1,13 h (z badań aktowych)                   | 11,53 h (dane z projektu badania obciążenia pracą) |
|                      | Inne czynności | 1,13 (założenie)          | 2,5 h (mediana z badania ankiet.)           |                                                    |
| Ławnicy (2 os.)      | Rozprawa       | 1,13 h (z badań aktowych) | 1,13 h (z badań aktowych)                   | 1,13 h (z badań aktowych)                          |
|                      | Inne czynności | 0,57 h (założenie)        | 1,13 h (założenie)                          | 1,13 h (założenie)                                 |
| Protokolant/urzędnik | Rozprawa       | 1,13 h (z badań aktowych) | 1,13 h (z badań aktowych)                   | 8,75 h (dane z projektu badania obciążenia pracą)  |
|                      | Inne czynności | 2,26 h (założenie)        | 4 h (mediana z badania ankiet.)             |                                                    |

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 15**

Podsumowanie wyników szacunków kosztów czasu pracy sędziów, ławników i urzędników sądowych

|                      |                | Wariant minimum | Wariant uznany za najbardziej prawdopodobny | Wariant maksimum |
|----------------------|----------------|-----------------|---------------------------------------------|------------------|
| Sędzia               | Rozprawa       | 96,76 (31%)     | 96,76 (20%)                                 | 987,31 (79%)     |
|                      | Inne czynności | 96,76 (31%)     | 214,08 (45%)                                |                  |
| Ławnicy (2 os.)      | Rozprawa       | 20,70 (7%)      | 20,70 (4%)                                  | 20,70 (2%)       |
|                      | Inne czynności | 10,44 (3%)      | 20,70 (4%)                                  | 20,70 (2%)       |
| Protokolant/urzędnik | Rozprawa       | 27,55 (9%)      | 27,55 (6%)                                  | 213,33 (17%)     |
|                      | Inne czynności | 55,10 (18%)     | 97,52 (6%)                                  |                  |
| SUMA                 |                | 307,3           | 477,3                                       | 1242,0           |

Źródło: opracowanie własne.

Kolejna kategoria kosztów – tym razem zmiennych (a więc zależących wprost od liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw rozwodowych) – to pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. Należą do nich m.in. wynagrodzenia biegłych, kuratorów i tłumaczy przysięgłych. W rozumieniu u.k.s.c. stanowią

– z jednej strony rozpoznawanie spraw rozwodowych w sądzie okręgowym wiąże cenne zasoby pracy, które mogłyby być przeznaczone na inne cele (np. zwiększenie sprawności rozpoznawania spornych spraw cywilnych). Z drugiej – ograniczenie wpływu spraw rozwodowych do sądów miałooby tylko niewielki wpływ na wysokość faktycznie ponoszonych wydatków budżetowych (gdyż, co oczywiste, nie towarzyszyłoby mu zmniejszenie wynagrodzeń sędziów) – por. analizy przedstawione w części 5.

one część kosztów sądowych – i jako takie powinny, co do zasady, być ponoszone przez strony. W praktyce są one często pokrywane z zaliczek uiszczanych przez strony (lub rozstrzygnięcie w ich sprawie zapada w wyroku), bywają one jednak przedmiotem zwolnienia od kosztów sądowych. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych możliwe jest wyróżnienie tych kosztów jako różnicy ustalonego w wyroku kosztu postępowania i uiszczonej opłaty sądowej<sup>44</sup>. W pełnej próbie (400 spraw) ich średnia wysokość wyniosła 95 zł.

Na podstawie badań aktowych można przyjąć, że w ok. 60% przypadków (40–80%) koszty te są pokrywane przez strony (w formie zaliczki lub po rozstrzygnięciu końcowym). Prowadzi to do podwyższenia szacunku wydatków budżetu państwa na rozpoznanie przeciętnej sprawy rozwodowej o ok. 38 zł (19–57 zł).

Dodatkowo należy uwzględnić wydatki budżetowe związane z wysyłką korespondencji. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych można oszacować średnią liczbę wysyłanych przez sąd przesyłek na poziomie 10 (połowa typowych obserwacji mieści się w przedziale 5–12, mediana 7). Przyjmując koszt doręczenia przesyłki ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru – ZPO na poziomie 1,20 zł<sup>45</sup>, uzyskujemy szacowane średnie koszty korespondencji w sprawie o rozwód na poziomie 12 zł.

Reasumując, można szacować, że średnio sprawa rozwodowa kosztuje budżet państwa ok. 527,31 zł, przy czym koszt ten może wahać się od 338,32 zł (scenariusz minimalny) do 1311,04 zł (scenariusz maksymalny). Podsumowanie szacunku – wraz ze źródłami niepewności – prezentuje tabela 16.

| Tabela 16<br>Oszacowane koszty typowego postępowania rozwodowego (w zł), ze wskazaniem źródeł niepewności szacunku |                    |                                      |                     |                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kategoria kosztów                                                                                                  | Scenariusz minimum | Scenariusz najbardziej prawdopodobny | Scenariusz maksimum | Źródła niepewności                                                                                                                            |
| Wynagrodzenia za udział w rozprawie                                                                                | 145,01             | 145,01                               | 1242                | Brak danych o rzeczywistym czasie pracy (dotyczy to zwłaszcza sędziów, których wynagrodzenia to ok. 2/3 wskazanych kwot) przyjęte scenariusze |
| Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą                                                                   | 162,3              | 332,3                                |                     |                                                                                                                                               |
| Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.                                                              | 19                 | 38                                   | 57                  | Przyjęte scenariusze co do odsetka kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa (niepełne dane o ich rzeczywistym uiszczeniu przez strony)         |
| Koszty korespondencji                                                                                              | 12                 | 12                                   | 12                  | Przyjęcie średniej liczby korespondencji                                                                                                      |
| <b>SUMA</b>                                                                                                        | <b>338,32</b>      | <b>527,31</b>                        | <b>1 311,04</b>     |                                                                                                                                               |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>44</sup> Z definicji zawartej w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.: koszty sądowe są sumą opłaty i wydatków.

<sup>45</sup> P. Miączyński, L. Kostrzewski, *Poczta Polska doręcza listy sądowe. To koniec rewolucji*, „Gazeta Wyborcza” 01.03.2016, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147749,19699051,poczta-polska-doreczy-listy-sadowe-to-koniec-rewolucji.html> (dostęp: 01.09.2017 r.).

Przyjmując te wartości oraz średni wpływ spraw rozwodowych<sup>46</sup>, można szacować, że każdego roku koszty prowadzenia spraw o rozwód wynoszą ok. 48 mln zł (od 31 mln zł w scenariuszu minimalnym do 120 mln zł w scenariuszu maksymalnym).

Można zatem stwierdzić, że uiszczane opłaty sądowe nie pokrywają ogółu kosztów ponoszonych przez budżet państwa w związku z prowadzeniem spraw rozwodowych (w szczególności kosztów wynagrodzeń zaangażowanych w to osób).

## **5. Oszacowanie udziału wydatków budżetowych na utrzymanie infrastruktury sądów okręgowych związanych z prowadzeniem postępowań rozwodowych**

Jak już wcześniej sygnalizowano, brak jest w sprawozdawczości budżetowej sądownictwa powszechnego precyzyjnych narzędzi umożliwiających oszacowanie udziału ogólnych wydatków budżetowych na sądy, związanych z prowadzeniem konkretnych rodzajów spraw, jak np. spraw o rozwód. Dlatego też w częściach 1 i 4 prezentowano dane i przeprowadzono dokładne oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych wynikających jedynie z prowadzenia postępowań sądowych w sprawach o rozwód (a więc bez uwzględniania kosztów utrzymania całej infrastruktury sądów, czyli m.in. opłat czynszowych, za media, sprząatanie, ochronę, systemy informatyczne, administrację itp.). W tym miejscu jednak zdecydowano się rozszerzyć te analizy o próbę oszacowania udziału także tych pozostałych wydatków, jaki przypadałby na sprawy o rozwód, po uwzględnieniu ich ogólnej liczby i przeciętnej czasochłonności, w odniesieniu do wszystkich spraw rozpoznawanych w sądach okręgowych. Punktem wyjścia tego obliczenia będzie, podobnie jak w części 1, struktura wybranych kategorii wydatków sądów okręgowych w 2015 r. Zeby nie doprowadzić do tzw. podwójnego księgowania tych samych kategorii wydatków budżetowych, które uwzględniono w części 4, w tym miejscu nie analizowano już takich kategorii, jak: wynagrodzenia osobowe pracowników sądów, koszty i wydatki związane z postępowaniami sądowymi czy np. kategorii wydatków obejmujących koszty korespondencji. Tym samym zaś z łącznej, ogólnej kwoty wydatków sądów okręgowych wykazywanej w sprawozdaniach RB-28 za rok 2015 (2 208 338 583 zł – pozycja wykonanie wydatków) wyodrębniono kwotę 508 057 751 zł związaną z wydatkami na tzw. eksploatację wszystkich sądów okręgowych. Do kategorii tej zaliczono następujące paragrafy sprawozdania RB-28: 4210 – zakup materiałów i wyposażenia (do 3500zł); 4220 – zakup środków żywności; 4230 – zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych; 4240 – zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek; 4250 – zakup sprzętu i uzbrojenia (na potrzeby obronności i bezpieczeństwa publicznego); 4260 – zakup energii (elektrycznej, ciepłej, gazu, wody); 4270 – zakup usług remontowych (z wyjątkiem świadczonych przez osoby fizyczne); 4280 – zakup usług zdrowotnych (medycyna pracy); 4340 – zakup usług remontowo-konserwatorskich dot. obiektów zabytkowych; 4350 – zakup usług dostępu do sieci Internet; 4360 – opłaty z tytułu zakupu usług

<sup>46</sup> Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).



telekomunikacyjnych telefonii komórkowej; 4370 – opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych telefonii stacjonarnej; 4400 – opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale, garaże; 4410 – podróże służbowe krajowe; 4420 – podróże służbowe zagraniczne; 4430 – różne opłaty i składki (m.in. ubezpieczenia samochodów, ubezpieczenia rzeczowe); 4440 – odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych; 4480 – podatek od nieruchomości; 4510 – opłaty na rzecz budżetu państwa; 4520 – opłaty na rzecz budżetów samorządu terytorialnego; 4530 – podatek VAT; 4580 – pozostałe odsetki (poza tymi od: dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat); 4590 – kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych; 4600 – kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych; 4700 – szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej (też szkolenia z bezpieczeństwa i higieny pracy); 4740 – zakup materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych; 4750 – zakup akcesoriów komputerowych, programów i licencji (do 3500 zł); 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych; 6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (pow. 3500 zł). Nie uwzględniono więc wynagrodzeń i pochodnych pracowników, biegłych, tłumaczy itp., udzielanych pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz kosztów postępowania sądowego (par. 4610) i zakupu usług pozostałych (m.in. drukarskich, transportowych, pocztowych, kominiarskich, wywozu śmieci, szkoleń – par. 4300).

Tak obliczoną sumaryczną kwotę wydatków na eksploatację wszystkich sądów okręgowych w 2015 r. odniesiono następnie do liczby poszczególnych rodzajów spraw rozpatrywanych w tych sądach oraz ich przeciętnej czasochłonności<sup>47</sup> (por. tabela 17). Na tej podstawie można było następnie obliczyć udział łącznych wydatków na eksploatację, jaki przypadałby na sprawy o rozwód (jako procent oszacowanego łącznego czasu pracy nad wyodrębnionymi kategoriami spraw).

Na podstawie tej analizy można stwierdzić, że postępowania rozwodowe stanowią niecałe 10% wszystkich głównych kategorii spraw rozpatrywanych w sądach okręgowych. Ich załatwienie wymaga zaś 12,8% łącznego czasu pracy sędziów i urzędników sądowych poświęcanego na te sprawy<sup>48</sup>. Tym samym zaś z wyodrębnionej sumarycznej kwoty 508 mln zł wydatków na eksploatację wszystkich sądów okręgowych, na postępowania rozwodowe przypadałoby **65,1 mln zł**. O taką więc kwotę można, w dużym uproszczeniu i przy pełnej świadomości występujących ograniczeń, powiększyć szacowaną w poprzednim rozdziale sumę ponoszoną każdego roku ze Skarbu Państwa na prowadzenie postępowań rozwodowych.

<sup>47</sup> W tym kontekście wykorzystano przywoływane w poprzednim rozdziale dane o średnim czasie pracy sędziego i urzędnika (zsumowane) koniecznym do załatwienia sprawy danego typu, zaczerpnięte z przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania obciążenia pracą grup zawodowych w sądownictwie. Por. *Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania... Analizę ograniczono jedynie do tych kategorii spraw, co do których w przywołanym raporcie zaprezentowano dane o ich czasochłonności.*

<sup>48</sup> Jak już wcześniej sygnalizowano, sprawy rozwodowe są uznawane za mniej pracochłonne niż pozostałe sprawy z repertorium C w sądach okręgowych, dlatego też prezentowane oszacowanie należy uznać za nieznacznie zawyżone.



Tabela 17

Wybrane kategorie spraw w sądach okręgowych w 2015 r.

|                                                    | Wpływ<br>spraw | Średni czas<br>pracy sędziego<br>i urzędnika nad<br>sprawą (w godz.) | Liczba godzin<br>pracy sędziego<br>i urzędnika nad<br>sprawami |
|----------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Sprawy o rozwód                                    | 86 963         | 20,27                                                                | 1 762 740                                                      |
| Pozostałe sprawy z Rep. C                          | 46 289         | 20,27                                                                | 938 278                                                        |
| Sprawy z Rep. Ns                                   | 16 360         | 11,97                                                                | 195 829                                                        |
| Sprawy z Rep. Nc                                   | 15 340         | 4,78                                                                 | 73 325                                                         |
| Sprawy z Rep. Co                                   | 12 793         | 6,27                                                                 | 80 212                                                         |
| Sprawy z Rep. Ca                                   | 60 136         | 25,60                                                                | 1 539 482                                                      |
| Sprawy z Rep. Cz                                   | 71 166         | 15,30                                                                | 1 088 840                                                      |
| Sprawy z Rep. Co (II instancja)                    | 666            | 2,85                                                                 | 1 898                                                          |
| Sprawy WSC (skarga kasacyjna – sprawy cywilne)     | 1 691          | 6,12                                                                 | 10 349                                                         |
| Skarga na postępowanie sądowe (Wykaz S)            | 10 524         | 8,93                                                                 | 93 979                                                         |
| Sprawy z Rep. K (bez wyroku łącznego)              | 5 455          | 154,93                                                               | 845 143                                                        |
| Sprawy z Rep. K (wyrok łączny)                     | 4 694          | 36,60                                                                | 171 800                                                        |
| Sprawy z Rep. Kp                                   | 47 986         | 9,38                                                                 | 450 109                                                        |
| Sprawy z Rep. Ko                                   | 41 640         | 6,83                                                                 | 284 401                                                        |
| Sprawy z Rep. Ka (bez wykroczeń)                   | 41 304         | 21,70                                                                | 896 297                                                        |
| Sprawy z Rep. Ka (wykroczenia)                     | 8 293          | 16,98                                                                | 140 815                                                        |
| Sprawy z Rep. Kz                                   | 28 589         | 20,00                                                                | 571 780                                                        |
| Sprawy z Rep. Kzw                                  | 30 571         | 17,75                                                                | 542 635                                                        |
| Sprawy WKK                                         | 1 172          | 6,42                                                                 | 7 524                                                          |
| Wykaz S (skargi)                                   | 596            | 13,10                                                                | 7 808                                                          |
| Sprawy z Rep. Kow                                  | 126 489        | 8,70                                                                 | 1 100 454                                                      |
| Sprawy z Rep. Pen                                  | 29 343         | 3,72                                                                 | 109 156                                                        |
| Sprawy z Rep. U                                    | 113 250        | 14,90                                                                | 1 687 425                                                      |
| Sprawy z Rep. Uo                                   | 8 061          | 4,23                                                                 | 34 098                                                         |
| Sprawy z Rep. P                                    | 1 714          | 29,80                                                                | 51 077                                                         |
| Sprawy z Rep. Np                                   | 141            | 4,58                                                                 | 646                                                            |
| Sprawy z Rep. Po                                   | 459            | 3,23                                                                 | 1 483                                                          |
| Sprawy z Rep. Ua                                   | 2 701          | 32,23                                                                | 87 053                                                         |
| Sprawy z Rep. Uz                                   | 440            | 7,87                                                                 | 3 463                                                          |
| Sprawy z Rep. Pa                                   | 8 102          | 29,52                                                                | 239 171                                                        |
| Sprawy z Rep. Pz                                   | 3 601          | 14,45                                                                | 52 034                                                         |
| Sprawy z Rep. GC                                   | 15 367         | 16,72                                                                | 256 936                                                        |
| Sprawy z Rep. Gnc                                  | 15 518         | 3,23                                                                 | 50 123                                                         |
| Sprawy z Rep. Gco                                  | 4 274          | 5,68                                                                 | 24 276                                                         |
| Sprawy z Rep. Ga                                   | 12 535         | 19,78                                                                | 247 942                                                        |
| Sprawy z Rep. Gz                                   | 10 899         | 9,23                                                                 | 100 598                                                        |
| Sprawy z Rep. Gco (II instancja)                   | 174            | 3,85                                                                 | 670                                                            |
| Sprawy WSC (skarga kasacyjna – sprawy gospodarcze) | 113            | 6,12                                                                 | 692                                                            |
| Skarga na postępowanie sądowe (Wykaz S)            | 465            | 8,93                                                                 | 4 152                                                          |
| <b>OGÓŁEM</b>                                      | <b>885 874</b> |                                                                      | <b>13 754 695</b>                                              |

Źródło: Sprawozdania MS-S10,MS-S50,MS-S11-120,MS-S190 za rok 2015; Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania...”, s. 236–240.

## 6. Symulacje wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na generowane przez nie koszty i przynieszone dochody

### 6.1. Uwagi wprowadzające

Realizacja przedmiotowego projektu badawczego, obejmująca oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych związanych z rozpoznawaniem spraw o rozwód, umożliwia analizę skutków finansowych propozycji reform, pojawiających się w debacie publicznej i w głosach ankietowanych w toku badania sędziów i urzędników. Do najistotniejszych należą:

- 1) propozycja rezygnacji ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej w sprawach zakończonych rozwodem na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie,
- 2) propozycja podwyższenia opłaty sądowej w sprawach rozwodowych,
- 3) postulat wyłączenia postępowań rozwodowych na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych (np. powierzenie ich urzędom stanu cywilnego).

### 6.2. Rezygnacja ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej

Ocenę skutków finansowych propozycji rezygnacji ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej w razie orzeczenia rozwodu lub separacji na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie umożliwiają dane przytoczone w podrozdziale 4.3. Średnia wysokość uiszczanych obecnie opłat sądowych (nie uwzględniając zwrotu połowy opłaty) wynosi, według przeprowadzonych badań aktowych, 427 zł. Jednocześnie koszty związane z rozpoznawaniem spraw o rozwód (jak również – z dużą dozą prawdopodobieństwa – wpływ spraw) nie uległyby zmianie.

Przyjmując zatem wskazaną wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych<sup>49</sup>, można szacować, że po rezygnacji ze zwrotu połowy opłaty, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 39 mln zł.** Jednocześnie dochody w tej wysokości pozwoliłyby na pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie minimalnym (oraz pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie najbardziej prawdopodobnym w ok. 80%).

### 6.3. Podwyższenie opłaty sądowej w sprawach o rozwód

Zgodnie z propozycjami zgłaszanymi przez sędziów w badaniu ankietowym (por. podrozdział 3.2.), rozważono propozycje podwyższenia opłaty stałej za sprawę o rozwód z 600 do 1000 zł, przy pozostawieniu obecnego systemu zwrotu połowy opłaty. Ocenę skutków finansowych tej propozycji przeprowadzono na podstawie wyników badań aktowych oraz następujących założeń:

- 1) w przypadkach, w których strona powodowa uiściła opłatę w pełnej wysokości (600 zł), przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym uiściłaby opłatę 1000 zł<sup>50</sup>;

<sup>49</sup> Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).

<sup>50</sup> Nie uwzględniono więc sytuacji, w których strona dziś uiszczająca opłatę w pełnej wysokości, w hipotetycznym stanie prawnym uzyskalaby zwolnienie od kosztów sądowych. Brak podstaw do przypuszczeń, że sytuacje takie będą powszechne – jednak prezentowane szacunki mogą być z tego względu nieznacznie zawyżone.

- 2) w przypadkach, w których strona uzyskała zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części, przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym także uzyskałaby zwolnienie (w przypadku zwolnień w części, zapłaciłaby taką samą kwotę);
- 3) w przypadkach, w których zwrócono z urzędu połowę pobranej opłaty sądowej, przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym także zwrócono by połowę opłaty.

Średnia wysokość uiszczanych opłat sądowych wyniosłaby wówczas 445 zł. Jednocześnie koszty związane z rozpoznawaniem spraw o rozwód (jak również – z dużą dozą prawdopodobieństwa – wpływ spraw) nie uległyby zmianie.

Przyjmując zatem wskazaną wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych<sup>51</sup>, można szacować, że w wyniku podwyższenia opłaty stałej za sprawę o rozwód z 600 do 1000 zł, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 41 mln zł** – o 70% więcej niż obecnie. Jednocześnie dochody w tej wysokości pozwoliłyby na pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie minimalnym (oraz pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie najbardziej prawdopodobnym w ok. 84%).

Połączenie tego wariantu z rezygnacją ze zwrotu połowy opłaty, zwiększyłoby (przy założeniach poczynionych w podrozdziałach 6.2. i 6.3.) średnią wysokość uiszczanych opłat sądowych do 702 zł – znacznie powyżej kosztów oszacowanych w wariancie minimum i najbardziej prawdopodobnym. W tym przypadku **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 64 mln zł**.

#### 6.4. Wyłączenie rozwodów bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych

W odróżnieniu od ocenianych poprzednio propozycji, wyłączenie spraw o rozwód na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych wpłynęłoby zarówno na dochody budżetowe z tytułu opłat sądowych, jak i koszty prowadzenia postępowań.

Na potrzeby szacunku skutków finansowych takiej zmiany przyjęto, że z kognicji sądów zostałyby wyłączone sprawy spełniające łącznie następujące kryteria:

- 1) sąd nie rozstrzygał o winie rozkładu pożycia,
- 2) sąd nie rozstrzygał w zakresie władzy rodzicielskiej,
- 3) sąd nie rozstrzygał w zakresie kontaktów z dziećmi,
- 4) sąd nie rozstrzygał w zakresie alimentów,
- 5) sąd nie rozstrzygał w zakresie eksmisji jednego z małżonków,
- 6) sąd nie rozstrzygał w zakresie podziału wspólnego majątku.

Sprawy takie (nazywane dalej „rozwodami niespornymi”) stanowiły 34% badanej próby (136 spraw). Wyniki badania ankietowego (por. część 3) wskazują, że różnią się one od pozostałych spraw rozwodowych (nazywanych dalej „rozwodami spornymi”) pod względem czasochłonności. Można także oczekiwać, że przynoszą mniejsze dochody z tytułu opłat (np. ze względu na zwrot połowy opłaty sądowej

<sup>51</sup> Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).

z urzędu). Z tego względu dokonanie szacunku wymaga powtórzenia podstawowych kalkulacji dochodowych i kosztowych w podziale na sprawy, które zostałyby wyłączone z kognicji sądów i na te, które by w niej pozostały.

Wyniki analiz pokazują, że w przypadku rozwodów spornych średni dochód budżetowy wynosił 288 zł, zaś przy rozwodach niespornych – 244 zł (średnia w całej próbie to 273 zł). Przyjmując proporcję rozwodów niespornych (34% za reprezentatywną dla wpływu w całym kraju) oraz średni wpływ spraw rozwodowych<sup>52</sup>, można szacować, że po wyłączeniu rozwodów niespornych z kognicji sądów, każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 17 mln zł (o 8 mln mniej niż obecnie).

Należy oczekiwać, że rozwody niesporne będą wymagały mniej czasu pracy orzeczników (zwłaszcza w przypadku sędziów) oraz okazały się mniej kosztowne (np. ze względu na brak wywiadów środowiskowych). W związku z powyższym konieczne jest skalkulowanie podstawowych kategorii kosztów omówionych w części 4, w podziale na rozwody sporne i niesporne.

Przeprowadzenie tych analiz wskazuje, że w przypadku rozwodów niespornych średni czas trwania rozprawy (posiedzenia) okazał się niemal trzy razy krótszy (odpowiednio 0,49 i 1,45 godziny – średnia w całej badanej próbie to 1,13 godziny). Przyjmując założenia scenariuszy minimalnego i maksymalnego z tabeli 14 podrozdziału 4.4, prowadzi to do wniosku, że **wartość zaoszczędzonego czasu pracy sędziów wyniosłaby 2,6–8 mln zł (31–93 tys. roboczogodzin).**

W przypadku wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. rozwody niesporne okazały się niemal dziesięciokrotnie mniej kosztowne. Ich średnia wysokość na sprawę wyniosła: dla rozwodów niespornych – 14 zł, zaś dla spornych – 137 zł (w pełnej próbie 95 zł). Ponadto rozwód niesporny wymagał wysłania średnio 6 przesyłek, zaś sporny – 12 (średnia w całej próbie 10). Wyniki te podsumowuje tabela 18.

Podsumowując, przyjęcie proporcji rozwodów niespornych (34%) oraz średniego wpływu spraw rozwodowych<sup>53</sup> prowadzi do wniosku, że po wyłączeniu rozwodów niespornych z kognicji sądów, **każdego roku łączne koszty postępowań rozwodowych wyniosłoby ok. 26–36 mln zł (o 5–12 mln mniej niż obecnie).**

W tym miejscu konieczne jest jednak rozróżnienie kategorii kosztów postępowania, zaprezentowanych w podrozdziale 4.2. Gros zmniejszenia kosztów rozpoznawania spraw wynikałoby bowiem z oszczędności czasu pracy orzeczników. Co oczywiste, oszczędności te nie zostałyby odzwierciedlone w wydatkach budżetowych – z powodu rozpoznawania mniejszej liczby spraw sędziowie nie zaczęliby mniej zarabiać. Przełożyłyby się one na usprawnienie funkcjonowania sądów, wynikające z „uwolnionego” czasu pracy sędziów rzędu 31–93 tys. roboczogodzin – w porównaniu z etatyzacją pionu dostrzegalna (choć nieprzekraczająca 10%) ilość.

W rozumieniu księgowym rzeczywiste zmniejszenie wydatków budżetowych w części 15 – „Sądy powszechne” mogłoby wynikać wyłącznie z oszczędności na korespondencji i pokrywaniu wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. Nie przekroczyłoby ono jednak 0,5 mln zł, a więc znikomej części wydatków sądów okręgowych. Równocześnie, jak wskazano powyżej, spadek wpływu spraw

<sup>52</sup> Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).

<sup>53</sup> Por. przypis 52.

rozwodowych o 1/3 oznaczałoby zmniejszenie wysokości dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych (o ok. 8 mln).

| Tabela 18<br>Oszacowane koszty typowego rozwodu spornego i niespornego (w zł) |                                                   |                                                   |                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kategoria kosztów                                                             | Scenariusz minimum                                | Scenariusz najbardziej prawdopodobny              | Źródła niepewności                                                                                                                                                   |
| Wynagrodzenia za udział w rozprawie                                           | Niesporne 63<br>Sporne 186<br>Razem 145           | Niesporne 63<br>Sporne 186<br>Razem 145           | Brak danych o rzeczywistym czasie pracy (dotyczy to zwłaszcza sędziów, których wynagrodzenia to ok. 2/3 wskazanych kwot), przyjęte scenariusze                       |
| Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą                              | Niesporne 70<br>Sporne 208<br>Razem 162           | Niesporne 320<br>Sporne 338<br>Razem 332          |                                                                                                                                                                      |
| Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.                         | Niesporne 3<br>Sporne 27<br>Razem 19              | Niesporne 6<br>Sporne 55<br>Razem 38              | Przyjęte scenariusze co do odsetka kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa – min. 20%, prawdopodobnie 40% (niepełne dane o ich rzeczywistym uiszczeniu przez strony) |
| Koszty korespondencji                                                         | Niesporne 7,2<br>Sporne 14,4<br>Razem 12,0        | Niesporne 7,2<br>Sporne 14,4<br>Razem 12,0        | Przyjęcie średniej liczby korespondencji w próbie                                                                                                                    |
| <b>SUMA</b>                                                                   | <b>Niesporne 143<br/>Sporne 436<br/>Razem 338</b> | <b>Niesporne 397<br/>Sporne 594<br/>Razem 527</b> |                                                                                                                                                                      |

Źródło: opracowanie własne.

Paradoksalnie zatem ograniczenie kognicji prowadzące do oszczędności ekonomicznych/systemowych (korzystnego zmniejszenia obciążenia sędziów), okazałaby się nieopłacalna księgowo (zmniejszenie wydatków byłoby znacznie mniejsze niż zmniejszenie dochodów). Z drugiej strony, uwzględniając niską czasochłonność spraw, których mogłoby dotyczyć, z dużą dozą prawdopodobieństwa nie zmieniłoby zasadniczo sytuacji w pionie cywilnym sądów okręgowych. Tym samym można zaś stwierdzić, że wprowadzenie tego rozwiązania nie byłoby uzasadnione.

*Słowa kluczowe: postępowanie cywilne, postępowanie rozwodowe, budżet, wydatki budżetowe, wpływy budżetowe, sprawozdawczość budżetowa, wynagrodzenia sędziów, wynagrodzenia urzędników sądowych, koszty postępowań sądowych, opłaty sądowe, zwroty opłat, koszty stałe, koszty zmienne, Europejska Komisja na rzecz Efektywności Sądownictwa Rady Europy (CEPEJ).*

### Summary

**Paweł Ostaszewski, Justyna Włodarczyk-Madejska, Kamil Joński,**  
*Expenses on dissolution of marriage court proceedings*

*The article presents the outcome of research conducted to estimate real costs on carrying out proceedings on dissolution of marriage in Polish common courts. During the research budgetary revenues and expenditures concerning divorce proceedings were established, this*

*means remuneration of adjudicating authority and administration, expenses on participation of lay judges and expert witnesses, as well as on technical support and court fees on behalf of the sides.*

*The analysis of budgetary and statistical reports of the regional courts has been conducted together with the analysis of dissolution of marriage case records, surveys of regional courts, judges and court officials as well as the economic analysis. The subject of the research was to determine if it is possible to reduce the costs of divorce proceedings and also if any changes in court fees are justified (including those increasing the budgetary revenues).*

**Keywords:** *civil procedure, divorce proceedings, budget, budgetary expenditure, budget revenues, budget reporting, remuneration of judges, remuneration of court officials, costs of court procedures, court fees, refunds, fixed costs, variable costs, The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).*

Joanna Klimczak\*

## Koszty wybranych postępowań dotyczących dzieci, toczących się po rozwodzie ich rodziców

### WSTĘP

Badanie, którego wyniki prezentowane są w artykule, zostało zrealizowane jako kolejny etap<sup>1</sup> analiz mających na celu oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych związanych z rozpoznaniem wybranych rodzajów spraw rodzinnych i możliwych oszczędności związanych z ograniczeniem wpływu tych spraw dzięki zmianom w postępowaniach rozwodowych.

Do badania wybrano dwa typy postępowań sądowych prowadzonych przed sądami rodzinnymi – o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim. Pozostałe rodzaje spraw rodzinnych (np. o alimenty) uznano za niezwiązane bezpośrednio z orzeczeniem rozwodowym i w których nie należy spodziewać się istotnych zmian wynikających z modyfikacji wprowadzanych do postępowania rozwodowego<sup>2</sup>. Celem badania było oszacowanie ogólnych kosztów analizowanych postępowań oraz ustalenie, ilu z ich uczestników było uprzednio stronami postępowań rozwodowych.

W tabeli 1 przedstawiono główne kategorie spraw rodzinnych rozpoznawanych przez sądy rejonowe. Już ich prosty przegląd wskazuje, że przedmiot rozpoznawanych spraw, zaliczonych do różnych kategorii, co najmniej częściowo pokrywa się, a poszczególne ich rodzaje są niekiedy trudne do rozróżnienia i rozdzielenia. Dlatego w badaniu postanowiono traktować łącznie wybrane kategorie spraw. Do badania włączono dwa rodzaje spraw o zmianę postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej – kategorie: „O zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie

\* Autorka jest absolwentką Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Wyniki tego badania zostały przedstawione w poprzedzającym artykule *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*. Zarówno do tego badania, jak i do badania prezentowanego w niniejszym artykule nie przeprowadzono jak dotąd podobnych analiz w Polsce.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 58 ustawy z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm.) sąd w wyroku rozwodowym obligatoryjnie rozstrzyga o władzy rodzicielskiej nad wspólnym dzieckiem obojga małżonków oraz orzeka, w jakiej wysokości każdy z nich obowiązany jest do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka (wysokość alimentów). Uwzględnia też porozumienie małżonków o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem po rozwodzie, jeżeli jest ono zgodne z jego dobrem. Dlatego też należy się spodziewać, że wszelkie sprawy rodzinne, które mogą toczyć się po rozwodzie między stronami tamtego postępowania, będą dotyczyły ewentualnych zmian w tych rozstrzygnięciach, a nie rozstrzygnięć pierwszorazowych. Zrezygnowano również z analizowania postępowań w zakresie alimentów, gdyż uznano, że nie uda się rozróżnić spraw, w których wszczęcie takiej sprawy było wynikiem zmiany sytuacji materialnej uczestników i tych, w których w wyrokach rozwodowych orzeczono kwotę, co do której strony od razu nie były zgodne.



władzy rodzicielskiej i sposobie jej wykonania (art. 106 k.r. i op. – symbol 206)” oraz „O zmianę postanowienia w zakresie władzy rodzicielskiej (symbol 202a)”. Łącznie w 2015 r. sądy załatwiły z obu tych kategorii 15 304 spraw. Natomiast odnośnie do spraw dotyczących zmiany kontaktów z małoletnim wybrano kategorię „O zmianę kontaktów z małoletnim”. Liczba spraw załatwionych w 2015 r. w tej kategorii wyniosła 5219. Zatem łącznie w 2015 r. zostało załatwionych 20 523 spraw w obu rodzajach wytypowanych do niniejszego badania. Analizowane postępowania należą do repertorium „*Nsm*”, najliczniejszej kategorii spraw rozpatrywanych przed sądami rodzinnymi, same stanowiąc niewielki odsetek (3,2%) ich łącznej liczby.

| Tabela 1<br>Struktura głównych kategorii spraw rodzinnych załatwionych w 2015 r. przed sądami rejonowymi     |                |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| Rodzaje spraw                                                                                                | n              | %            |
| <b>OGÓŁEM</b>                                                                                                | <b>647 933</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Sprawy procesowe – RC, w tym m.in.:</b>                                                                   | <b>146 880</b> | <b>22,7</b>  |
| Alimenty (orzeczenia)                                                                                        | 58 496         | 9,0          |
| Zmiana orzeczeń w zakresie alimentów                                                                         | 45 457         | 7,0          |
| O ustalenie wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego                                                            | 16 991         | 2,6          |
| <b>Sprawy nieprocesowe – RNs</b>                                                                             | <b>147 084</b> | <b>22,7</b>  |
| <b>Sprawy Nsm, w tym m.in.:</b>                                                                              | <b>225 978</b> | <b>34,9</b>  |
| Pozbawienie, zawieszenie, ograniczenie władzy rodzicielskiej                                                 | 42 140         | 6,5          |
| Przywrócenie władzy rodzicielskiej                                                                           | 4983           | 0,8          |
| Umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej                                                              | 4334           | 0,7          |
| O rozwiązanie rodziny zastępczej                                                                             | 1097           | 0,2          |
| Zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie władzy rodzicielskiej i sposobie jej wykonania (art. 106 k.r. i op.) | 4946           | 0,8          |
| O zmianę postanowienia w zakresie władzy rodzicielskiej                                                      | 10 358         | 1,6          |
| Ustalenie miejsca pobytu małoletniego                                                                        | 5535           | 0,9          |
| Ustalenie kontaktów z małoletnim                                                                             | 16 687         | 2,6          |
| O wykonanie kontaktów z małoletnim                                                                           | 1962           | 0,3          |
| O zmianę kontaktów z małoletnim                                                                              | 5219           | 0,8          |
| <b>Sprawy inne ogólne – RCo</b>                                                                              | <b>8231</b>    | <b>1,3</b>   |
| <b>Sprawy – Nmo</b>                                                                                          | <b>73 107</b>  | <b>11,3</b>  |
| <b>Sprawy pomocy sądowej – RCps</b>                                                                          | <b>46 648</b>  | <b>7,2</b>   |
| <b>Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem (WSC)</b>                                                     | <b>5</b>       | <b>0,0</b>   |

Źródło: Sprawozdanie MS – S16 w sprawach rodzinnych z zakresu spraw cywilnych z wyłączeniem spraw nieletnich za rok 2015.

Warto także w tym miejscu odnotować łączną liczbę osób zatrudnionych w wydziałach rodzinnych sądów rejonowych. Liczba obsadzonych etatów pionu rodzinnego na ostatni dzień okresu statystycznego roku 2015 wyniosła 998 sędziów, 216 asystentów sędziów oraz 1900 urzędników.

Należy odnotować, iż na podstawie dostępnych danych ze sprawozdawczości statystycznej i budżetowej sądownictwa powszechnego nie sposób ustalić poziomu

wpływów z należności sądowych oraz szczegółowych wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem określonych rodzajów spraw<sup>3</sup>. Ostatnie tego typu dane zostały przedstawione w roku 2013 i dotyczyły lat 2009–2010<sup>4</sup>. Wskazywały one, że głównymi kategoriami wydatków ponoszonych przez te sądy były: wynagrodzenia osobowe i pochodne (71,6%), wynagrodzenia i wydatki bezosobowe (umowy-zlecenia i umowy o dzieło, ryczałty, zwroty kosztów, wydatki na biegłych, tłumaczy, kuratorów stron itp. – 8%) oraz koszty postępowania sądowego (7,6%). Z kolei w strukturze dochodów sądów największymi kategoriami były wpływy z opłat sądowych (74,7%) oraz wpływy z grzywien (20%). Dochody uzyskiwane przez wszystkie sądy rejonowe pozwalały na pokrycie 44% ich wydatków budżetowych<sup>5</sup>.

## I. PRZYKŁADOWY PRZEGLĄD WYNIKÓW BADAŃ SPRAW ROZWODOWYCH ORAZ SPRAW RODZINNYCH TOCZĄCYCH SIĘ PO ROZWODZIE

Badania akt spraw rozwodowych przeprowadzonych w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości wykazały niedoskonałość postępowania dowodowego odnośnie do rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej nad wspólnymi małoletnimi dziećmi rozwodzących się małżonków. Analiza postępowań w sprawach rodzinnych dotyczących, między innymi, małoletnich dzieci rozwiedzionych rodziców wskazuje, iż – być może – konieczność ich przeprowadzenia pozostaje w związku ze wskazaną niedoskonałością postępowania w sprawach rozwodowych. W badanych sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej oraz kontaktów z dziećmi znaczną liczbę uczestników stanowią bowiem rozwiedzeni rodzice dziecka.

W raporcie z ostatniego badania spraw rozwodowych Maciej Domański pisze wręcz o „fasadowości postępowania w zakresie rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej i kontaktach z dzieckiem oraz niechęci wielu sądów do szczegółowego ujawnienia i zbadania szczegółowych okoliczności mogących wpływać na rozstrzygnięcie w tym zakresie”<sup>6</sup>.

Także w poprzednim badaniu tego autora znajdujemy przykłady słabości postępowania dowodowego w sprawach o rozwód i „jakości” dowodów, które zostały

<sup>3</sup> Por. M. Wild, M. Dziurda, P. Ryłski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2014.

<sup>4</sup> Por. A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf>.

<sup>5</sup> A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa...*

<sup>6</sup> M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemienną w wyrokach rozwodowych*, „Prawo w Działaniu” 2016/25, s. 146. Autor przeprowadził badanie aktowe na próbie 23 spraw z uprawnionym orzeczeniem o pieczy naprzemienną z 2014 r. Celem badawczym było ustalenie, czy i jak często sądy orzekające o rozwodzie przewidywały model pieczy naprzemienną. W badaniu dokonano m.in. analizy dowodów przeprowadzonych w postępowaniach przed sądem. I tak wśród 23 spraw kuratorzy sporządzili wywiad środowiskowy w 9 sprawach, opinia ROD-K znalazła się tylko w 5 sprawach, a opinia biegłego psychologa dotyczyła zaledwie 3 spraw. We wszystkich badanych postępowaniach tylko 3 rodzaje dowodów zostały przeprowadzone w każdej sprawie: przesłuchanie stron, odpis aktu małżeństwa, odpis aktu urodzenia wspólnego dziecka (dzieci). Jednak są to dowody przeprowadzane przez sąd obligatoryjnie i, co ważniejsze, nie dają pełnego obrazu sytuacji rodzinnej. Aby zobrazować tę praktykę, autor cytuje wypowiedź sędziego z jednej z badanych spraw: „Jako egzemplifikację problemu można wskazać zdanie przewodniczącego, który w toku rozprawy, zwracając się do stron stwierdził: *idźcie sobie do sądu rejonowego i zmieniajcie sobie* [rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej i kontaktach z dzieckiem – M.D.] (...) Sąd rodzinny stoi przed wami otworem”.

przeprowadzone<sup>7</sup>. M. Domański zwracał uwagę, że problem „fasadowości” postępowania dowodowego można wiązać ze słabością, którą nazywa „niewywiązywaniem się sądu rozwodowego z obowiązku działania jako sądu opiekuńczego”<sup>8</sup>. Miało się to przejawiać w dążeniu jedynie do rozwiązania małżeństwa – jako celu samego w sobie, i całkowitym pominięciu pozostałych kwestii, które wymagałyby uregulowania – w tym wykonywania władzy rodzicielskiej czy kontaktów z dzieckiem.

Na problem zbyt wąskiego postępowania dowodowego w sprawach rozwodowych zwracała również uwagę Elżbieta Holewińska-Łapińska<sup>9</sup>. Jak czytamy we wnioskach z jej badania: „Większość sądów, których orzeczenia wydane w styczniu 2011 r. zostały zbadane, w sposób bardzo liberalny oceniała przesłanki przesądające o możliwości pozostawieniu obojgu rodzicom władzy rodzicielskiej. (...) Sporadycznie były przeprowadzone dowody pozwalające na weryfikację braku zagrożenia dobra dzieci (np. z opinii ROD-K) oraz umożliwiające rzetelną prognozę, co do prawdopodobieństwa zgodnego współdziałania rodziców po rozwodzie w sprawach dzieci. W większości spraw postępowanie dowodowe mające przesądzić taką weryfikację było «symboliczne»”<sup>10</sup>.

Oprócz opracowań dotyczących spraw rozwodowych, bardzo cenne w kontekście tematu niniejszego opracowania informacje wynikają z analiz licznych spraw rodzinnych, bowiem dzięki nim można, między innymi, ustalić, jaka liczba ich uczestników była uprzednio stronami postępowania rozwodowego.

W artykule *Realizacja prawa do kontaktów z dziećmi* E. Holewińska-Łapińska zwraca uwagę na opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, iż „wykonanie prawomocnych orzeczeń o kontaktach z dziećmi stanowi jeden z istotnych przejawów naruszeń Konwencji, co – w szczególności w świetle praktyki Fundacji – dotyczy sytuacji po rozwodzie rodziców”<sup>11</sup>. Należy także przytoczyć wcześniejsze badanie wskazanej autorki poświęcone kontaktom z dziećmi innych osób niż ich rodzice,

<sup>7</sup> M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015/21. Autor analizował sprawy, w których wyroki rozwodowe zapadły jako pierwsze w 2013 r., były prawomocne, a małżonkowie mieli wspólne małoletnie dzieci. Ostatecznie do badania skierowano akta 160 spraw z 12 sądów okręgowych. Jego celem było dokonanie oceny ilościowej i jakościowej orzeczeń sądów w przedmiocie władzy rodzicielskiej. W podsumowaniu badania czytamy: „Niezwykle istotnym, a być może podstawowym, problemem w zbadanych sprawach, który wydaje się istotną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości, była niezwykle słabość postępowania dowodowego. Należy przytoczyć kolejny raz odsetek 28% spraw, w których jedynym dowodem w zakresie rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej i kontaktach był dowód z przesłuchania stron. Zastrzeżenia budziła również «jakość» dowodów, które zostały przeprowadzone” – M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej...*, s. 76.

<sup>8</sup> M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej...*, s. 77.

<sup>9</sup> E. Holewińska-Łapińska, *Pozostawienie władzy rodzicielskiej nad wspólnymi małoletnimi dziećmi obojgu rozwiedzionym rodzicom oraz rozstrzygnięcia o kontaktach z dziećmi w wyrokach rozwodowych*, Warszawa 2012. Badanie było dwuetapowe. W pierwszym etapie analizie poddane zostało 605 wyroków, z których okazało się, że w 42,5% sądy pozostawiły obojgu rozwiedzionym rodzicom pełną władzę rodzicielską. W drugim etapie badanie objęło 100 wylosowanych akt spraw, w których zapadło takie orzeczenie. <https://www.iws.org.pl/pliki/files/E%20Holewi%C5%84ska%20Pozostawienie%20w%C5%82adzy%20rodzicielskiej%202012.pdf>.

<sup>10</sup> E. Holewińska-Łapińska, *Pozostawienie władzy rodzicielskiej...*, s. 141–142.

<sup>11</sup> E. Holewińska-Łapińska, *Realizacja prawa do kontaktów z dziećmi (w świetle wyników badania akt spraw postępowani wykonawczych)*, „Prawo w Działaniu” 2011/10, s. 6 i n. Autorka przeprowadziła badania, które miały zweryfikować orzecznictwo dotyczące sposobu przymusowego wykonania orzeczenia o kontaktach z dzieckiem oraz ocenić jego skuteczność. W tym celu analizie poddano akta 100 spraw wykonawczych. W toku badania okazało się, że „kontakty, których nie mogli zrealizować wnioskodawcy, co do których były informacje o podstawie ich ustalenia, najczęściej (40%) były orzeczone w wyrokach rozwodowych”.

które wykazało, iż najczęściej o ustalenie kontaktów występowali dziadkowie dzieci w sytuacji rozvodu rodziców<sup>12</sup>.

Kolejne badanie wykonane w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości stanowiło analizę przyczyn nierealizowania w pełni orzeczenia (ugody) dotyczącego wykonywania kontaktów z dzieckiem. Badanie objęło 295 spraw. Wiele z nich dotyczyło ustalenia kontaktów w związku z rozwodem<sup>13</sup>.

Jerzy Słyk, analizując sprawy dotyczące rozstrzygania o istotnych sprawach dziecka w przypadku braku porozumienia rodziców, ustalił, że „zdecydowanie najczęściej występowała sytuacja, w której wniosek o rozstrzygnięcie istotnej sprawy dziecka był kierowany przez jednego z rodziców będących po rozwodzie – 73 sprawy (44%)”<sup>14</sup>. W postępowaniu dowodowym sądy najczęściej opierały swoje decyzje na wysłuchaniu wnioskodawcy i uczestnika postępowania. W zbadanych sprawach mediacja miała miejsce zaledwie w 6 przypadkach. Biorąc pod uwagę, że najczęściej w sprawach rozstrzygających o istotnych sprawach dzieci uczestnikami są rodzice dzieci po rozwodzie, autor stwierdził: „W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera postulat precyzyjnego formułowania wyroku rozwodowego w zakresie władzy rodzicielskiej, w tym precyzyjnego formułowania porozumienia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem. Są one kluczowe z punktu widzenia zakresu wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodziców, a co za tym idzie – stosowania omawianego przepisu”<sup>15</sup>.

Jak już sygnalizowano na wstępie, niniejsze badanie ma na celu, między innymi, sprawdzenie, czy postępowania w dwóch wybranych rodzajach spraw rodzinnych (o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim) mogą mieć faktycznie swoje źródło w nierzetelnie przeprowadzonych postępowaniach dowodowych przy orzekaniu rozwodów. Pozwalałoby to zweryfikować tezę, że brak szczegółowego rozstrzygnięcia kwestii władzy rodzicielskiej i kontaktów z małoletnim w wyroku rozwodowym przyczynia się

<sup>12</sup> E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie o osobistej styczności z małoletnimi osobami innych niż ich rodzice*, „Prawo w Działaniu” 2008/4. W powołanym badaniu przeanalizowano akta 287 spraw o orzeczenie osobistej styczności z małoletnimi osobami innych niż ich rodzice, w których postanowienie kończące postępowanie zapadło w 190 sprawach w 2005 r., a w 97 sprawach w 2006 r. W 287 zbadanych sprawach miały zostać ustalone kontakty z wnuczętami 264 babć i 188 dziadków, z tym że w 177 sprawach występowali oni wspólnie jako małżonkowie (sami lub z innymi osobami). W około 93% spraw miała być uregulowana styczność małoletnich z babcią, a w 65,5% – styczność z dziadkiem. Ważnym ustaleniem w badaniu było to, że choć najwięcej spraw zakończyło się umorzeniem postępowania (44%), to wśród nich aż 85% nastąpiło na skutek zawarcia przez strony ugody. Orzeczenie ustalające kontakty zapadło w 43% spraw, natomiast w 13% sąd postanowił oddalić wniosek. (s. 128).

<sup>13</sup> E. Holewińska-Łapińska, M. Domański, J. Słyk, *Orzecznictwo w sprawach o wykonywanie kontaktów z dziećmi*, Warszawa 2015, „Prawo w Działaniu” 2016/25, s. 7 i n. Kontakty, których wykonania dochodzone w zbadanych sprawach, były ustalone głównie w postępowaniach rozwodowych (116 spraw – 39,3%) – w tym w 78 prawomocnych wyrokach oraz w 38 przypadkach w trybie zabezpieczenia na czas postępowania o rozwód oraz w sprawach poświęconych ustaleniu kontaktów, jako głównemu przedmiotowi rozstrzygnięcia sądu (65 spraw – 22%).

<sup>14</sup> J. Słyk, *Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka w przypadku braku porozumienia rodziców (art. 97 § 2 k.r.o.)*, „Prawo w Działaniu” 2013/14, s. 96. Do badań zakwalifikowano 166 akt spraw, które nadeszły wylosowane sądy rejonowe z całego kraju. „Jeżeli chodzi o bardziej obiektywne źródła dowodowe w badanych sprawach, to sądy najczęściej korzystały z wywiadu środowiskowego kuratora sądowego. Miało to miejsce w 40 sprawach (24,1%), a więc w niespełna 25% spraw, co wydaje się liczbą niewielką. Pewnym zaskoczeniem okazało się niezwykle rzadkie korzystanie przez sądy z opinii RODK. Dowód ten został przeprowadzony w 5 sprawach (3%), a w 2 postępowaniach (1,2%) można było na podstawie akt stwierdzić, że sąd skorzystał z opinii RODK wydanej w innej sprawie” (cyt. za J. Słyk, *Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka...*, s. 110–111).

<sup>15</sup> J. Słyk, *Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka...*, s. 119.

do zwiększenia wpływu spraw rodzinnych – w badanym przypadku o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim. Możliwym rozwiązaniem tej sytuacji byłaby popularyzacja mediacji w postępowaniach rozwodowych. W założeniu pozwoliłoby to nie tylko ograniczyć koszty samych postępowań rozwodowych, ale także zmniejszyć wpływ (w konsekwencji także koszty) niektórych spraw rodzinnych. Celem badania jest weryfikacja, czy taki mechanizm rzeczywiście mógłby doprowadzić do ograniczenia wydatków budżetowych – oraz oszacowanie skali takich oszczędności. Wymagało to, po pierwsze, ustalenia, jaka część postępowań o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim może być konsekwencją nieprecyzyjnych rozstrzygnięć w wyroku rozwodowym, a po drugie, oszacowania kosztów takich postępowań.

Każdego roku w Polsce sądy orzekają średnio 66 000 rozwodów. W 2015 r. można zauważyć największy wzrost liczby rozwodów od 2006 r. W raporcie „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych” oszacowano, że „każdego roku koszty prowadzenia spraw o rozwód wynoszą ok. 48 mln zł (od 31 mln w scenariuszu minimalnym do 120 mln w scenariuszu maksymalnym)”<sup>16</sup>.

Przeprowadzone do tej pory badania aktowe, dotyczące między innymi wykonywania kontaktów z małoletnimi oraz rozstrzygania o istotnych sprawach dziecka, wykazują, że średni odsetek spraw, w których uczestnicy (rodzice dziecka) byli po rozwodzie, stanowił około 40%. Jeśli przyjmiemy, że powodem składania wniosków w tych sprawach są „fasadowe” orzeczenia rozwodowe, bowiem sądy nie zgromadziły wystarczającego materiału dowodowego dla optymalnego rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej i kontaktów z dzieckiem, to koszty tych postępowań powiększają *de facto* oszacowane koszty postępowań rozwodowych.

## II. WYNIKI BADANIA AKTOWEGO SPRAW O ZMIANĘ ROZSTRZYGNIĘCIA W PRZEDMIOCIE WŁADZY RODZICIELSKIEJ I KONTAKTÓW Z DZIECKIEM

Przeprowadzone badanie aktowe miało za zadanie odpowiedzieć na dwa główne pytania badawcze:

- 1) Jaki jest łączny koszt postępowań sądowych w sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i o zmianę kontaktów z małoletnim?
- 2) Ilu z uczestników tych postępowań było uprzednio stronami postępowań rozwodowych?

(Będzie to maksymalny szacunek negatywnych konsekwencji „fasadowych” rozstrzygnięć rozwodowych.)

Listę tych pytań rozszerzono o kilka dodatkowych problemów:

- 1) W jakiej wysokości opłata od wniesionego wniosku jest ponoszona przez strony postępowania?

<sup>16</sup> P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, Warszawa 2016, <http://www.iws.org.pl/raporty-1/>, s. 35.

- 2) Jak często sąd wydaje postanowienie o zwolnieniu strony postępowania z opłaty od wniesionego wniosku?
- 3) Jakie rozstrzygnięcia wydaje sąd w wyżej wymienionych sprawach?
- 4) Czy sąd sporządza uzasadnienie wydanego orzeczenia?
- 5) Czy wydane przez sąd orzeczenia są zaskarżane przez strony postępowania?
- 6) Jakie koszty generują analizowane sprawy dla Skarbu Państwa?

Badanie przeprowadzono na dobranej losowo próbie dwóch rodzajów spraw: o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i o zmianę kontaktów z małoletnim. Ich losowanie przeprowadzono metodą warstwową. W pierwszym etapie ogólną liczbę 314 sądów rejonowych podzielono na 3 warstwy, ze względu na uporządkowaną ogólną liczbę załatwionych w 2015 r. spraw dwóch rozpatrywanych kategorii. Warstwa 1 – 218 sądów małych (od 6 do 87 spraw załatwionych), warstwa 2 – 60 sądów średnich (od 90 do 181 spraw załatwionych), warstwa 3 – 11 sądów dużych (od 212 do 434 spraw załatwionych). Drugi etap zakładał proporcjonalne losowanie 18 spośród 314 sądów. Z każdej warstwy przeprowadzono losowanie proste w programie SPSS. Do próby weszło 9 sądów małych, 6 średnich i 3 duże. Dla tak wylosowanej próby sądów w trzecim etapie dobrano z każdego sądu liczbę spraw proporcjonalną do liczby załatwień każdego rodzaju, przy założeniu stworzenia dwóch osobnych prób po ok. 225 spraw. Ostatnim etapem było zaś zwrócenie się do każdego sądu o przysłanie do siedziby Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości określonej w losowaniu liczby spraw. W ten sposób otrzymano i poddano analizie ogółem 422 sprawy, z czego 210 spraw o kontakty i 209 spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej<sup>17</sup>.

Do badania wykorzystano elektroniczną ankietę, składającą się z 39 pytań podzielonych na dwie grupy. Pierwsza dotyczyła rodzaju wnoszonej sprawy oraz tego, kim byli jej uczestnicy. Zawarto w niej pytania o to, czy rodzice dziecka byli lub są małżeństwem (jeśli tak, to także daty orzeczenia rozvodu i/lub zawarcia małżeństwa) oraz ilu dzieci dotyczyło postępowanie. Jeśli rodzice byli rozwiedzeni, gromadzono dane o szczegółach orzeczenia rozwodowego (z uwzględnieniem faktu ustalenia winy, postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i o kontaktach z małoletnim, postanowienia w zakresie alimentów, eksmisji jednego z małżonków oraz podziału wspólnego majątku).

Druga grupa pytań dotyczyła przebiegu postępowania i związanych z nim kosztów. Gromadzono dane ogólne, takie jak data wniesienia wniosku, wydania orzeczeń kończących postępowanie (zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji) oraz wysokość wniesionej opłaty sądowej. Zbadano liczbę wydanych opinii biegłych powołanych w sprawie i sporządzonych wywiadów środowiskowych wraz z wysokością przyznanego postanowieniem wynagrodzenia za ich sporządzenie (odnotowano kwoty, jakie ponosił w tym zakresie Skarb Państwa). Zanotowano liczbę posiedzeń sądu, łączny czas ich trwania, a także liczbę wysłanej w sprawie korespondencji. Wynotowywano również informacje o przyznanym wynagrodzeniu dla kuratora procesowego, zwrocie zarobku lub dochodu utraconego przez świadka w związku z koniecznością stawiennictwa, ustalonym koszcie postępowania, koszcie ustanowienia adwokata z urzędu oraz zastępstwa procesowego, a także dane o nałożonych w analizowanej sprawie grzywnach.

<sup>17</sup> Pozostałe 3 sprawy okazały się połączone do wspólnego rozpoznania z obu badanych typów postępowań.



## 1. Charakterystyka próby badawczej

W omawianym badaniu analizie poddano 422 sprawy dotyczące dwóch wybranych typów postępowań prowadzonych przed sądami rodzinnymi. Ich rozłożenie w próbie okazało się niemal równomierne – 209 spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i 210 o zmianę kontaktów z małoletnim. W 3 przypadkach sprawy były połączone do jednego rozstrzygnięcia z dwóch wniosków wymienionych wyżej typów postępowań. Zdecydowano się w tym miejscu analizować rozpatrywane sprawy łącznie, wyróżniając jednak istotne różnice między nimi. Warto podkreślić duży udział wśród badanych postępowań tych wszczętych z urzędu – 103 takie sprawy, czyli 24% badanych.

| Tabela 2<br>Rodzaje spraw w próbie                           |            |              |
|--------------------------------------------------------------|------------|--------------|
|                                                              | n          | %            |
| O zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej | 209        | 49,5         |
| O zmianę kontaktów z małoletnim                              | 210        | 49,8         |
| Połączone do wspólnego rozstrzygnięcia                       | 3          | 0,7          |
| <b>Ogółem</b>                                                | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

W zdecydowanej większości (81%) uczestnikami postępowania byli rodzice dziecka, którego dotyczyła sprawa. W drugiej kolejności (8%) byli to rodzice/rodzic i inne osoby z rodziny (najczęściej dziadkowie). Co ważne, równie często uczestnikiem było jedno z rodziców (7%). Sprawy te warto opisać bardziej szczegółowo – najczęściej dotyczyły one matek (22 sprawy – 79%). Były to sytuacje, gdy ojciec był nieznany, nie można było ustalić jego miejsca pobytu i nie interesował się dzieckiem lub jedno z rodziców było pozbawione władzy rodzicielskiej, podczas gdy drugie władzę rodzicielską miało ograniczoną. Ponadto w czterech przypadkach drugi rodzic nie żył w chwili wszczęcia postępowania. Sprawy te toczyły się między rodzicem a placówkami, w których przebywało dziecko, lub obejmowały próby zmiany orzeczenia nadzoru kuratora nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej przez pojedynczego rodzica. Niemal zawsze dotyczyły one zmiany we władzy rodzicielskiej (27 spraw), tylko jedna była o zmianę kontaktów z dzieckiem. Znakomita większość tych spraw była wszczęta z urzędu (24 sprawy – 86%), w tym 9 razy na wniosek kuratora (najczęściej o uchylenie nadzoru kuratora). W czterech pozostałych sprawach (jedna z nich dotyczyła kontaktów z dzieckiem) wnioski złożyły matki. Niemal wszystkie sprawy zakończyły się wyrokiem sądu (26 z 28 spraw), w jednej sąd oddalił wniosek, a w drugiej wniosek odrzucił z uwagi na toczące się równoległe postępowanie w sprawie o władzę rodzicielską.

W dwóch przypadkach uczestnikami postępowania były „osoby nie z rodziny”, czyli opiekun prawny i osoba stanowiąca rodzinę zastępczą. Obie sprawy były wszczęte z urzędu, o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej i zakończone wyrokiem sądu (ojciec nie interesował się dzieckiem, matka nie żyła). W jednej sprawie oznaczonej „inaczej” uczestnikami postępowania byli ciotka i wujek małoletnich oraz rodzinny dom dziecka (była to sprawa o kontakty z pięciorgiem małoletniego rodzeństwa).



**Tabela 3**

Uczestnicy badanych postępowań

|                                   | n          | %            |
|-----------------------------------|------------|--------------|
| Oboje rodzice dziecka/dzieci      | 344        | 81,5         |
| Rodzic i inna osoba z rodziny     | 32         | 7,6          |
| Rodzic i inna osoba nie z rodziny | 10         | 2,4          |
| Inne osoby z rodziny              | 5          | 1,2          |
| Inne osoby nie z rodziny          | 2          | 0,5          |
| Pojedynczy rodzic                 | 28         | 6,6          |
| Inaczej                           | 1          | 0,2          |
| <b>Ogółem</b>                     | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

Co ciekawe, wśród badanych spraw pięciokrotnie zdarzyła się sytuacja, w której kilka postępowań dotyczyło tej samej rodziny. W 4 przypadkach tych samych uczestników dotyczyły 2 sprawy, natomiast w ostatnim – jedną rodzinę obejmowały 4 odrębne postępowania<sup>18</sup>. Łącznie wszystkie 422 zbadane sprawy dotyczyły grupy 567 małoletnich. W znakomitej większości (73%) badane postępowania dotyczyły jednego dziecka.

W zbadanych sprawach najczęściej, bo w 253 przypadkach (60%), sądy zakończyły postępowanie, wydając wyrok. Drugim w kolejności rodzajem wydawanego orzeczenia końcowego (113 spraw – 27%) było umorzenie postępowania ze względu na zawarcie przez strony ugody. Zarówno umorzenie postępowania z innych powodów (głównie z powodu cofnięcia wniosku przez wnioskodawcę – 15 spraw), jak i oddalenie wniosku przez sąd dotyczyło 5% zbadanych spraw. W 13 przypadkach (3%) postępowania kończyły się w inny sposób: 4 razy sąd zwrócił wniosek, 5 razy wniosek odrzucił, 3 razy sąd stwierdził brak podstaw do wszczęcia sprawy z urzędu, a jeden raz postanowił połączyć badaną sprawę z inną (brak jej akt wśród badanych spraw).

**Tabela 4**

Rodzaj orzeczenia kończącego postępowanie w pierwszej instancji

|                                      | n          | %            |
|--------------------------------------|------------|--------------|
| Wyrok/postanowienie                  | 253        | 60,0         |
| Oddalenie wniosku                    | 20         | 4,7          |
| Umorzenie postępowania – ugoda       | 113        | 26,8         |
| Umorzenie postępowania – inne powody | 23         | 5,5          |
| Inne                                 | 13         | 3,1          |
| <b>Ogółem</b>                        | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>18</sup> Sprawy: 351, 352, 353, 354. Rodzice żyli osobno, jedno dziecko. Wszystkie sprawy w przedmiocie władzy rodzicielskiej, wszystkie wszczęte z urzędu – brak wniesionej opłaty sądowej.

Postępowanie w zbadanych sprawach, od momentu złożenia wniosku do wydania orzeczenia w pierwszej instancji, trwało średnio 6 miesięcy. W połowie postępowań czas ten nie przekroczył 4 miesięcy. Najkrótsza sprawa trwała 2 dni (0,07 miesiąca – wniosek o kontakty z dzieckiem został odrzucony przez sąd<sup>19</sup>), a najdłuższa 36 miesięcy.

| Tabela 5<br>Czas trwania postępowania do wydania orzeczenia w pierwszej instancji (w miesiącach) |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Średnia                                                                                          | 6    |
| Mediana                                                                                          | 4    |
| Minimum                                                                                          | 0,07 |
| Maksimum                                                                                         | 36   |
| N                                                                                                | 422  |
| Brak danych                                                                                      | 3    |

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie w 49 zbadanych sprawach (12%) sąd sporządził uzasadnienie wydanego orzeczenia. Średnio uzasadnienie liczyło 8 stron. Najkrótsze zawierało 2 strony, natomiast najdłuższe – 25 stron. Połowa sporządzonych przez sądy uzasadnień nie przekroczyła 8 stron. Najczęściej sąd sporządzał uzasadnienie w postępowaniach zakończonych wyrokiem (38 z 49 uzasadnień). Pozostałe 11 uzasadnień sądy sporządziły w sprawach następujących: zakończonych oddaleniem wniosku (7 spraw), umorzeniem postępowania ze względu na zawartą ugodę (3 sprawy) oraz w jednej sprawie, gdzie sąd na podstawie art. 1099 § 1 k.p.c. odrzucił wniosek (uznał, że polskie sądy nie mają jurysdykcji w rozpoznawanej sprawie<sup>20</sup>).

| Tabela 6<br>Czy w sprawie zostało sporządzone uzasadnienie wyroku/postanowienia? |            |              |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|
|                                                                                  | n          | %            |
| Tak                                                                              | 49         | 11,6         |
| Nie                                                                              | 373        | 88,4         |
| <b>Ogółem</b>                                                                    | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

W zbadanych aktach odnotowano jedynie 19 środków odwoławczych od orzeczenia sądu pierwszej instancji (4% badanych spraw). Podobnie jak w przypadku sporządzonych przez sąd uzasadnień, tak też jeśli chodzi o wniesione przez uczestników apelacje, najczęściej miały one miejsce, gdy sąd pierwszej instancji wydał w sprawie wyrok (16 z 19 apelacji). Rodzaj orzeczeń sądu odwoławczego w tych sprawach rozłożył się równomiernie – w 8 przypadkach sąd oddalił apelację, a w 8 zmienił treść postanowienia sądu *meriti*. Natomiast w 3 pozostałych przypadkach

<sup>19</sup> Wniosek był opłacony – 40 zł, uczestnikami byli rodzice dziecka.

<sup>20</sup> Matka wniosła o pozbawienie władzy rodzicielskiej ojca dziecka. Jednak małoletni od 6 lat mieszkał za granicą, a ojciec nie złożył żadnej odpowiedzi na ten wniosek ani nie stawił się na rozprawie.

apelacje dotyczyły spraw, w których sąd pierwszej instancji oddalił wnioski. W 2 postępowaniach apelacje te zostały oddalone, a w jednej sprawie sąd postanowił umorzyć postępowanie apelacyjne. Większość wniesionych apelacji (11 spraw) była wniesiona przez uczestników będących po rozwodzie.

| Tabela 7<br>Orzeczenie sądu odwoławczego |           |            |
|------------------------------------------|-----------|------------|
|                                          | n         | %          |
| Oddalenie apelacji                       | 10        | 2,4        |
| Zmiana treści postanowienia              | 8         | 1,9        |
| Umorzenie postępowania apelacyjnego      | 1         | 0,2        |
| <b>Ogółem</b>                            | <b>19</b> | <b>4,5</b> |
| Brak apelacji                            | 403       | 95,5       |
| Razem                                    | 422       | 100        |

Źródło: opracowanie własne.

Aby oszacować koszty sądowe związane z wysyłką w sprawie korespondencją, zbadano liczbę zwrotnych potwierdzeń odbioru znajdujących się w badanych aktach. Okazało się, że w 10 sprawach sądy nie przesłały żadnej korespondencji. Średnio w aktach znajdowało się 11 potwierdzeń odbioru. W połowie zbadanych akt liczba przesłanej korespondencji nie przekroczyła 7 pism.

Wśród spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N=209) średnio w jednym postępowaniu sądy przesłały 8 dokumentów. Natomiast w sprawach o zmianę w kontaktach z małoletnim przeciętnie w trakcie jednej sprawy przesłano 12 pism. Najwyższa liczba przesłanej korespondencji dotyczyła spraw połączonych do jednego rozpoznania i wyniosła średnio 50.

| Tabela 8<br>Korespondencja |                        |                          |                                     |                      |
|----------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------------|----------------------|
|                            | Władza<br>rodzicielska | Kontakty<br>z małoletnim | Połączone do<br>jednego rozpoznania | Wszystkie<br>(N=422) |
| Średnia                    | 8,24                   | 12,34                    | 50                                  | 10,58                |
| Mediana                    | 6                      | 9                        | 56                                  | 7                    |
| Minimum                    | 0                      | 0                        | 12                                  | 0                    |
| Maksimum                   | 49                     | 233                      | 82                                  | 233                  |
| Suma                       | 1722                   | 2592                     | 150                                 | 4464                 |
| N                          | 209                    | 210                      | 3                                   | 422                  |

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie w 22 sprawach (6%) w trakcie postępowania sąd skierował uczestników do mediacji. W większości tych przypadków (15 spraw) mediacja nie zakończyła się sukcesem – nie dochodziło do porozumienia lub strony/jedna ze stron nie wyraziły na nią zgody. Zaledwie w 7 przypadkach mediacja w trakcie postępowania zakończyła się zawarciem przez strony ugody, którą zatwierdził sąd. Interesujące,

że większość przypadków, w których sąd kierował strony do mediacji, dotyczyła uczestników będących po rozwodzie (16 z 22 spraw). Jednak wśród nich tylko w 3 przypadkach stronom udało się zawrzeć ugodę.

Przeciętnie akta w zbadanych sprawach liczyły 71 kart. Minimalna ilość to 5 kart, natomiast maksymalnie jedno akto miały 1248 kart. Akta w przedmiocie zmiany we władzy rodzicielskiej liczyły średnio 56 kart. Najkrótsza sprawa zajmowała 5 kart, a najdłuższa 454 karty. W sprawach o zmianę kontaktów z dzieckiem przeciętnie akta zawierały 76 kart. Minimalna liczba wynosiła 7 kart, maksymalna – 373. Zdecydowanie największą objętość zajmowały akta spraw połączonych do jednego rozpoznania – średnio 695 kart. Najobszerniejsze akta zawierały 1248 kart, a najkrótsze 52 karty.

## 2. Uczestnicy postępowań

Jednym z głównych celów niniejszego badania było sprawdzenie, w ilu przypadkach postępowania przed sądem rodzinnym w wybranych dwóch typach spraw dotyczą uczestników – rodziców dziecka po rozwodzie. Okazuje się, że w ponad połowie, bo w 230 zbadanych sprawach (54% badanych akt), rodzice małoletniego, którego dotyczyła sprawa, byli rozwiedzeni. Załedwie 27 spraw (6%) dotyczyło rodziców dziecka, którzy byli małżeństwem w trakcie postępowania. Warto jednak zauważyć, że niemal 1/4 spraw (22%) dotyczyła rodziców, którzy nigdy nie byli w związku małżeńskim. Natomiast w 69 zbadanych aktach (16%) nie było informacji o obecnym lub przeszłym statusie cywilnym rodziców dziecka.

**Tabela 9**  
Czy rodzice dziecka/dzieci są lub byli w związku małżeńskim?

|                 | n          | %            |
|-----------------|------------|--------------|
| Są obecnie      | 27         | 6,4          |
| Są po rozwodzie | 230        | 54,5         |
| Są w separacji  | 3          | 0,7          |
| Nie             | 93         | 22,0         |
| Brak informacji | 69         | 16,4         |
| <b>Ogółem</b>   | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

W omawianym badaniu brano pod uwagę dwa rodzaje postępowań rodzinnych. Spraw pierwszego typu – o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej – było 209, w tym 114 z nich (54%) dotyczyło rodziców po rozwodzie. Drugiego rodzaju badanych spraw, czyli o kontakty z małoletnim, było 210, z czego również w 114 sprawach (54%) rodzice dziecka byli rozwiedzeni<sup>21</sup>. Do badań zostały włączone także 3 sprawy, które były połączone do jednego rozpoznania z dwóch wniosków obu badanych rodzajów spraw – 2 z nich dotyczyły rozwiedzionych rodziców dziecka.

<sup>21</sup> Liczba uczestników – rozwiedzionych rodziców dziecka jest tu większa niż w cytowanych badaniach w rozdziale I. Prawdopodobnie wynika to ze szczególnych kategorii badanych spraw.

Podsumowując, we wszystkich zbadanych sprawach 230 dotyczyło rodziców dziecka po rozwodzie. Jeśli chodzi o sprawy wszczęte z urzędu (w całym badaniu było ich 103), to tylko w 32 przypadkach (31%) ich uczestnikami byli rozwiedzeni rodzice małoletniego.

Tabela 10

Rodzaj spraw wśród uczestników – rodziców dziecka po rozwodzie

|                                                              | n          | %            |
|--------------------------------------------------------------|------------|--------------|
| O zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej | 114        | 49,6         |
| O zmianę kontaktów z małoletnim                              | 114        | 49,6         |
| Połączone do wspólnego rozstrzygnięcia                       | 2          | 0,9          |
| <b>Ogółem</b>                                                | <b>230</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

Wśród zbadanych akt spraw, w których odnotowano rozwód rodziców małoletniego, 161 zawierało informację zarówno o dacie zawarcia małżeństwa, jak i o dacie orzeczenia rozwodu. Na tej podstawie można stwierdzić, że małżeństwa trwały średnio 8 lat, a połowa z nich nie przekroczyła 6 lat. Najkrótsze stażem małżeństwo zostało rozwiązane po roku, a najdłuższe – po 24 latach.

Tabela 11

Długość trwania małżeństwa rozwiedzionych rodziców

|                 |      |
|-----------------|------|
| <b>Średnia</b>  | 7,73 |
| <b>Mediana</b>  | 6    |
| <b>Minimum</b>  | 1    |
| <b>Maksimum</b> | 24   |
| <b>N</b>        | 161  |

Źródło: opracowanie własne.

W 204 aktach spraw znajdowała się informacja o dacie orzeczenia rozwodu rodziców małoletniego. Na tej podstawie można było obliczyć, że wniosek w omawianych postępowaniach był składany po upływie średnio 41 miesięcy od dnia rozwodu (czyli prawie 3,5 roku). W połowie przypadków okres ten nie przekroczył 29 miesięcy. Najkrótszy odstęp wynosił miesiąc (w jednej sprawie), a najdłuższy – 158 miesięcy (13 lat).

Tabela 12

Czas od dnia rozwodu do wszczęcia analizowanej sprawy (w miesiącach)

|                 |       |
|-----------------|-------|
| <b>Średnia</b>  | 41,06 |
| <b>Mediana</b>  | 29,50 |
| <b>Minimum</b>  | 1     |
| <b>Maksimum</b> | 158   |
| <b>N</b>        | 204   |

Źródło: opracowanie własne.

Z 230 postępowań, w których rodzice dziecka byli rozwiedzeni, w 145 przypadkach (63%) w aktach sprawy znajdował się odpis orzeczenia rozwodowego. Na podstawie analizy dostępnych wyroków można było wyciągnąć kilka wniosków. W każdym orzeczeniu rozwodowym sąd wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie władzy rodzicielskiej. Najczęściej (90 spraw) uznano je za ogólne, natomiast w 55 przypadkach za szczegółowe. Rozstrzygnięciem ogólnym określono takie, w którym sąd tylko powierzył władzę rodzicielską i ustalił miejsce pobytu dziecka. W szczegółowym zaś sąd wskazywał ponadto, w jakim zakresie ogranicza władzę rodzicielską drugiemu rodzicowi – np. do współdecydowania o istotnych sprawach dziecka, takich jak wybór szkoły, zawodu, sposobu leczenia, zajęć pozalekcyjnych czy form odpoczynku.

Rozstrzygnięcie o kontaktach z małoletnim znajdowało się w 98 orzeczeniach (68%). Najczęściej, bo w 63 przypadkach, było szczegółowe, a w 35 – ogólne. Warto zauważyć, że aż w 47 orzeczeniach rozwodowych (32%) sąd nie rozstrzygał w tym zakresie. Za szczegółowe ustalenie kontaktów z małoletnim uznano te, w których sąd określił konkretne dni w miesiącu wraz z godzinami, w jakich mają się one odbywać oraz okolicznościami (np. kto ma przyprowadzić i odebrać dziecko w ustalone miejsca). Ponadto sąd ustalał, w jakich godzinach i na jakich zasadach dziecko będzie spędzać z rodzicami święta, ferie zimowe czy wakacje letnie z uwzględnieniem zasad, którymi mają kierować się rodzice przy ustalaniu szczegółów. Np. *w latach nieparzystych w święta Bożego Narodzenia od godz. 10:00 w Wigilię do drugiego dnia świąt godziny 17:00; latem 7 dni w terminie uzgodnionym z matką z trzymiesięcznym wyprzedzeniem, przy czym pozwanego zobowiązuje się do odbierania i przyprowadzania syna do miejsca jego zamieszkania*<sup>22</sup>. Ogólne ustalenie kontaktów zawierało jedynie wskazanie liczby dni, niekiedy do ustalenia w szczegółach między rodzicami np. *w jeden, uzgodniony przez strony weekend w miesiącu, w sobotę i w niedzielę w godzinach od 10:00 do 18:00 każdego z tych dni, z prawem zabierania dzieci poza ich miejsce stałego pobytu, bez obecności matki*<sup>23</sup>. Nie były w nich ustalane kwestie świąt, wakacji ani tego, na kim spoczywa obowiązek przyprowadzania i odbierania dziecka.

Gdy sąd w wyroku rozwodowym pozostawiał władzę rodzicielską obojgu rodzicom, to wtedy jej pełnienie opisywał ogólnie. Podobna sytuacja dotyczyła rozstrzygnięcia o kontaktach z dzieckiem.

### 3. Wniesione opłaty

Zgodnie z art. 37 pkt 2 ustawy z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>24</sup> – dalej u.k.s.c. – opłatę stałą w kwocie 100 zł pobiera się od wniosku o zmianę wyroku orzekającego rozwód lub separację w części dotyczącej władzy rodzicielskiej. Natomiast w przypadku opłaty za wniosek w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim stosuje się art. 23 pkt 1 u.k.s.c.: „Opłatę stałą w kwocie 40 zł pobiera się od wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego lub samodzielnej jego części, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

<sup>22</sup> Sprawa nr 302.

<sup>23</sup> Sprawa nr 386.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 623.

Wśród zbadanych spraw tylko w 22 przypadkach (5%) sąd zwolnił wnioskodawcę z całości wnoszonej opłaty sądowej. Jednak brak opłaty dotyczył także 101 spraw, które były wszczęte przez sąd z urzędu. Natomiast w 6 przypadkach opłata sądowa nie została wniesiona z innych powodów (cofnięcie wniosku przed wniesieniem opłaty, zwrot wniosku przez sąd ze względu na nieuiszczenie opłaty lub niepobranie opłaty od wniosku o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej<sup>25</sup>). Tak więc w badanych postępowaniach opłatę sądową w całości wpłacono w 271 przypadkach (64% wszystkich spraw).

Zwolnienie z całości wnoszonej opłaty sądowej w większości dotyczyło spraw o zmianę kontaktów z małoletnim – 15 z 22 spraw (68% wszystkich spraw ze zwolnieniem z wnoszenia opłaty). Większość uczestników postępowań, których sąd zwolnił z ponoszenia opłaty, było rodzicami po rozwodzie (13 spraw – 59%).

Zwrócenie wniesionej opłaty sądowej miało miejsce w 22 postępowaniach (5% zbadanych spraw). Tylko w jednym przypadku opłata ta została zwrócona wnioskodawcy w całości<sup>26</sup>. Zwrot części wniesionej opłaty sądowej oznaczał zawsze zwrot połowy opłaty za wniosek i dotyczył 20 zbadanych postępowań – w tym jednego w przedmiocie władzy rodzicielskiej (zwrot 50 zł) oraz 19 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim (zwrot 20 zł). Ponadto w jednym przypadku sąd zwrócił 3/4 wniesionej opłaty za wniosek<sup>27</sup>, tj. 30 zł (sprawa o zmianę w kontaktach).

Niemal wszystkie postępowania, w których sąd zwrócił połowę wniesionej opłaty sądowej (16 spraw – 80%), zakończyły się umorzeniem postępowania ze względu na zawarcie przez strony ugody. Pozostałe 3 sprawy zostały umorzone z powodu cofnięcia wniosku, a jedna zakończyła się wyrokiem sądu.

Tabela 13

Zwrot całości lub części wniesionej opłaty

|                                    | n          | %            |
|------------------------------------|------------|--------------|
| Tak, całość                        | 1          | 0,2          |
| Tak, połowę                        | 20         | 4,7          |
| Nie                                | 271        | 64,2         |
| Nie dotyczy (nie wniesiono opłaty) | 129        | 30,6         |
| Inaczej – 3/4 opłaty               | 1          | 0,2          |
| <b>Ogółem</b>                      | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

Wśród wszystkich spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N=209), w 7 przypadkach sąd zwolnił wnioskodawcę z opłaty w całości. Ponadto brak opłaty dotyczył 97 spraw wszczętych z urzędu oraz 4 spraw, gdzie brak ten wynikał z innych powodów<sup>28</sup>. W sprawach tego typu wynotowano tylko 2 przypadki zwrotu wniesionej opłaty sądowej. Pierwszy był zwrotem opłaty w całości

<sup>25</sup> Art. 95 ust. 1 pkt 2 u.k.s.c..

<sup>26</sup> Sąd zwrócił wniosek o zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz całość wniesionej opłaty – 100 zł.

<sup>27</sup> Decyzja sądu na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 2a u.k.s.c. (3/4 uiszczonej opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w pierwszej instancji oraz zarzutów od nakazu zapłaty, jeżeli w toku postępowania sądowego zawarto ugodę przed mediatorem po rozpoczęciu rozprawy).

<sup>28</sup> W tym 2 zwroty wniosków przed uiszczeniem opłaty sądowej.



(100 zł), a drugi oznaczał zwrot jej połowy – 50 zł. W pozostałych 99 sprawach tego rodzaju opłata sądowa została uiszczona w całości.

**Tabela 14**

Oplaty wniesione w badanych postępowaniach

|                                              | n          | %            |
|----------------------------------------------|------------|--------------|
| Wniesiona w całości                          | 271        | 64,2         |
| Brak opłaty – sprawa z urzędu                | 101        | 23,9         |
| Zwolnienie z opłaty w całości                | 22         | 5,2          |
| Zwrot części (lub całości) wniesionej opłaty | 22         | 5,2          |
| Inne powody braku opłaty                     | 6          | 1,4          |
| <b>Ogółem</b>                                | <b>422</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 15**

Wniesione opłaty sądowe w sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej

|                                              | n          | %            |
|----------------------------------------------|------------|--------------|
| Wniesiona opłata w całości                   | 99         | 47,4         |
| Brak opłaty – sprawa z urzędu                | 97         | 46,4         |
| Zwolnienie z opłaty w całości                | 7          | 3,3          |
| Zwrot części (lub całości) wniesionej opłaty | 2          | 1,0          |
| Inne powody braku opłaty                     | 4          | 1,9          |
| <b>Ogółem</b>                                | <b>209</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

W badanej próbie było 210 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim. Wśród nich w 15 sprawach sąd zwolnił wnioskodawcę w całości z opłaty. Brak opłaty dotyczył też 4 spraw wszczętych z urzędu oraz 2 przypadków innych powodów (cofnięcia wniosku przed wniesieniem opłaty). Zwrot części wniesionej opłaty dotyczył w tym typie postępowań 20 spraw. W 19 sprawach był to zwrot połowy opłaty (20 zł), a w jednej zwrot 3/4 opłaty (zwrócono 30 zł). Zatem wśród badanych spraw o kontakty z małoletnim opłata sądowa została uiszczona w całości w 169 postępowaniach.

**Tabela 16.**

Wniesione opłaty sądowe w sprawach o zmianę kontaktów z małoletnim

|                                            | n          | %            |
|--------------------------------------------|------------|--------------|
| Wniesiona opłata w całości                 | 169        | 80,5         |
| Brak opłaty – sprawa z urzędu              | 4          | 1,9          |
| Zwolnienie z opłaty w całości              | 15         | 7,1          |
| Zwrot części wniesionej opłaty             | 20         | 9,5          |
| Cofnięcie wniosku przed wniesieniem opłaty | 2          | 1,0          |
| <b>Ogółem</b>                              | <b>210</b> | <b>100,0</b> |

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o sprawy połączone do wspólnego rozpoznania, to we wszystkich 3 opłata sądowa została wniesiona w całości.

Na potrzeby niniejszych badań oprócz opłaty stałej za złożenie wniosku (40 zł za wniosek w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim i 100 zł za wniosek o zmianę postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej), do ogólnych opłat sądowych wliczane były także wydatki ponoszone przez uczestników w trakcie postępowania, takie jak: opłata za wniosek o zabezpieczenie, zażalenie na odrzucenie wniosku, opłata za apelację. To w takim szerszym ujęciu będzie rozumiana dalej opłata sądowa.

Opłata sądowa, wniesiona w postępowaniach (N= 293<sup>29</sup>), wynosiła średnio 68 zł<sup>30</sup>. W połowie spraw nie przekroczyła ona 40 zł. Najniższa opłata wynosiła 30 zł, natomiast najwyższa – 420 zł.

| Tabela 17<br>Łączna kwota wniesionych w sprawach opłat sądowych |       |
|-----------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Średnia</b>                                                  | 68,26 |
| <b>Mediana</b>                                                  | 40    |
| <b>Minimum</b>                                                  | 30    |
| <b>Maksimum</b>                                                 | 420   |
| <b>N</b>                                                        | 293   |

Źródło: opracowanie własne.

Spośród 293 spraw, w których zostały wniesione opłaty sądowe, 101 dotyczyło zmiany rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej, 189 zmiany kontaktów z dzieckiem i 3 postępowania połączone do jednego rozpoznania z obu badanych typów spraw. W pierwszej kategorii spraw przeciętna suma opłat wynosiła 86,53 zł. W połowie wniesionych spraw kwota ta nie przekroczyła 100 zł. Najmniejsza wniesiona sumaryczna opłata to 40 zł, natomiast największa – 200 zł. W drugiej kategorii – spraw o zmianę kontaktów z małoletnim – łączne opłaty sądowe wynosiły średnio 55,24 zł. W połowie spraw nie przekroczyły 40 zł (minimalnie 30 zł, maksymalnie 200 zł). W sprawach połączonych do wspólnego rozpoznania wniesiono dwie najwyższe kwoty opłat sądowych – 420 zł i 360 zł – trzecia wynosiła 40 zł.

W rozpatrywanych sprawach analizowano również dochody sądów z tytułu opłat kancelaryjnych. W badanej próbie opłata ta została wniesiona w 179 sprawach i średnio wynosiła 14 zł. Wśród postępowań w przedmiocie władzy rodzicielskiej opłata kancelaryjna została wniesiona w 67 sprawach i średnio wynosiła 10 zł. Natomiast w sprawach o kontakty z małoletnim wniesiono opłatę kancelaryjną w 109 postępowaniach, w kwocie o przeciętnej wysokości 14 zł. We wszystkich trzech sprawach połączonych do jednego rozpoznania została wniesiona opłata kancelaryjna. Najniższa wynosiła 6 zł, a najwyższa 254 zł.

<sup>29</sup> Zbadane sprawy po odjęciu: tych, w których sąd zwolnił z opłaty w całości, spraw z urzędu, gdzie nie było opłaty oraz spraw bez opłaty z innych powodów – cofnięcie wniosku przed wniesieniem opłaty, zwrot wniosku przez sąd ze względu na nieuiszczenie opłaty lub niepobranie opłaty od wniosku o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej.

<sup>30</sup> Średnia dla wszystkich 422 spraw (obejmująca również te, w których opłaty nie wniesiono) wynosiła 47,4 zł.

**Tabela 18**

Łączna kwota opłat sądowych w poszczególnych typach spraw

|                                              | Władza rodzicielska<br>(N=209) |     | Kontakty<br>z małoletnim<br>(N=210) |     | Połączone<br>do jednego<br>rozpoznania (N=3) |      | Wszystkie (N=422) |     |
|----------------------------------------------|--------------------------------|-----|-------------------------------------|-----|----------------------------------------------|------|-------------------|-----|
| Średnia                                      | 86,53                          |     | 55,24                               |     | 273,33                                       |      | 68,26             |     |
| Mediana                                      | 100                            |     | 40                                  |     | 360                                          |      | 40                |     |
| Minimum                                      | 40                             |     | 30                                  |     | 40                                           |      | 30                |     |
| Maksimum                                     | 200                            |     | 200                                 |     | 420                                          |      | 420               |     |
| SUMA                                         | 8740                           |     | 10440                               |     | 820                                          |      | 20000             |     |
| W ilu sprawach<br>wniesiono<br>opłatę sądową | n                              | %   | n                                   | %   | n                                            | %    | n                 | %   |
|                                              | 101                            | 48% | 189                                 | 90% | 3                                            | 100% | 293               | 69% |

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 19**

Opłaty kancelaryjne w poszczególnych typach spraw

|                                                       | Władza rodzicielska<br>(N=209) |    | Kontakty<br>z małoletnim<br>(N=210) |     | Połączone<br>do jednego<br>rozpoznania (N=3) |      | Wszystkie (N=422) |     |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------|----|-------------------------------------|-----|----------------------------------------------|------|-------------------|-----|
| Średnia                                               | 10                             |    | 14                                  |     | 146,66                                       |      | 14,49             |     |
| Mediana                                               | 6                              |    | 12                                  |     | 180                                          |      | 8                 |     |
| Minimum                                               | 5                              |    | 2                                   |     | 6                                            |      | 2                 |     |
| Maksimum                                              | 72                             |    | 76                                  |     | 254                                          |      | 254               |     |
| SUMA                                                  | 652                            |    | 1502                                |     | 440                                          |      | 2594              |     |
| W ilu sprawach<br>wniesiono<br>opłatę<br>kancelaryjną | n                              | %  | n                                   | %   | n                                            | %    | n                 | %   |
|                                                       | 67                             | 32 | 109                                 | 52% | 3                                            | 100% | 179               | 42% |

Źródło: opracowanie własne.

W zbadanych sprawach sąd tylko jeden raz nałożył grzywnę w wysokości 200 zł na świadka, który nie stawił się na rozprawę i nie poinformował o tym sądu<sup>31</sup>.

## 5. Wydatki budżetowe w badanych sprawach

Spośród zbadanych 422 postępowań 16 sąd zakończył bez przeprowadzenia ani jednej rozprawy. Prawie połowa wszystkich spraw (201 – 48%) została rozpoznana na jednej rozprawie. Przeciętnie w badanych sprawach odbyły się dwie rozprawy (mediana także = 2), natomiast maksymalnie w jednej sprawie odbyło się ich aż 14. Łącznie we wszystkich zbadanych sprawach odbyły się 884 rozprawy. Średni czas trwania rozpraw w jednej sprawie wyniósł 80 minut (mediana = 49 minut). Wśród badanych akt tylko w 32 sprawach (8%) oprócz rozpraw odbyły się inne

<sup>31</sup> Sprawa nr 428.

posiedzenia sądu (głównie wysłuchanie małoletniego). Najczęściej (24 z 32 przypadków) w jednej sprawie odbyło się jedno takie posiedzenie.

W omawianym badaniu znalazło się 209 spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej. Wśród nich w 7 przypadkach sąd zakończył postępowanie bez przeprowadzenia rozprawy. W pozostałych 202 postępowaniach odbyły się przeciętnie dwie rozprawy (średnia = 1,89, mediana = 1). Średni czas trwania rozpraw w jednej sprawie wynosił 55 minut. Najkrótszy czas rozprawy dla jednego postępowania wyniósł 5 minut, a najdłuższy 422 minuty (ok. 7 godzin). Inne posiedzenia sądu miały miejsce w 20 sprawach tego typu (z 209, czyli 10%). Łącznie w sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej odbyły się 382 rozprawy.

W całym analizowanym materiale znalazło się 210 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim. W tej grupie w 9 przypadkach sądy zakończyły postępowanie bez żadnej rozprawy. W pozostałych sprawach odbyły się średnio dwie rozprawy (2,35), a maksymalnie 11. Przeciętny czas trwania rozpraw w jednym postępowaniu wynosił 92 minuty. Najkrótsza rozprawa trwała 10 minut, natomiast najdłuższa łącznie aż 486 minut (ok. 8 godzin). Inne posiedzenia sądu odbyły się jedynie w 12 sprawach tego rodzaju (6% postępowań o zmianę kontaktów z małoletnim). Łącznie w tych postępowaniach odbyły się 473 rozprawy.

Jeśli chodzi o sprawy połączone do jednego rozpoznania, to we wszystkich trzech odbyły się rozprawy. Co więcej, w tym typie spraw odbyło się najwięcej rozpraw, a łączny czas ich trwania był najdłuższy – minimalny wyniósł 55 minut, natomiast maksymalny 1785 minut (ok. 30 godzin). Łącznie w postępowaniach tego typu odbyło się 29 rozpraw.

**Tabela 20**

Liczba rozpraw w poszczególnych typach spraw

|                                            | <b>Władza<br/>rodzicielska<br/>(N=209)</b> | <b>Kontakty<br/>z małoletnim<br/>(N=210)</b> | <b>Połączone<br/>do jednego<br/>rozpoznania (N=3)</b> | <b>Wszystkie<br/>(N=422)</b> |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------|
| Liczba rozpraw                             | 382                                        | 473                                          | 29                                                    | 884                          |
| Średnia                                    | 1,89                                       | 2,35                                         | 9,67                                                  | 2,18                         |
| Mediana                                    | 1                                          | 2                                            | 12                                                    | 2                            |
| Minimum                                    | 1                                          | 1                                            | 3                                                     | 1                            |
| Maksimum                                   | 9                                          | 11                                           | 14                                                    | 14                           |
| W ilu sprawach nie<br>było żadnej rozprawy | 7                                          | 9                                            | 0                                                     | 16                           |

Źródło: opracowanie własne.

Powołanie biegłego przez sąd miało miejsce w 95 zbadanych sprawach (22% wszystkich). Najczęściej (89 z 95 spraw – 94%) w jednym postępowaniu była sporządzana przez biegłych jedna opinia. Łącznie w badanych sprawach biegli sporządzili 102 opinie. Średni koszt opinii biegłych w jednym postępowaniu wynosił 724,72 zł. Maksymalne wynagrodzenie biegłych w jednej sprawie to 1762,44 zł, a minimalne 30 zł (kwota wypłacona biegłemu za obecność w trakcie wysłuchania małoletniego). W 32 sprawach opłatę za opinie biegłych w całości pokryli uczestnicy postępowania.

W pozostałych 63 postępowaniach koszt biegłych w sprawie w całości lub części pokrył Skarb Państwa. Co ciekawe, większość spraw, w których sąd skorzystał z opinii biegłych (65 z 95 spraw – 68%) dotyczyła rodziców dziecka po rozwodzie.

| Tabela 21<br>Łączny czas trwania rozpraw w poszczególnych typach spraw (minuty) |                             |                               |                                        |                   |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|-------------------|
|                                                                                 | Władza rodzicielska (N=209) | Kontakty z małoletnim (N=210) | Połączone do jednego rozpoznania (N=3) | Wszystkie (N=422) |
| Średnia                                                                         | 54,69                       | 91,68                         | 1020                                   | 80,14             |
| Mediana                                                                         | 35                          | 60                            | 1220                                   | 49,50             |
| Minimum                                                                         | 5                           | 10                            | 55                                     | 5                 |
| Maksimum                                                                        | 422                         | 486                           | 1785                                   | 1785              |
| SUMA                                                                            | 11047                       | 18428                         | 3060                                   | 32535             |
| Ile było spraw (po odjęciu postępowań, w których nie było rozpraw)              | 202                         | 201                           | 3                                      | 406               |

Źródło: opracowanie własne.

Spośród wszystkich spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (209) jedynie w 26 przypadkach sąd zlecił sporządzenie opinii biegłym. Niemal zawsze była to jedna opinia (25 z 26 spraw). Jej średni koszt w jednym postępowaniu tego typu wynosił 741 zł. Natomiast kwota przeznaczona ze Skarbu Państwa na ten cel w jednej sprawie wynosiła średnio 547,63 zł.

Wśród 210 badanych spraw o zmianę kontaktów, w 67 przypadkach (32%) sądy skorzystały z opinii biegłych. Średni koszt opinii biegłych w tym rodzaju spraw wynosił 711,45 zł, a przeciętna kwota przeznaczona na ten cel ze Skarbu Państwa – 330,89 zł. Jeśli chodzi zaś o sprawy połączone do jednego rozpoznania, to w niemal wszystkich (2 z 3 spraw) sąd zlecił sporządzenie biegłym opinii. W obu sprawach koszty opinii w całości pokrył Skarb Państwa (1040 zł i 875 zł).

| Tabela 22<br>Wynagrodzenia biegłych w poszczególnych typach spraw |                             |                               |                                        |                   |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|-------------------|
|                                                                   | Władza rodzicielska (N=209) | Kontakty z małoletnim (N=210) | Połączone do jednego rozpoznania (N=3) | Wszystkie (N=422) |
| Ile opinii biegłych                                               | 26                          | 67                            | 2                                      | 95                |
| Średnia                                                           | 741,25                      | 711,45                        | 957,50                                 | 724,72            |
| Mediana                                                           | 752,77                      | 712,00                        | 957,50                                 | 744,00            |
| Minimum                                                           | 31,97                       | 30,00                         | 875,00                                 | 30,00             |
| Maksimum                                                          | 1762,44                     | 1452,73                       | 1040,00                                | 1762,44           |
| Braki danych                                                      | 2                           | 2                             | 0                                      | 4                 |

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 23**

Wynagrodzenia biegłych pokryte ze Skarbu Państwa w poszczególnych typach spraw

|                     | <b>Władza<br/>rodzicielska<br/>(N=209)</b> | <b>Kontakty<br/>z małoletnim<br/>(N=210)</b> | <b>Połączone<br/>do jednego<br/>rozpoznania (N=3)</b> | <b>Wszystkie (N=422)</b> |
|---------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|
| Ile opinii biegłych | 26                                         | 67                                           | 2                                                     | 95                       |
| Średnia             | 547,63                                     | 330,89                                       | 957,50                                                | 403,43                   |
| Mediana             | 573,49                                     | 279,45                                       | 957,50                                                | 301,74                   |
| Minimum             | 0                                          | 0                                            | 875,00                                                | 0                        |
| Maksimum            | 1209,94                                    | 1452,73                                      | 1040,00                                               | 1452,73                  |
| Braki danych        | 3                                          | 6                                            | 0                                                     | 9                        |
| SUMA                | 12595,46                                   | 20184,43                                     | 1915                                                  | 34694,89                 |

Źródło: opracowanie własne.

Wywiady środowiskowe kuratorów znajdowały się w 227 badanych sprawach (54% wszystkich). Najczęściej (w 101 postępowaniach) sąd zlecił kuratorom sporządzenie tylko jednego wywiadu, przeciętnie w jednej sprawie sporządzili zaś dwa (mediana także = 2). Maksymalnie w jednym postępowaniu sąd zlecił sporządzenie 5 wywiadów. Łącznie kuratorzy przeprowadzili 403 wywiady środowiskowe.

Wśród wszystkich spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N=209) wywiady środowiskowe znajdowały się w 115 (55%). Łącznie w tego rodzaju sprawach kuratorzy sporządzili 194 wywiady środowiskowe. Wśród badanych spraw o zmianę kontaktów z małoletnim (210) wywiady środowiskowe znajdowały się w 110 postępowaniach (52%). W sumie we wszystkich zbadanych sprawach tego typu kuratorzy sporządzili 205 wywiadów środowiskowych. W sprawach połączonych do jednego rozpoznania wywiady środowiskowe znajdowały się w 2 z 3 spraw. W obu przypadkach były to dwa wywiady.

**Tabela 24**

Wywiady środowiskowe

|                                                    | <b>Władza<br/>rodzicielska<br/>(N=209)</b> | <b>Kontakty<br/>z małoletnim<br/>(N=210)</b> | <b>Połączone<br/>do jednego<br/>rozpoznania (N=3)</b> | <b>Wszystkie<br/>(N=422)</b> |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------|
| Średnia                                            | 1,69                                       | 1,86                                         | 2                                                     | 1,78                         |
| Mediana                                            | 1                                          | 2                                            | 2                                                     | 2                            |
| Minimum                                            | 1                                          | 1                                            | 2                                                     | 1                            |
| Maksimum                                           | 5                                          | 5                                            | 2                                                     | 5                            |
| SUMA                                               | 194                                        | 205                                          | 4                                                     | 403                          |
| W ilu sprawach sporządzono<br>wywiady środowiskowe | 115                                        | 110                                          | 2                                                     | 227                          |

Źródło: opracowanie własne.

W 18 badanych postępowaniach został powołany kurator procesowy. W aktach czterech badanych spraw nie znajdowała się informacja o wysokości jego wynagrodzenia. W pozostałych przypadkach przeciętne wynagrodzenie dla kuratora procesowego wynosiło 125,71 zł, maksymalne 240 zł, a minimalne 80 zł.

Tabela 25

Wynagrodzenie kuratorów procesowych

|              | Łączna suma wynagrodzeń kuratorów procesowych w sprawie | Suma wynagrodzeń kuratorów procesowych pokrytych ze Skarbu Państwa |
|--------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Średnia      | 125,71                                                  | 130,00                                                             |
| Mediana      | 100,00                                                  | 100,00                                                             |
| Minimum      | 80,00                                                   | 80,00                                                              |
| Maksimum     | 240,00                                                  | 240,00                                                             |
| Braki danych | 4                                                       | 6                                                                  |
| SUMA         | 1760,00                                                 | 1560,00                                                            |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 26

Wynagrodzenia kuratorów procesowych w poszczególnych typach spraw

|                                | Władza rodzicielska (N=209) | Kontakty z małoletnim (N=210) | Wszystkie (N=422) |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Ilu było kuratorów procesowych | 17                          | 1                             | 18                |
| Średnia                        | 127,69                      | 100                           | 125,71            |
| Mediana                        | 100                         | 100                           | 100               |
| Minimum                        | 80                          | 100                           | 80                |
| Maksimum                       | 240                         | 100                           | 240               |
| Braki danych                   | 4                           | 0                             | 4                 |
| SUMA                           | 1660                        | 100                           | 1760              |
| Suma pokryta ze Skarbu Państwa | 1560                        | 0                             | 1560              |

Źródło: opracowanie własne.

Co istotne, niemal wszyscy kuratorzy procesowi (17 z 18 spraw) zostali powołani w sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (w 17 na 209 spraw – 8%). W sprawach o kontakty z małoletnim tylko w jednym przypadku został powołany kurator procesowy.

W 6 badanych postępowaniach świadkowie zwrócili się do sądu o zwrot zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na rozprawie. Przeciętnie zwrot dla świadka wynosił 61 zł. Najmniejsza kwota, o jaką zwrócił się świadek, to 18 zł, a największa – 156 zł. Łącznie w badanych sprawach sądy zwróciły świadkom kwotę 366,90 zł. Wniosek o zwrot tych kosztów złożył tylko jeden świadek w sprawie o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (64,48 zł). W sprawach o zmianę kontaktów z dzieckiem zwrot kosztów dla świadków miał miejsce w 4 przypadkach i wyniósł łącznie 227,20 zł. Natomiast w sprawach połączonych do jednego rozpoznania zwrot dla świadków został przyznany jeden raz, w wysokości 75,22 zł.

Koszty adwokata z urzędu/zastępstwa procesowego, pokryte przez Skarb Państwa, dotyczyły jedynie 4 ze wszystkich badanych postępowań – w tym jednego



w przedmiocie władzy rodzicielskiej (147 zł) i trzech w sprawach o kontakty z dzieckiem (łącznie 600 zł).

W trzech sprawach o kontakty z małoletnim znajdował się rachunek dla mediatorów za przeprowadzoną w postępowaniu mediację stron (105 zł, 187 zł, 209,10 zł). Wszystkie rachunki zostały pokryte ze Skarbu Państwa. Cztery kolejne sprawy, zawierające dodatkowe koszty, dotyczyły przedmiotu władzy rodzicielskiej. W jednej sprawie znajdowały się dwa rachunki za konwojowanie ojca dziecka z zakładu karnego na badanie do RODK i na rozprawę – 162,98 zł i 147,10 zł. Obydwa rachunki zostały pokryte przez Skarb Państwa. W kolejnych aktach pojedynczych spraw znalazły się następujące rachunki: na kwotę 187,38 zł dla zawodowego kuratora sądowego za wykonanie przymusowego odebrania małoletniej z domu rodzinnego do placówki, za „czynności komorników niebędące czynnościami egzekucyjnymi” – 98,79 zł, oraz zwrot kosztów dojazdu dla ławników – 142,12 zł<sup>32</sup>. Wszystkie zostały pokryte przez Skarb Państwa.

W zbadanych sprawach sądy praktycznie nie orzekały w przedmiocie wysokości kosztów sądowych – miało to miejsce jedynie w ośmiu przypadkach. Średni koszt został ustalony na 153 zł, a łącznie wyniósł on 1224,49 zł. Połowa z tych spraw (cztery) dotyczyła zmiany postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (łącznie 671,25 zł), a połowa zmiany kontaktów z małoletnim (łącznie 553,24 zł). Tak nieliczna grupa przypadków nie pozwala na miarodajne wnioskowanie w zakresie orzekania przez sądy o kosztach sądowych w badanych sprawach.

### III. OSZACOWANIE KOSZTÓW BADANYCH POSTĘPOWAŃ RODZINNYCH TOCZĄCYCH SIĘ PO ROZWODZIE

Prezentowane poniżej analizy zostały sporządzone przy przyjęciu trzech założeń analogicznych do badania: „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych”. Pierwszym było przyjęcie odmiennej terminologii niż w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. W myśl tej ustawy „koszty sądowe” definiowane są z perspektywy strony postępowania, jako opłaty i wydatki uiszczane przez stronę i stanowiące część kosztów procesu. Tymczasem część tych kosztów – np. opłaty – stanowią jednocześnie dochody budżetu państwa.

W niniejszym i powoływanym opracowaniu, „przez koszty postępowania sądowego (...) rozumiemy (...) wszelkie wydatki (nie mylić z wydatkami, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.) budżetowe na przeprowadzenie czynności niezbędnych do osądzenia takiej sprawy. W tym rozumieniu obejmują one zatem takie kategorie, jak: wynagrodzenia orzeczników i urzędników sądowych, koszty obiegu dokumentów, koszty opinii biegłych oraz przeprowadzenia wywiadu środowiskowego itp. Z kolei przez dochody budżetowe związane z prowadzeniem spraw (...) rozumiemy kwoty uiszczane przez strony na rachunek sądu. Obejmują one zatem opłatę stałą, opłaty kancelaryjne (...) itp.”<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Sprawa nr 225. To był jedyny przypadek zwrotu dla ławników. Sprawa była wszczęta w marcu 2015 r., a wyrok zapadł w marcu 2016 r. Ponieważ od sierpnia 2015 r. w badanych typach postępowań nie powinni już uczestniczyć ławnicy, ten koszt nie będzie uwzględniany w końcowym szacunku.

<sup>33</sup> Por. P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, s. 24.

Drugim założeniem było wyróżnienie kilku kategorii kosztów postępowania sądowego: wynagrodzeń sędziów, wynagrodzeń urzędników, wydatków związanych z prowadzonym postępowaniem (wynagrodzenia biegłych, kuratorów sądowych, kuratorów procesowych, zwrotów dla świadków, kosztów adwokata z urzędu/zastępstwa procesowego, wynagrodzenia mediatora, koszty dodatkowe, jak np. koszt konwoju uczestnika na sprawę) i koszty korespondencji. Tym samym zaś analizy nie uwzględniają katalogu kosztów utrzymania całego systemu sądownictwa powszechnego, czyli m.in. kosztów utrzymania budynków (czynsze, opłaty za wynajem, media, sprzątanie i ochronę) i administracji sądów. Niewielka liczba, w jakiej występują badane sprawy, uzasadnia pominięcie tych kosztów – nie wpływają one znacząco na potrzeby związane z pracą sądów.

Trzecim założeniem natomiast było przeprowadzenie analiz dla minimum dwóch – możliwych do wyodrębnienia ze względu na różne źródła danych – wariantów. Rozróżnienie to uznano za konieczne przy braku dokładnych danych o kluczowych kategoriach kosztów.

## 1. Dochody budżetowe

Wysokość opłat stałych pobieranych od wniosków w analizowanych sprawach oraz szczegółowe kwestie zwrotu całości lub części tej opłaty zostały określone w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Nie powtarzając już w tym miejscu ustaleń dotyczących kwot opłat w badanych postępowaniach, dokonanych w poprzednim rozdziale, należy tylko nadmienić, że łącznie pobrano w nich z tego tytułu 20 000 zł. W 209 sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej pobrano 8740 zł, a w 210 o zmianę kontaktów z małoletnim – 10 440 zł. Dodatkowo w 3 przypadkach spraw połączonych do jednego rozstrzygnięcia z dwóch wniosków wymienionych wyżej typów postępowań – 820 zł. Tym samym więc, biorąc pod uwagę wszystkie sprawy danego typu, a więc także te, w których opłata z różnych względów nie została pobrana, ich średnia wysokość wynosiła 41,82 zł dla sprawy o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej, 49,71 zł dla sprawy o zmianę kontaktów z małoletnim oraz 273 zł dla spraw połączonych do jednego rozstrzygnięcia. W dalszych obliczeniach 3 badane sprawy połączone do wspólnego rozpoznania zostały dodane do spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N=212). W tej sytuacji łączny dochód tej kategorii spraw wynosi 9760 zł (w tym 200 zł za uiszczoną grzywnę), a średni dochód w jednej sprawie – 46 zł.

Jeśli chodzi o uiszczone opłaty kancelaryjne, to ich średnia wysokość wynosiła 14 zł. W 212 sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej przeciętna wysokość opłaty kancelaryjnej wyniosła 15,60 zł, natomiast w 210 sprawach o zmianę kontaktów z dzieckiem przeciętna kwota uiszczonej opłaty kancelaryjnej wyniosła 14 zł.

We wszystkich obliczeniach dochodów budżetowych średni dochód na jedną zbadaną sprawę został pomnożony przez liczbę załatwionych spraw danego rodzaju w 2015 r., tj. dla postępowań o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej – 15 304, o kontakty z małoletnim – 5219, a razem dla wszystkich spraw przez liczbę 20 523.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej kwoty oraz liczbę wszystkich załatwionych spraw danego typu w 2015 r., można szacować, że łączny roczny dochód budżetu państwa z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych w rozpatrywanych dwóch typach spraw wynosi 1 108 242 zł (przeciętnie 54 zł na sprawę)<sup>34</sup>. Jednocześnie zaś we wszystkich sprawach, w których uczestnicy lub rodzice małoletnich byli rozwiedzeni, łączny dochód z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych wyniósł 16 292 zł (średnio 70,83 zł na sprawę).

Na podstawie powyższych danych można szacować, że średnio złożenie wniosku w sprawie o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej oznacza dochód z tytułu opłaty sądowej i kancelaryjnej w wysokości 51 zł. Przyjmując tę kwotę oraz ilość załatwionych spraw tego typu w 2015 r., średni roczny dochód budżetu państwa z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych w tych sprawach wynosi 780 504 zł.

Na podstawie wskazanych informacji można oceniać, że złożenie wniosku w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim przeciętnie wytwarza dochód z tytułu opłaty sądowej i kancelaryjnej w kwocie 57 zł. Biorąc pod uwagę tę kwotę oraz liczbę załatwionych spraw tego rodzaju w 2015 r., można szacować, że średni roczny dochód budżetu państwa z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych w badanych postępowaniach wynosi 297 483 zł.

## 2. Wydatki budżetowe

Jak już wyżej wskazywano, na potrzeby niniejszych analiz wyodrębniono trzy główne rodzaje wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem rozpatrywanych postępowań sądowych:

- 1) wynagrodzenia sędziów i urzędników sądowych,
- 2) wydatki związane z prowadzonym postępowaniem (wynagrodzenia biegłych, kuratorów sądowych, kuratorów procesowych itp.),
- 3) koszty korespondencji.

We wszystkich obliczeniach wydatków średni koszt na jedną zbadaną sprawę został pomnożony przez przywoływaną wcześniej liczbę załatwionych spraw w badanym przedmiocie w 2015 r.

Do oszacowania kwoty wynagrodzeń orzeczników i pracowników administracyjnych zaangażowanych w rozpoznawanie analizowanych postępowań potrzebne były dane o przeciętnej liczbie godzin pracy każdej z tych osób nad jedną sprawą oraz średnich stawkach godzinowych. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych można było dokładnie obliczyć przeciętny czas trwania rozpraw (wynosił on 55 minut, czyli 0,92 h w sprawie o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej, 92 minuty, czyli 1,53 h w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim oraz 1020 minut, czyli 17 h w sprawie „połączonej”<sup>35</sup>). Zgodnie z art. 47 § 1 i art. 509 k.p.c. (po zmianach obowiązujących od 29.08.2015 r.) skład

<sup>34</sup> W tym obliczeniu 3 sprawy połączone do jednego rozstrzygnięcia zostały dodane do spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej.

<sup>35</sup> Na potrzeby ostatecznego szacunku kosztów, sprawy „połączone” dodano do spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej. Wtedy czas trwania rozpraw w sprawie tej kategorii wynosił średnio 69 minut, czyli 1,15 h.

orzekający w rozpatrywanych w niniejszym opracowaniu sprawach (nieprocesowych) obejmuje jednego sędziego zawodowego<sup>36</sup>. W szacunkach nie uwzględniano więc udziału w postępowaniu ławników (wystąpili oni w jednej z analizowanych spraw o zmianę rozstrzygnięcia w zakresie władzy rodzicielskiej, rozpatrywanej przed 29.08.2015 r.). Dodatkowo w rozprawie uczestniczy protokolant<sup>37</sup>.

Oczywiście jednak czas pracy sędziego i urzędników sądowych, konieczny do rozpoznania sprawy sądowej, nie kończy się na udziale w rozprawach. „W czasie pracy przewodniczącego składu sędziowskiego należy uwzględnić zapoznanie się z dokumentacją, podejmowanie decyzji czy wydawanie zarządzeń i postanowień. Z kolei w przypadku urzędników wykonywanie zarządzeń – np. tworzenie pism i ich wysyłkę, czy prowadzenie akt sprawy. Czynności te nie znajdują jednak bezpośredniego odzwierciedlenia w aktach sądowych”<sup>38</sup>. Nie dysponując dokładnymi danymi o czasie poświęcanym przez sędziów i urzędników sądowych na pozostałe, poza udziałem w rozprawach, czynności podejmowane w sprawach, przyjęto dwa warianty szacunku. W pierwszym, tzw. minimalnym, założono, że sprawy rodzinne wymagają zarówno od sędziego, jak i urzędnika sądowego dodatkowych aktywności trwających minimum dwa razy więcej czasu niż ten poświęcany na przeprowadzenie rozpraw. Szacunek ten wynika ze specyfiki sądu opiekuńczego, w którym postępowanie jest mniej sformalizowane niż w innych wydziałach i można podejrzewać, że większa część pracy sędziego przebiega poza formalnymi rozprawami. W wariantcie maksymalnym czasy pracy sędziów i urzędników zaczerpnięto z przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania obciążenia pracą grup zawodowych w sądownictwie<sup>39</sup>. Celem tego badania było oszacowanie czasu, który ma odzwierciedlać średni czas pracy konieczny do załatwienia sprawy rep. „Nsm” – wynosił on łącznie 4,37 h dla sędziego i 7,57 h dla urzędnika sądowego<sup>40</sup>.

W toku niniejszego projektu nie dysponowano niestety aktualnymi danymi o wysokości przeciętnych wynagrodzeń sędziów i pracowników administracyjnych sądów rejonowych. Można jednak oszacować jego aktualną wysokość na podstawie danych prezentowanych w badaniu „Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego”<sup>41</sup> oraz „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych”<sup>42</sup>. Według ustaleń A. Siemaszki i P. Ostaszewskiego średnie miesięczne uposażenie sędziów (wraz z dodatkowym rocznym wynagrodzeniem – tzw. trzynastą pensją) w sądach rejonowych w latach 2009–2010 wynosiło 8520 zł, a analogicznie obliczone średnie miesięczne uposażenie urzędników i pracowników obsługi – 3578 zł.

<sup>36</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822).

<sup>37</sup> Nie dysponując dokładnymi danymi o wynagrodzeniach samych protokolantów, przyjęto dla nich, omówione dalej, oszacowane stawki wynagrodzeń urzędników sądowych. W analizach nie uwzględniono też, niezmierzniernie trudnego do oszacowania, czasu pracy pracującego ewentualnie przy sprawie asystenta sędziego.

<sup>38</sup> P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, s. 30.

<sup>39</sup> *Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami: analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”*, s. 262, <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/01/Raport-Podsumowuj%C4%85cy-Zadania-4.pdf> (dostęp: 06.09.2017).

<sup>40</sup> Analizowane sprawy stanowią jedynie 9% wszystkich spraw z repertorium Nsm, jednak można podejrzewać, że pod względem pracochłonności nie odbiegają one od pozostałych z tej kategorii.

<sup>41</sup> A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa...*

<sup>42</sup> P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*.

Ci sami autorzy podawali, że średnie wynagrodzenie sędziego orzekającego w sądzie okręgowym w latach 2009–2010 wynosiło 10,8 tys. zł miesięcznie (wliczając dodatkowe wynagrodzenie roczne). Z kolei według sprawozdań RB-70 za 2015 r., analizowanych w raporcie „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych”, już 13,7 tys. zł. Zmiana ta bardzo dokładnie uwzględniła mechanizm ustalania wysokości wynagrodzenia sędziów (patrz art. 91 u.s.p.<sup>43</sup>), zgodnie z którym tempo ich wzrostu wynosi ok. 4% rok do roku. Gdy ten sam mechanizm wzrostu wynagrodzeń zastosuje się do średniej stawki ustalonej dla sędziów sądów rejonowych w latach 2009–2010 (8520 zł), można oszacować wysokość ich przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku 2015 na 10 781 zł. Przyjmując w dużym uproszczeniu, że sędzia pracuje średnio 8 godzin dziennie, przez 5 dni w tygodniu<sup>44</sup>, oszacowana stawka godzinowa wyniosłaby 67,38 zł.

W przywoływanym już badaniu K. Jońskiego, P. Ostaszewskiego i J. Włodarczyk-Madejskiej ustalono, że przeciętne wynagrodzenie urzędników sądowych sądów okręgowych (wliczając dodatkowe wynagrodzenie roczne) pozostało na zbliżonym poziomie między latami 2009–2010 a rokiem 2015<sup>45</sup>. Tym samym więc jako przewidywaną wysokość wynagrodzenia urzędników sądów rejonowych dla roku 2015 przyjęto tę z badania A. Siemaszki i P. Ostaszewskiego – 3578 zł. Przyjmując 8-godzinny dzień pracy, 5 dni w tygodniu, prowadzi to do szacunku na poziomie ok. 22,36 zł za godzinę.

Kolejna rozpatrywana kategoria kosztów to pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c., czyli m.in. wynagrodzenia biegłych i kuratorów. W obliczeniach uwzględniono oszacowaną łączną kwotę związaną z zaangażowaniem kuratorów sądowych<sup>46</sup> do przeprowadzania wywiadów środowiskowych w analizowanych sprawach. W szacunku tym przyjęto wartość jednego wywiadu na 74,95 zł, czyli 4% kwoty bazowej określonej w art. 14 ustawy budżetowej na rok 2016 z 25.02.2016 r.<sup>47</sup> – na taką bowiem zostało „wycenione” przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez kuratora społecznego w art. 91 ustawy z 27.07.2001 r. o kuratorach sądowych<sup>48</sup>.

Jak można zobaczyć w tabeli 27, suma wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c., obciążających Skarb Państwa dla wszystkich badanych 422 postępowań, wynosi 68 670,99 zł, co pozwala szacować, że jedna badana sprawa generowała koszty z tego tytułu w wysokości 162,73 zł. Biorąc pod uwagę szacowany dla całej próby badawczej dochód z jednej sprawy (54 zł), można stwierdzić, że nie tylko wydatki nie zostały przez niego pokryte, ale trzykrotnie go przewyższają.

Suma wydatków pokrytych ze Skarbu Państwa w sprawach w przedmiocie władzy rodzicielskiej wyniosła 31 793,51 zł. Tak więc średnio jedno postępowanie

<sup>43</sup> Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.).

<sup>44</sup> Por. jednak art. 83 u.s.p.

<sup>45</sup> Por. P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*.

<sup>46</sup> Kuratorzy w Sądach Rejonowych pracują na etacie, w związku z czym zaszłaby potrzeba sprawdzania, jak dużą część ich zadań stanowią badane sprawy. Racjonalniej było zatem wziąć ryczałt z rozporządzenia i policzyć wywiady.

<sup>47</sup> Dz.U. poz. 278 ze zm.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 795 ze zm.

w zakresie władzy rodzicielskiej generowało wydatki dla Skarbu Państwa w wysokości 149,97 zł. To oznacza, że w tym rodzaju spraw dochód na jedną sprawę (51 zł) także nie pokrywał wydatków obciążających Skarb Państwa.

Suma wydatków pokrytych ze Skarbu Państwa w sprawach o kontakty z małoletnim (210 spraw) wyniosła 36 877,48 zł. Przeciętne wydatki Skarbu Państwa w sprawie wynosiły więc 175,61 zł. To oznacza, że średni dochód na jedną z badanych spraw tego rodzaju (56,87 zł) nie tylko nie pokrywa wydatków obciążających Skarb Państwa, ale jest od niego trzykrotnie mniejszy.

Wśród 212 spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej w 116 uczestnikami postępowania byli rodzice dziecka po rozwodzie. Suma wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. pokrytych ze Skarbu Państwa w tych sprawach wyniosła 21 970,68 zł. Można zatem szacować, że średni koszt postępowania o zmianę we władzy rodzicielskiej, którego uczestnikami byli rozwiedzeni rodzice dziecka, wynosił 189,40 zł.

Pośród 210 badanych spraw o zmianę kontaktów z małoletnim 114 z nich dotyczyło uczestników postępowania – rodziców dziecka po rozwodzie. Łączny koszt wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. pokrytych ze Skarbu Państwa w tych sprawach wyniósł 22 407,05 zł. Można szacować, że średni koszt postępowania o zmianę kontaktów z dzieckiem, którego uczestnikami byli jego rozwiedzeni rodzice, wynosił więc 196,55 zł.

Okazuje się, że aż 65% wydatków Skarbu Państwa w badanych sprawach rodzinnych generują uczestnicy postępowania – rodzice dziecka po rozwodzie.

Tabela 27

Wydatki w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. pokryte ze Skarbu Państwa

|                                                                    | Łączny koszt w badaniu (zł) |                       |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------|
|                                                                    | Władza rodzicielska*        | Kontakty z małoletnim | Razem     |
| Wynagrodzenia biegłych pokryte ze Skarbu Państwa                   | 14 510,46                   | 20 184,43             | 34 694,89 |
| Oszacowany koszt wywiadów środowiskowych                           | 14 840,10                   | 15 364,75             | 30 204,85 |
| Wynagrodzenie kuratorów procesowych                                | 1560                        | -                     | 1560      |
| Zwrot dla świadków                                                 | 139,70                      | 227,20                | 366,90    |
| Koszt adwokata z urzędu/zastępstwa procesowego                     | 147                         | 600                   | 747       |
| Wynagrodzenie dla mediatorów                                       | -                           | 501,10                | 501,10    |
| Koszt konwoju uczestnika postępowania                              | 310,08                      | -                     | 310,08    |
| Rachunek kuratora za odebranie małoletniej                         | 187,38                      | -                     | 187,38    |
| Zwrot za czynności komorników niebędące czynnościami egzekucyjnymi | 98,79                       | -                     | 98,79     |
| SUMA:                                                              | 31 793,51                   | 36 877,48             | 68 670,99 |
| SUMA w postępowaniach toczących się po rozwodzie                   | 21 970,68                   | 22 407,05             | 44 377,73 |

\* Dodane 3 sprawy połączone do jednego rozpoznania.

Źródło: opracowanie własne.

Trzecim i ostatnim rodzajem analizowanych wydatków są koszty wysłanej przez sądy korespondencji. Łącznie we wszystkich sprawach sądy wysłały 4464 pism,



co oznacza koszt równy 5356,80 zł<sup>49</sup>. W 212 sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej sądy przesłały 1872 pism, co powoduje koszt w kwocie 2246,40 zł. Natomiast w 210 sprawach o zmianę kontaktów z małoletnim sądy przesłały 2592 pism, co oznacza wydatek 3110,40 zł. Tym samym więc, biorąc pod uwagę wszystkie sprawy danego typu, a więc także te, w których sądy nie wysłały żadnej korespondencji, ich średnia wysokość wynosiła 10,60 zł dla sprawy o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (w tym 11,30 zł dla rozwiedzionych uczestników) i 14,81 zł dla sprawy o zmianę kontaktów z małoletnim (w tym 14,32 zł dla rozwiedzionych uczestników tych spraw).

## PODSUMOWANIE

Można szacować, że średnio sprawa o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej kosztuje budżet państwa 470,17 zł (w wariancie maksymalnym – 624,28 zł). Natomiast sprawa o zmianę kontaktów z małoletnim obciąża budżet państwa na przeciętnie 599,62 zł (w wariancie maksymalnym – 654,13 zł). Podsumowanie prezentowanych obliczeń zostało przedstawione w tabeli 28. Zwraca uwagę duża zbieżność obu oszacowanych wariantów, niewątpliwie związana między innymi z przyjęciem tych samych kwot dla wydatków budżetowych i kosztów korespondencji. Z kolei największa kategoria kosztów postępowań sądowych, czyli wynagrodzenia sędziów orzekających<sup>50</sup>, oparta została na bardzo zbliżonych danych o czasie ich pracy, wynikających z przeprowadzonego badania aktowego i przyjętego założenia oraz raportu podsumowującego projekt „Przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami: analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”. Tym samym zaś uwiarygadnia to uzyskane wyniki i dokonane szacunki.

Biorąc pod uwagę prezentowane wartości oraz liczbę załatwionych spraw w obu badanych kategoriach w 2015 r., możemy szacować, że rocznie średnie koszty prowadzenia spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej wynoszą ok. 7 195 481,68 zł (w wariancie maksymalnym 9 553 981,12 zł), natomiast przeciętnie roczne koszty prowadzenia spraw o zmianę kontaktów z małoletnim wynoszą ok. 3 143 038,37 zł (w maksymalnym wariancie 3 413 904,47 zł). Oznacza to, że łączne dochody w badanych postępowaniach pokrywają jedynie około 10% łącznych kosztów Skarbu Państwa związanych z ich przeprowadzeniem.

Wśród 212 spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej znalazło się 116 postępowań (55%), których uczestnikami byli rozwiedzeni rodzice dziecka. Łączny dochód tych spraw z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych wyniósł 9476 zł. Oznacza to, że przeciętnie wniosek w tej kategorii przynosił dochód 82 zł. Natomiast średni koszt jednej takiej sprawy wyniósł 510,30 zł (w wariancie maksymalnym 664,41 zł).

<sup>49</sup> Przyjmując koszt doręczenia przesyłki ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru – ZPO na poziomie 1,20 zł, za: P. Miączyński, L. Kostrzewski, *Poczta Polska doręcza listy sądowe. To koniec rewolucji*, „Gazeta Wyborcza” 01.03.2016, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147749,19699051,poczta-polska-doreczy-listy-sadowe-to-koniec-rewolucji.html> (dostęp: 06.09.2017).

<sup>50</sup> Por. P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*.



| <b>Tabela 28</b>                                                          |                                                  |                               |                               |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Podsumowanie wyników oszacowania kosztów analizowanych postępowań (w zł)  |                                                  |                               |                               |
| Kategoria kosztów                                                         |                                                  | Wariant minimalny             | Wariant maksymalny            |
| Postępowania w przedmiocie zmiany rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej |                                                  |                               |                               |
| Sędzia                                                                    | Wynagrodzenia za udział w rozprawie              | 1,15 h x 67,38 zł = 77,49 zł  | 4,37 h x 67,38 zł = 294,45 zł |
|                                                                           | Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą | 2,30 h x 67,38 zł = 154,97 zł |                               |
| Urzędnik                                                                  | Wynagrodzenia za udział w rozprawie              | 1,15 h x 22,36 zł = 25,71 zł  | 7,57 h x 22,36 zł = 169,26 zł |
|                                                                           | Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą | 2,30 h x 22,36 zł = 51,43 zł  |                               |
| Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.                     |                                                  | 149,97 zł                     | 149,97 zł                     |
| Koszty korespondencji                                                     |                                                  | 10,60 zł                      | 10,60 zł                      |
| SUMA                                                                      |                                                  | 470,17 zł                     | 624,28 zł                     |
| SUMA w postępowaniach toczących się po rozwodzie                          |                                                  | 510,30 zł                     | 664,41 zł                     |
| Postępowania w przedmiocie zmiany kontaktów z małoletnim                  |                                                  |                               |                               |
| Sędzia                                                                    | Wynagrodzenia za udział w rozprawie              | 1,53 h x 67,38 zł = 103 zł    | 4,37 h x 67,38 zł = 294,45 zł |
|                                                                           | Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą | 3,06 h x 67,38 zł = 206,18 zł |                               |
| Urzędnik                                                                  | Wynagrodzenia za udział w rozprawie              | 1,53 h x 22,36 zł = 34,21 zł  | 7,57 h x 22,36 zł = 169,26 zł |
|                                                                           | Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą | 3,06 h x 22,36 zł = 68,42 zł  |                               |
| Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.                     |                                                  | 175,61 zł                     | 175,61 zł                     |
| Koszty korespondencji                                                     |                                                  | 14,81 zł                      | 14,81 zł                      |
| SUMA                                                                      |                                                  | 602,23 zł                     | 654,13 zł                     |
| SUMA w postępowaniach toczących się po rozwodzie                          |                                                  | 620,07 zł                     | 674,58 zł                     |

Źródło: opracowanie własne.

Przyjmując powyższe kwoty oraz szacowaną liczbę załatwionych rocznie spraw (55% z wszystkich 15 304 załatwionych w 2015 r.) czyli 6887, średnio rocznie koszty tych postępowań wyniosły 3 514 334,04 zł (maksymalnie 4 575 791,67 zł). Natomiast średni roczny dochód w tej kategorii to 564 734 zł. Oznacza to, że przeciętnie rocznie Skarb Państwa jest obciążony różnicą kosztów, których nie pokrywa dochód w tych sprawach w wysokości ok. 2 949 600,04 zł.

Pośród 209 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim 114 z nich (54%) dotyczyło uczestników – rodziców dziecka po rozwodzie. Łączny dochód tych spraw z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych wyniósł 6816 zł. Oznacza to, że przeciętnie wniosek w tej kategorii przynosił dochód 60 zł. Natomiast średni koszt jednej takiej sprawy wyniósł 620,07 zł (w maksymalnym wariacie 674,58 zł).

Przyjmując powyższe kwoty oraz szacowaną liczbę załatwionych rocznie spraw (54% z wszystkich 5219 załatwionych w 2015 r.), czyli 2401, średnie roczne koszty tych spraw wyniosłyby 1 488 788,07 zł (w wariancie maksymalnym 1 619 666,58 zł). Natomiast średni roczny dochód – 144 060 zł. Oznacza to, że średnio rocznie Skarb Państwa pokrywa różnicę z tytułu prowadzenia tych spraw w wysokości ok. 1 344 728,07 zł.

Łącznie kwota wynikająca z różnicy między dochodem a kosztem prowadzenia spraw rozwiedzionych rodziców dziecka w obu badanych kategoriach wynosi 4 294 328,11 zł i może zostać uznana za maksymalny szacunek kosztów, które wynikają z „fasadowych” orzeczeń rozwodowych – czyli tych, w których treść orzeczenia niewystarczająco (bądź w ogóle) nie objęła ustaleń dotyczących opieki nad dzieckiem.

Do powyższej kwoty, na podstawie dotychczas zrealizowanych badań, można dodać sprawy o rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka (art. 97 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>51</sup>). Biorąc pod uwagę liczbę załatwionych spraw tego typu w 2015 r. (3269<sup>52</sup>), przeliczoną na szacowany udział tych, które – jak podawał J. Słyk<sup>53</sup> – dotyczyły rozwiedzionych rodziców dziecka (44%) otrzymujemy liczbę 1831 spraw. Korzystając z oszacowanego w tym opracowaniu dochodu i kosztu w porozwodowych sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej, przeciętny dochód z jednej sprawy wyniósł 82 zł, a średni koszt jednej takiej sprawy to 510,30 zł (w maksymalnym wariancie 664,41 zł).

Na podstawie tych danych możemy szacować, że średnio rocznie rozstrzygnięcia o istotnych sprawach dziecka przynoszą dochód 150 142 zł (82 zł x 1831 zł). Przy czym sprawy te generują średnio rocznie koszty w wysokości 934 359,30 zł (a w wariancie maksymalnym – 1 216 534,71 zł). Na tej podstawie można wnioskować, że średnio rocznie Skarb Państwa pokrywa różnicę kosztów tych spraw w wysokości ok. 784 217,30 zł. Takie obliczenia stanowią przykład, jak na podstawie oszacowanych w niniejszym opracowaniu danych można prowadzić kolejne analizy tego typu.

Warto zwrócić uwagę na znaczny udział w badaniu spraw wszczętych przez sąd z urzędu – 103 sprawy (24%). Nie wydaje się, aby ich liczba w postępowaniach w badanym przedmiocie mogła ulec zmniejszeniu. Często były to sprawy, w których kurator sądowy wnosił o zmianę postanowienia o nadzorze nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej nad dzieckiem albo reprezentant placówki, w której przebywało dziecko wnosił o weryfikację w przedmiocie władzy rodzicielskiej rodziców. Można zatem powiedzieć, że postępowania wszczęte z urzędu były najczęściej kolejnym krokiem w machinie nadzoru i opieki państwa nad dziećmi, które miały nieszczęście się w niej znaleźć. Ponad 1/5 badanych spraw (22%) dotyczyła uczestników – rodziców dziecka niebędących w związku małżeńskim. Ich liczba w postępowaniach rodzinnych także raczej nie ulegnie zmianie – są to najczęściej związki, które uległy rozpadowi, a rodzice nie mieszkają już razem. W takich

<sup>51</sup> Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm.).

<sup>52</sup> Sprawozdanie MS – S16 w sprawach rodzinnych z zakresu spraw cywilnych z wyłączeniem spraw nieletnich za rok 2015. Liczba spraw: Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka w razie braku porozumienia między rodzicami (art. 97 § 2 k.r. i op.) (z wyłączeniem s. 246, 247, 248).

<sup>53</sup> J. Słyk, *Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka...*, s. 96.

sprawach ustalenie przed sądem dotyczące np. kontaktów z dzieckiem często jest niezbędne do funkcjonowania w nierzadko i tak już napiętej sytuacji między rodzicami. Ponadto część spraw, które znalazły się w próbie badawczej, były kolejnymi już sprawami tej samej rodziny w danym przedmiocie. Oznacza to, że jest grupa osób, która ma na tyle skomplikowaną sytuację rodzinną, że kilkakrotnie powraca do roli stron w postępowaniu przed sądem rodzinnym. To także jest więc pula badanych postępowań, której raczej nie ograniczą nawet najlepsze rozstrzygnięcia rozwodowe.

Uwagę przykuwa fakt, że w przypadku rozwiedzionych uczestników postępowań wnioski w badanych sprawach były składane średnio po 41 miesiącach od dnia rozwodu (czyli po prawie 3,5 roku). Oczywiście część spraw, które zostały objęte badaniem, były kolejnymi sprawami o zmianę ustalenia, które było już przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego po rozwodzie rodziców. Jednak nawet po odjęciu tych spraw wciąż czas, który minął od rozwodu do złożenia wniosku w badanych sprawach, pozostaje dość długi<sup>54</sup>. To wskazuje, że powodem wszczęcia badanych spraw niekoniecznie było niedokładne orzeczenie rozwodowe, które wymagałoby szybkiej modyfikacji w zakresie władzy rodzicielskiej czy ustalenia kontaktów z dzieckiem.

Co więcej, zdarzały się przypadki, w których badana sprawa dotyczyła zmiany zawartej wcześniej ugody (40 spraw) czy nawet porozumienia wychowawczego dotyczącego kontaktów z dzieckiem zawartego przy wyroku rozwodowym<sup>55</sup>. Można zatem wysnuć wniosek, że część spraw zostałaby wszczęta niezależnie od staranności sądu w ustaleniu przyszłego sprawowania opieki nad dzieckiem. Może być to spowodowane niespodziewanymi zmianami w życiu rodziny, które wymagają ponownego uregulowania sytuacji przed sądem albo zaognienia konfliktu, którego strony nie potrafią same rozwiązać – niemniej jednak ta pula osób, bez względu na jakość wyroku rozwodowego, będzie najpewniej wracać do sądu z wnioskami w badanym przedmiocie.

Być może części postępowań rodzinnych w wybranych do tego badania kategoriach, których uczestnikami byli rodzice dziecka po rozwodzie, można by uniknąć dzięki innemu rozstrzygnięciu rozwodowemu. Jednak wymagałoby to szczegółowych danych o tym, jakie były to postanowienia oraz jaki jest odsetek uczestników postępowań rodzinnych, którzy chcą zmienić konkretne, wypracowane w postępowaniu rozwodowym ustalenie (np. w zakresie władzy rodzicielskiej lub kontaktów z dzieckiem). Ta grupa, która faktycznie w wyroku rozwodowym zawarła rzetelne ustalenia, a mimo to na skutek różnych sytuacji życiowych wraca do sądu, aby je zmienić, tak czy inaczej będzie uczestnikami postępowań rodzinnych. Natomiast ewentualne zmiany mogłyby dotyczyć pozostałych osób, które nie miały tak konkretnych ustaleń w wyrokach rozwodowych i właśnie z tego powodu wnioskuje do sądu rodzinnego o ustalenie w tym przedmiocie. Pamiętając jednak o dość odległym czasie wszczynania badanych postępowań (41 miesięcy), można wnioskować, że przeciętna sprawa w badanym przedmiocie wpływała do sądu najprawdopodobniej niezależnie od „jakości” orzeczenia rozwodowego.

<sup>54</sup> W połowie z wszystkich badanych spraw okres ten nie przekroczył 29 miesięcy (prawie 2,5 roku).

<sup>55</sup> Sprawa nr 89 i 109.

**Słowa kluczowe:** dziecko, rozwód, orzeczenie o władzy rodzicielskiej w wyroku rozwodowym, kontakty rodzica z dzieckiem, zmiana rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej, zmiana rozstrzygnięcia o kontaktach z dzieckiem rozwiedzionych rodziców, postępowanie cywilne, sąd opiekuńczy, prawo rodzinne

### Summary

**Joanna Klimczak, *Expenses on selected court proceedings concerning minors after the parental dissolution of marriage***

The research introduced in this article is a continuation of the project *Expenses on dissolution of marriage court proceedings*. It showed the estimation of revenues and budget expenditures on legal due diligence of selected causes on family proceedings and possible savings from control on bringing those actions to the court by changes in divorce proceedings. Two categories of legal actions conducted by the family courts were the subject of the research – to change decision with regard to parental authority and to change the contact order with the minor. Afterwards the examination of randomly drawn case files of two above mentioned categories, together with its cost estimation, has been made. The research was conducted on 422 cases. Its distribution in the trial was almost equal – 209 litigations of changing decisions with regard to parental authority and 210 of changing the contact order with the minor. Three cases were aggregated into one settlement. In more than a half of the trial (230 examined cases) the parents of the minor were after the dissolution of marriage. Estimated data analysis has shown that the expenses on abovementioned family proceedings outweigh the possible revenues. This means that The Treasury covers the difference each year. Taking into consideration the possible savings related to from control on bringing those actions to the court by changes in divorce proceedings the diversity of cases shouldn't be overlooked: almost ¼ of proceedings were initiated ex officio, and over 1/5 (22%) pertained to the parents not being in the state of matrimony. Moreover some cases concerned further proceedings of the same family. This means, that some people appear in court for the same complicated family matters. In case of divorced parties, possible amendments could consider only those who had non-exhaustive conclusions in their decrees.

**Keywords:** minor, dissolution of marriage, decision with regard to parental authority after the decree, contact order with the minor, changing decisions with regard to parental authority, changing the contact order with the minor after the dissolution of the marriage, civil proceedings, family court, family law

Marcin Cieśliński\*

## Stanowisko sędziów na temat wysłuchiwania małoletnich w postępowaniu cywilnym

### 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wśród narzędzi badawczych zastosowanych w ramach realizacji tematu „Praktyka sądowa w zakresie wysłuchiwania małoletnich w postępowaniach cywilnych w kontekście idei przyjaznego wysłuchiwania dziecka”<sup>1</sup> była ankieta mająca na celu ustalenie poglądów sędziów rodzinnych oraz prezesów sądów na temat wysłuchania. Okazało się bowiem, że analiza aktowa (tradycyjnie stosowana w celu ustalenia „prawa w działaniu”) jest niewystarczająca dla realizacji wymienionego tematu<sup>2</sup>. Dopiero połączenie wyników badania aktowego z analizą stanowisk wypowiedzianych w ankietach nadesłanych przez prezesów sądów umożliwiło przedstawienie praktyki wysłuchania małoletnich w Polsce w okresie od stycznia 2013 r. do połowy 2015 r.

Do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości nadesłano 630 wypełnionych przez sędziów ankiet<sup>3</sup>. Przedmiotem niniejszego opracowania jest prezentacja poglądów sędziów na temat wysłuchania dzieci, zawartych w odpowiedziach na pytania ankiety (w tym otwarte) i w dodatkowych komentarzach sędziów oraz opiniach na badany temat.

Poznanie stanowiska sędziów ma szczególną doniosłość, gdyż sukces instytucji wysłuchania dzieci jest uzależniony od przekonania sędziów do potrzeby przeprowadzania tej czynności procesowej<sup>4</sup>. O dopuszczalności wysłuchania decyduje sąd. Bardzo silna jest w tym zakresie jego władza dyskrecyjna. Co prawda, każdy

\* Autor jest adwokatem, adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> „Prawo w Działaniu” 2015/24, s. 221–236. Pełny tekst raportu jest dostępny na stronie internetowej Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, <http://www.iws.org.pl> (Raporty, Prawo ustrojowe 2015).

<sup>2</sup> Akta większości spraw nie zawierały informacji o miejscu i sposobie rejestracji wysłuchania małoletniego ani o osobach uczestniczących w wysłuchaniu, a orzeczenia zostały uzasadnione zaledwie w 64 sprawach (34,8%). Bardzo trudno było ocenić na podstawie lektury akt, czy wysłuchania miały przyjazny charakter.

<sup>3</sup> Wśród ankietowanych było 25 sędziów, którzy nie przeprowadzili nigdy wysłuchania dziecka.

<sup>4</sup> Potwierdzają to doświadczenia państw europejskich. F. Badenschier (*Kindesanhörung ist nicht schlimmer als Prüfungsangst* – tekst dostępny w dacie 08.09.2017 r. na <http://www.zeit.de/wissen/2011-03/kind-anhoerung-gericht/seite-2>) opisała historię, która zdarzyła się na międzynarodowej konferencji w Lyonie (<http://www.zeit.de/thema/lyon>). Gdy niemiecki sędzia Eberhard Carl poinformował uczestników konferencji, że w Niemczech od 1980 r. dzieci są wysłuchiwane w sprawach dotyczących uprowadzeń za granicę, sędziowie francuscy ocenili, że stanowi to nadużycie wobec dzieci. Na konferencji tej doszło nawet do wypowiedziania obraźliwych komentarzy na temat niemieckich rozwiązań prawnych.

inny dowód też dopuszcza sąd, jednak – jeżeli zgłoszony w odpowiednim czasie dowód ma znaczenie dla sprawy – rzadko zdarza się, aby sąd oddalał wniosek dowodowy. Odnośnie do wniosków o wysłuchanie małoletniego jeżeli sędzia uważa, że wysłuchanie nie jest pożytecznym elementem sprawy rodzinnej, zawsze wskaże argumentację uzasadniającą odstąpienie od tej czynności (przykładowo w postaci zagrożenia dobra dziecka wskutek jego wysłuchiwanie<sup>5</sup> lub istnienia wystarczającej ilości materiału procesowego do wydania orzeczenia merytorycznego bez potrzeby wysłuchiwanie małoletniego). Mimo to z analizy akt i ankiet wynika, że sądy zazwyczaj wysłuchują dzieci z urzędu. Strony, a nawet profesjonalni pełnomocnicy, zachowują znaczną powściągliwość w zgłaszaniu wniosków o wysłuchanie<sup>6</sup>. Jeszcze większa bierność cechuje uczestników postępowania w zakresie zgłaszania wniosków odnoszących się do sposobu czy miejsca wysłuchania, a sądy rzadko pytają, czy strony mają wnioski co do sposobu przeprowadzenia wysłuchania i propozycje dotyczące pytań do małoletniego.

## 2. POGLĄDY NA TEMAT BEZPOŚREDNIOŚCI WYŚŁUCHANIA

Założeniem badawczym była analiza praktyki tzw. bezpośredniego wysłuchania dziecka przez sąd – czyli sytuacji, w której sąd czynił to osobiście. Taki model wysłuchania wynika z art. 216<sup>1</sup> oraz art. 576 § 2 k.p.c. Zważywszy, że sądy nadesłały także akta spraw (14) zawierających wyłącznie wysłuchanie pośrednie (za pomocą Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego – dalej RODK – lub kuratora), a także z uwagi na fakt, że zdaniem znacznej części środowiska sędziowskiego wysłuchanie pośrednie spełnia również wymóg „wysłuchania dziecka” – badanie objęło także wysłuchanie pośrednie.

Analiza akt, pisma prezesów sądów, stanowiska sędziów wypowiedziane w badaniu ankietowym wykazały zróżnicowane rozumienie pojęcia wysłuchania przez sędziów rodzinnych, co ma zasadniczy wpływ na stosowanie omawianej instytucji. Znaczna część ankietowanych uważa, że wysłuchanie pośrednie spełnia wymogi wysłuchania z art. 216<sup>1</sup> oraz art. 576 § 2 k.p.c., podczas gdy inni za wysłuchanie uznają jedynie wysłuchanie sądowe (bezpośrednie).

Częstokroć sąd stwierdzał w uzasadnieniu orzeczenia, że „sąd uwzględnił zdanie dziecka (...)”, „małoletni wyraził wolę (...)” bez wskazania, czy stanowisko dziecka ustalono w drodze bezpośredniego wysłuchania przez sąd, czy też dziecko przedstawiło je kuratorowi lub biegłym z RODK. W badanych sprawach w zasadzie nie zdarzało się, aby sąd wprost wskazywał, że „doszło do wysłuchania dziecka”. Można było co najwyżej znaleźć zapis, że sąd zapoznał się ze zdaniem dziecka, co nie jest równoznaczne z jego wysłuchaniem. W niektórych sprawach bezpośredniemu

<sup>5</sup> Pogląd taki jest zgodny z wypowiedziami doktryny, por. A. Czerederecka, *Psychologiczne kryteria wysłuchania dziecka w sprawach rodzinnych i opiekuńczych*, „Rodzina i Prawo” 2010/14–15, s. 22 i n. Autorka wskazała, że bezpośredni udział dziecka w postępowaniu sądowym jest wysoce kontrowersyjny, bowiem konsekwencje wezwania dziecka do sądu mogą być dla niego traumatyczne, a uzyskane od dziecka deklaracje mogą prowadzić do pochopnych wniosków. W konsekwencji wysłuchanie może być sprzeczne z dobrem małoletniego.

<sup>6</sup> W 55 (29,9%) ze 184 zbadanych spraw po obu stronach występowali adwokaci lub radcowie prawni. W 42 sprawach (22,8%) jedna ze stron była zastępowana przez fachowego pełnomocnika, ale tylko w 15 sprawach (8,1%) udział takiego pełnomocnika wpłynął na dopuszczenie dowodu z bezpośredniego wysłuchania dziecka.



wysłuchaniu sądowemu towarzyszyło badanie dziecka w RODK przez biegłych psychologów lub za pośrednictwem kuratora. Czasem stanowisko dziecka można było poznać za pośrednictwem zeznań świadków, stron, a nawet z listów pisanych do sądu. W uzasadnieniach orzeczeń nie wskazywano jednak, która z tych czynności była wysłuchaniem. Sądy nie dokonywały takiej kwalifikacji, przyjmując, że poznały zdanie dziecka. Taka praktyka jest błędna i sprzeczna z treścią art. 328 § 2 k.p.c. Sąd powinien bowiem wskazać w uzasadnieniu orzeczenia podstawę faktyczną rozstrzygnięcia, a mianowicie: ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Zarówno sąd odwoławczy, jak i podmiot zainteresowany wynikiem sprawy powinni wiedzieć z lektury uzasadnienia orzeczenia, czy sąd dokonał wysłuchania w formie pośredniej czy bezpośredniej. Ponadto z treści uzasadnienia powinno wynikać, czy wysłuchanie dziecka było podstawą poczynienia ustaleń faktycznych, czy jedynie sposobem poznania stanowiska małoletniego.

Analiza aktowa prowadzi do wniosku, że głos dziecka w wielu sprawach miał wpływ na orzeczenie sądu, jednak sąd nie odwoływał się do tego wprost w treści pisemnego uzasadnienia. Można odnieść wrażenie, że sądy kształtowały swoje zdanie na temat sytuacji rodzinnej na podstawie wysłuchania, chociaż bardzo często nie odnosiły się przy ustalaniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia wprost do czynności wysłuchania.

### 3. DOKUMENTOWANIE PRZEBIEGU WYŚLUCHANIA

Bardzo ważnym i delikatnym aspektem wysłuchania dzieci jest dopuszczalność ewentualnej rejestracji wysłuchania małoletniego. Z informacji zgromadzonych w ankietach wynika, że większość sędziów nie rejestruje w ogóle przebiegu wysłuchania dziecka. Jedynie 84 sędziów wskazało, że zdarzało się, że dokonywali rejestracji w systemie audiowizualnym, ale w sposób ukryty. Wielu sędziów uważa bowiem, że rejestracja może dziecko peszyć i zakłócić naturalność jego zachowania.

Osobną kwestią jest sporządzenie dokumentu pisemnego stwierdzającego przebieg wysłuchania. Z powodu braku regulacji ustawowej istnieją odmienne praktyki w tym zakresie. Dla stron i uczestników, a także dla sądu odwoławczego duże znaczenia ma sposób opisanie czynności procesowej wysłuchania dziecka.

Badania aktowe wskazują, że w przeważającej liczbie wypadków sporządzano protokół (160 spraw spośród 171, w których odbyło się wysłuchanie bezpośrednie, co stanowi 93,6%). W 6 wypadkach (3,5%) sporządzono notatkę z wysłuchania. W 5 sprawach (2,9%) odnotowano przebieg wysłuchania „w inny sposób”. W 2 wypadkach (1,1%) w aktach nie udało się odnaleźć jakiegokolwiek materialnego zapisu przebiegu wysłuchania. Większość sędziów była więc przywiązana do formy protokołu jako dokumentu najrzetelniej odzwierciedlającego przebieg czynności.

Powyższe dane znalazły potwierdzenie w ankietach wypełnionych przez sędziów, którzy wskazali na różnorodność sposobu „opisania” wysłuchania dziecka. Podstawowym dokumentem sporządzanym z wysłuchania jest protokół. Spośród 605 sędziów, którzy dokonywali wysłuchań, osobiście tylko 88 sędziów zaznaczyło (14,5%), że sporządzało notatki służbowe z wysłuchań. Biorąc jednak pod uwagę, że wielu sędziów podało w ankiecie często dwa lub nawet trzy praktykowane



sposoby utrwalenia pisemnego wysłuchania, nie można definitywnie określić danych procentowych wskazujących na sposób utrwalenia wysłuchania.

#### **4. POGLĄD NA TEMAT MINIMALNEGO WIEKU DZIECKA UMOŻLIWIAJĄCEGO JEGO WYŚLUCHANIE**

Nawet w obrębie grupy sędziów uznających potrzebę przeprowadzania wysłuchań kontrowersje budzi granica wieku dziecka, po przekroczeniu której możliwe jest jego wysłuchanie. Sędziowie, którzy z rezerwą podchodzą do wysłuchania dzieci, jeżeli decydują się na tę czynność, dokonują jej z małoletnimi od 13–15 roku życia<sup>7</sup>. Prezesi niektórych sądów wskazali, że nie prowadzi się wysłuchań bezpośrednich dzieci młodszych niż 13, a nawet 15 lat. Zdaniem tej grupy sędziów doświadczenia praktyczne dowodzą, że – niezależnie od starań podjętych przez sędziego i warunków wysłuchania – małe dzieci nie wnoszą nic wartościowego do sprawy, jako że nie są wystarczająco dojrzałe i łatwo mogą ulegać manipulacji. Niektórzy ankietowani sędziowie wskazali na naganne praktyki niektórych rodziców, sprowadzające się do stosowania wobec dzieci nacisku w związku z planowanym wysłuchaniem, ewentualnie poddawanie ich odpowiedniej „terapii” (prowadzącej, jak to ujął jeden z sędziów, do „przeterapeutyzowania” dzieci).

#### **5. KRYTERIA „PRZYJAZNOŚCI” WYŚLUCHANIA W OPINII SĘDZIÓW**

Ankietowanym zadano pytanie: „czy wysłuchania były prowadzone w formie przyjaznej dla dziecka – jeżeli tak (w jaki sposób)”. Udzielone odpowiedzi umożliwiły wskazanie głównych kryteriów oceny „przyjazności” wysłuchania dokonanej przez sędziów.

##### **5.1. Dbłość o ochronę przed negatywnymi przeżyciami dziecka i poszanowanie jego godności**

Sędziowie wskazywali, że wysłuchanie powinno się odbywać w sposób zapewniający dziecku ochronę przed negatywnymi następstwami uwikłania w sprawę dorosłych. Nie powinno wiązać się z negatywnymi przeżyciami. Dzieciom należy wyjaśnić powody, dla których sędzia z nimi rozmawia, poinformować, że mogą, ale nie muszą odpowiadać na pewne pytania.

Sędziowie ocenili, że wysłuchanie jest przyjazne, gdy następuje z zachowaniem poufności, poszanowaniem godności wysłuchiwanego, uwzględnianiem jego decyzji, gdy pragnie przerwać czy zakończyć rozmowę. Niektórzy ankietowani wskazywali, że niesprzeczność z dobrem dziecka jest pozaustawową przesłanką wysłuchania.

##### **5.2. Właściwe pomieszczenie do przeprowadzenia wysłuchania**

Z badania ankietowego sędziów wynika, że jedną z najważniejszych przesłanek „przyjazności” wysłuchania jest możliwość jego przeprowadzenia we właściwym

<sup>7</sup> Przykładowo w Sądzie Rejonowym w Augustowie przyjęła się praktyka wysłuchiwanie dzieci powyżej 13. roku życia, ale z kolei w sądach w Elku i Gdyni wysłuchiwane były także małe dzieci.

pomieszczeniu – poza salą rozpraw (w tzw. niebieskim pokoju lub gabinecie sędziego)<sup>8</sup>. Istotny jest także w opinii ankietowanych wygląd i wyposażenie pomieszczenia wysłuchania (kolorowe ściany, zabawki, przybory do rysowania).

Sędziowie, którzy wyrazili opinię, iż wysłuchania nie były prowadzone w przyjaznej formie, wskazywali, że taka ocena jest skutkiem przeprowadzenia wysłuchania w nieodpowiednim pomieszczeniu (większość w tej grupie ankietowanych wprost wskazała „brak niebieskiego pokoju”).

Część ankietowanych zwróciła uwagę na związek miejsca wysłuchania z wiekiem wysłuchiwanego. Im dzieci są starsze, tym mniej istotne staje się otoczenie. „Nastolatki” potrafią bowiem przedstawić fakty mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i są gotowi do dojrzałej rozmowy, wyrażenia własnych pragnień, obaw. W jednej z wypowiedzi zwrócono nawet uwagę na to, że dzieci kilkunastoletnie nie czują się komfortowo w pokojach „z misiami, niski krzesłami i kolorowymi malowankami”.

### 5.3. Sposób wysłuchiwanie

Wielu ankietowanych zwróciło uwagę na sposób przeprowadzenia wysłuchania, a nawet wybór miejsca, które zajmuje dziecko (np. siedzi na tym samym poziomie, co sędzia) i ubiór sędziego (bardzo często podkreślano potrzebę braku stroju urzędowego). Sędziowie wskazywali, że wysłuchanie jest przyjazne, gdy rozmowa jest dostosowana do wieku dziecka, stworzono warunki odpowiadające domowym, dziecko pozostaje w otoczeniu zabawek, zaś wysłuchujący dba o wprowadzenie nieoficjalnej atmosfery (np. przez poczęstowanie młodszego dziecka lizakiem). Za istotny sędziowie uznawali sposób zwracania się do dziecka, zadawania pytań, ton głosu, kolejność podejmowanych tematów (np. najpierw „luźna” rozmowa na ogólne tematy, bez pośpiechu, ponagłania, bez jakiegokolwiek „nacisku” na dziecko, później przechodzenie do problematyki związanej ze sprawą).

Znakomita większość, bo 544 (86,3%) ankietowanych oceniło, że wysłuchania były prowadzone w formie przyjaznej dla dziecka. Zaledwie 44 osoby (7%) napisały, że wysłuchania nie były prowadzone w formie przyjaznej dla dziecka<sup>9</sup>. Rodzi się więc pytanie, na które nie sposób znaleźć odpowiedzi: dlaczego znaczna część sędziów uważa, że wysłuchanie stanowi traumę dla dziecka? Dlaczego przyjazne wysłuchania (tak je oceniają sędziowie) mają tak bardzo obciążać małoletnich, że w większości spraw rezygnuje się z przeprowadzania tej czynności?

## 6. ROLA WYŚLUCHANIA

Pomimo że środowisko sędziowskie jest poważnie podzielone co do oceny, czym jest wysłuchanie i czy należy powszechnie korzystać z tego środka, z ankiety wypełnionej przez sędziów rodzinnych wynika, że zdaniem 506 z nich (80,3%) wysłuchanie

<sup>8</sup> Stanowi to warunek ustawowy wysłuchania, niestety nie zawsze przestrzegany. Zdarzało się bowiem, że sąd dokonywał wysłuchania na sali rozpraw (np. w Sądzie Rejonowym w Dzierżoniowie).

<sup>9</sup> 12 osób ankietowanych (1,9%) w ogóle nie wskazało odpowiedzi lub postawiło znak zapytania przy tym pytaniu. 25 ankiet sędziowskich nie zakwalifikowano do badania w zakresie tego pytania (4% respondentów), gdyż osoby te wskazały, że w ogóle nie przeprowadzały wysłuchania.

dziecka ułatwia wydanie trafnego orzeczenia. Jedynie 32 sędziów stwierdziło, że wysłuchanie nie ułatwia wydania trafnego orzeczenia, co stanowi zaledwie 5,1% badanych. 90 badanych (14,3%) stwierdziło, że trudno powiedzieć, czy wysłuchanie dziecka ułatwia wydanie trafnego orzeczenia.

Pomimo że znaczenie wysłuchania jako podstawy ustalania okoliczności faktycznych jest wysoce kontrowersyjne, badanie wykazało, że wysłuchanie dziecka zwiększa szanse ustalenia w sposób właściwy okoliczności faktycznych sprawy, a w konsekwencji ułatwia wydanie trafnego orzeczenia. Przeprowadzenie wysłuchania jest wyrazem realizacji zasady bezpośredniości i daje niepowtarzalną okazję ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości lub nadużyć w stosunku do dzieci, co pozwala na właściwą ochronę praw dziecka.

Wyniki badania akt wskazały, w sposób niebudzący wątpliwości, że wysłuchanie bezpośrednie dzieci (171 spraw badanych) miało zazwyczaj istotny wpływ na wynik sprawy i doprowadziło – z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością – do uwzględnienia życzeń dziecka wyrażonych podczas wysłuchania (80 spraw – 46,8%) lub częściowego uwzględnienia życzeń dziecka (38 spraw – 22,2%). Także ankiety wypełnione przez sędziów potwierdziły duże znaczenie wysłuchania dziecka dla wyniku sprawy.

## 7. OCENA PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA CYWILNEGO O WYŚLUCHANIU MAŁOLETNIEGO

Spośród ankietowanych sędziów 301 (47,8%) uznało, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, normujące wysłuchanie dziecka, zawierają zadowalające (wystarczające) rozwiązania. 273 sędziów (43,3%) oceniło, że przepisy są niewystarczające i budzą wątpliwości interpretacyjne. 47 ankietowanych (7,5%) stwierdziło, że trudno im ocenić obowiązujące regulacje prawne, a 9 sędziów (1,4%) nie udzieliło na ten temat odpowiedzi.

Zróżnicowanie stanowisk prowadzi do kształtowania się „regionalizmów”, czyli pewnych zwyczajów w zakresie dokonywania wysłuchania w okręgu danego sądu. Badania aktowe potwierdziły taką prawidłowość. Było to widoczne przykładowo odnośnie do praktyki co do składu sądu podczas wysłuchania (z udziałem lub bez udziału ławników), granicy wieku, po której przekroczeniu dopuszcza się przeprowadzenie omawianej czynności.

W grupie sędziów uznających obowiązujące przepisy za niewystarczające i budzące wątpliwości interpretacyjne wyrażano opinie o celowości doprecyzowania norm kodeksowych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, będącym swoistą „instrukcją obsługi”, pozwalającą uniknąć wątpliwości i zachęcać do częstszego przeprowadzania wysłuchań. W braku takiego rozwiązania w niektórych sądach pojawiły się nawet nieoficjalne instrukcje wysłuchiwanie dzieci, mające na celu pomaganie sędziom w przeprowadzaniu tej trudnej czynności.

Należy odnotować, że dla części sędziów pewien dyskomfort stanowi kategoryczność przepisów dotyczących wysłuchania małoletniego. Brzmienie przepisów art. 216<sup>1</sup> oraz art. 576 § 2 k.p.c. nakazuje zastosowanie ich zawsze i w każdej sprawie dotyczącej dziecka. Jednakże w opinii większości sędziów przepisy te mają charakter „względnie obligatoryjny”. Uważają, iż o przeprowadzeniu wysłuchania

małoletniego powinien decydować „nie charakter sprawy, lecz tylko walory podmiotowe dziecka”<sup>10</sup>.

Prowadzone badania wykazały, że ocena znaczenia (istotności dla rozstrzygnięcia) wysłuchania dziecka często idzie w parze z oceną, czym jest sama czynność wysłuchania.

Część z sędziów uważa, że wysłuchanie jest kluczowym dowodem w sprawie dotyczącej osoby lub majątku dziecka, który ma znaczenie nadrzędne wśród wszystkich dowodów. Wysłuchanie stanowi przy takim podejściu „panaceum dowodowe”, rozwiązujące problem danej sprawy rodzinnej. W niektórych sądach dało się zauważyć duże zaangażowanie sędziów w wysłuchania, a także swoistą odwagę w podejmowaniu tych czynności także w stosunku do małych dzieci (Sąd Rejonowy w Elku, Sąd Rejonowy w Gdyni).

Badanie aktowe wykazało, iż liczba wysłuchań jest „śladowa”, co jest zapewne skutkiem poglądu, że wysłuchanie jest czynnością procesową niestanowiącą elementu postępowania dowodowego. W konsekwencji, niezależnie jakie treści ujawni dziecko, wysłuchanie nie stanowi to podstawy ustalania stanu faktycznego sprawy.

Wielu sceptycznie nastawionych do wysłuchania sędziów twierdzi, że nie są na tyle przygotowani do oceny informacji przekazywanych przez dziecko. Tacy sędziowie starają się unikać wysłuchiwanie dzieci, ewentualnie zlecają przeprowadzenie tej czynności kuratorowi lub biegłym. Zwracają uwagę na konflikt lojalnościowy, a nawet na dopasowanie się dziecka do oczekiwań tego rodzica, z którym ono na stałe przebywa. Zdaniem jednego z sędziów „wypracowywane standardy nie powinny więc zmierzać do tego, aby w każdym możliwym przypadku sędzia wysłuchiwał dziecka, co jest czynnością mało przydatną procesowo” oraz „bardzo obciążającą dziecko”. Przeciwnie powszechnemu wysłuchiowaniu małoletnich ma przemawiać to, że samo wysłuchanie jest dla dziecka traumatyczne<sup>11</sup>. Dodatkowo wskazywano, że wysłuchanie dzieci stanowi dla sędziów obciążenie, wiążące się ze stresem. Zdaniem autorów takich poglądów wysłuchanie dziecka w sprawach cywilnych „winno być wyjątkiem, nie regułą”.

## 8. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

- Jak wskazano wyżej, 80,3% ankietowanych sędziów oceniło, iż wysłuchanie dziecka ułatwia wydanie trafnego orzeczenia, a tylko 5,1% było odmiennego zdania (pozostali nie zajęli zdecydowanego stanowiska w tej kwestii).
- 86,3% sędziów stwierdziło, że wysłuchania były prowadzone w formie przyjaznej dla dziecka.
- Badanie wykazało, że częstotliwość wysłuchania nie jest uzależniona od dysponowania przez sądy specjalnymi środkami technicznymi oraz pomieszczeniami przygotowanymi do wysłuchiwanie małoletnich.

<sup>10</sup> Tak przykładowo wskazał Prezes Sądu Okręgowego w Gliwicach w liście z 23.09.2015 r. do Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

<sup>11</sup> Ciekawe są w tym zakresie wyniki badań przeprowadzonych w Niemczech. Badania te prowadzone na Uniwersytecie w Tybindze (<http://www.medizin.uni-tuebingen.de/ppki/index.html>) wskazują, że wysłuchanie dziecka w sądzie nie stanowi większego przeżycia niż strach przed egzaminem szkolnym. Dziś w Niemczech zdarza się nawet wysłuchanie trzylatków.

Specjalne pomieszczenia (głównie niebieskie pokoje) w wielu wypadkach ułatwiały pracę sędziom, jednak nie przesądzały o tym, że dany sędzia był bardziej przekonany do stosowania instytucji wysłuchania<sup>12</sup>. W wielu przypadkach gabinet sędziego był miejscem bliskim sędziemu, a także przyjaznym dla dziecka. Nie sposób jest więc twierdzić, że wysłuchania „gabinetowe” były gorsze od tych przeprowadzonych w niebieskich pokojach. Kluczowe jest natomiast przekonanie sędziego, że należy dziecka wysłuchać.

Trafne rozwiązania ustawowe oraz stabilne orzecznictwo mogą być niezmiernie pomocne w ukształtowaniu polskiego modelu wysłuchania małoletnich dzieci. Obecnie środowisko sędziowskie jest bardzo podzielone w zakresie wyrażanych poglądów, czym jest wysłuchanie i jak należy tę czynność przeprowadzać. Jak się wydaje, sędziowie powinni dostać jasne i odpowiednio rozbudowane przepisy (podobnie jak w postępowaniu karnym). Niezbędne są szkolenia sędziów umożliwiające im odpowiednie postępowanie z dzieckiem. Wysłuchanie nie może bowiem w żadnym wypadku prowadzić do traumy dziecka, powinno jednak dać sądowi możliwość poznania w jak najszerszym zakresie zdania dziecka, a także umożliwić poznanie jego sytuacji.

**Słowa kluczowe:** dziecko, dobro dziecka, wysłuchanie, bezpośredniość wysłuchania, postępowanie cywilne.

### Summary

#### Marcin Cieśliński, *The view of the judiciary on minor hearings in civil proceedings*

*The article points out the view of the judiciary on minor hearings in civil proceedings, determined on data obtained from a survey polled among 650 judges. They have expressed their views by answering questions from the survey (including open questions) as well as supplementary statements and opinions on examined subject.*

*80,3% of surveyed judges assessed that minor hearing helps to deliver an accurate ruling and only 5,1% claimed the opposite (the rest have not adopted a substantial stance on this question). 6,3% of judges assessed that the hearings were held in an atmosphere pleasant for a child.*

*The research has indicated that the oftenness of hearings is not related with availability of special technical equipment and rooms in courts prepared for minor hearings. Special rooms in the number of cases facilitated the work of judges, but haven't influenced the conviction to exert the hearings of the minors. In many cases the chambers of the judges were friendly places for minors.*

**Keywords:** minor, best interest of a child, hearing, directness of hearing, civil proceedings

<sup>12</sup> Niekiedy fakt, że dany sąd dysponował niebieskimi pokojami poza swoją siedzibą, utrudniał i zniechęcał do wysłuchań, gdyż sędziowie musieli tak organizować sobie pracę, żeby znajdować jeszcze czas na dojazd do miejsca wysłuchań. Dodatkowym utrudnieniem była konieczność dostosowania terminu wysłuchania dziecka do istniejącego harmonogramu niebieskiego pokoju. Okazało się, iż są w Polsce sądy, które dysponując niebieskimi pokojami, nie przeprowadzają wysłuchania dzieci (np. Sąd Rejonowy w Żywcu).

Kamil Gołaszewski\*

## Przyczyny niskiej skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych

### UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>1</sup> obowiązek alimentacyjny to obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania, obciążający krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo, a także małżonka – zarówno w trakcie trwania małżeństwa, jako realizacja obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny, jak i w szczególnych przypadkach po rozwiązaniu małżeństwa. O istnieniu obowiązku alimentacyjnego orzekają sądy rejonowe w ramach spraw o zasądzenie albo podwyższenie alimentów. Orzeczenie o obowiązku alimentacyjnym stanowi zazwyczaj również element rozstrzygnięcia w sprawach o ustalenie ojcostwa. Ponadto o obowiązku alimentacyjnym orzekają sądy okręgowe w ramach spraw o rozwód i separację. Nie ma również przeszkód, aby obowiązek alimentacyjny został wyrażony w innym tytule egzekucyjnym niż orzeczenie sądu albo ugoda zawarta przed sądem, tj. w akcie notarialnym albo ugodzie zawartej przed mediatorem<sup>2</sup>. Każdy z powyższych tytułów egzekucyjnych konkretyzuje obowiązek alimentacyjny, najczęściej przez wyrażenie obowiązku uiszczania okresowo pewnej wyrażonej liczbowo kwoty na rzecz uprawnionego. Alimenty mogą być również wyrażone w odpowiednim ułamku wynagrodzenia pobieranego przez osobę zobowiązaną do alimentacji, jednak taki sposób ich określania stanowi margines i nie zaistniał w żadnej z badanych spraw.

Opisane wyżej tytuły egzekucyjne stanowią, po nadaniu im klauzuli wykonalności, tytuły wykonawcze, będące podstawą prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Egzekucja należności alimentacyjnych prowadzona jest w ramach egzekucji sądowej, a zatem jej wykonywanie powierzone zostało komornikom sądowym.

Podstawą niniejszego opracowania jest więc analiza akt spraw egzekucyjnych prowadzonych przez komorników, w których w latach 2013–2016 bezskutecznie prowadzona była egzekucja należności alimentacyjnych. Przy czym bezskuteczność oznacza niewyegzekwowanie całej przysługującej wierzycielowi należności. Dlatego też pośród przeanalizowanych akt są takie, w których nie wyegzekwowano od dłużnika żadnych kwot, jak również takie, w których egzekucja była częściowo skuteczna.

\* Autor jest sędzią Sądu Rejonowego w Piasecznie.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 682.

<sup>2</sup> Wśród badanych spraw egzekucyjnych tylko w jednej z nich tytułem wykonawczym był akt notarialny.



Na potrzeby opracowania przebadano 185 spraw egzekucyjnych prowadzonych przez 40 komorników sądowych, działających przy 32 sądach rejonowych. Ze względu na zakres materiału badawczego, opracowanie nie służy kompleksowej analizie przyczyn nieskuteczności egzekucji należności alimentacyjnych. Wyłącznie zawartość akt egzekucyjnych nie daje bowiem podstaw do jej dokonania, przede wszystkim ze względu na dość niewielki zakres informacji o dłużnikach, jaki jest w nich zgromadzony. Przedmiotem badania były czynności podejmowane w poszczególnych sprawach przez komorników, praktyka stosowania przepisów dotyczących egzekucji należności alimentacyjnych, a także współpracy pomiędzy komornikami sądowymi a organami administracji publicznej właściwymi w sprawach pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W okresie od 2010 do 2015 r. roczna liczba orzeczeń, w których pozytywnie orzeczono o istnieniu obowiązku alimentacyjnego<sup>3</sup>, wynosiła od 100 do 120 tys. W tym samym czasie wpływ spraw o egzekucję należności alimentacyjnych utrzymuje się na poziomie 50–60 tys. spraw rocznie. Jest to jedynie znikoma część spraw egzekucyjnych, które corocznie są powierzane komornikom sądowym – ogólna liczba nowych spraw egzekucyjnych liczona jest rocznie w milionach (w 2010 r. było to 3,2 mln, w latach 2012–2014 4,9–5,6 mln, by w 2015 r. wzrosnąć do 7,9 mln). Równocześnie należy zauważyć, że liczba wpływających do komorników spraw o egzekucję alimentów odpowiada jedynie około połowie spraw, w których w tym samym okresie sądy orzekły o istnieniu obowiązku alimentacyjnego. Zatem w dużej części obowiązek alimentacyjny realizowany jest dobrowolnie, bez konieczności uruchamiania przymusu w ramach postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20.12.2005 r. w sprawie określenia szczegółowych przepisów o biurowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych<sup>4</sup>, sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się – a do takich należą alimenty – rejestrowane są w repertorium Kmp. Prowadzone statystyki wyróżniają sprawy o egzekucję alimentów w ramach spraw zarejestrowanych w tym repertorium, dlatego też zaprezentowane poniżej dane<sup>5</sup> dotyczą wyłącznie spraw o egzekucję należności alimentacyjnych<sup>6</sup>.

Dane dotyczące liczby spraw wskazują na wyraźną tendencję do spadku zarówno liczby spraw, w których zasądzono alimenty, jak i nowych spraw egzekucyjnych w okresie od 2010 do 2015 r. Tendencja ta została jednak przełamana w pierwszej połowie 2016 r., kiedy to nastąpił dość istotny wzrost liczby spraw, w których orzeczono pozytywnie o istnieniu obowiązku alimentacyjnego. Nawet bowiem bez uwzględnienia przypadków – ze względu na brak danych – w których alimenty były elementem orzeczenia w ramach sprawy rozwodowej, liczba orzeczeń o obowiązku alimentacyjnym wydanych przez sądy rejonowe sięgnęła w omawianym okresie ok. 84% orzeczeń wydanych w całym roku 2015. Równocześnie od 2010 r. zauważalny jest stały wzrost liczby spraw będących w toku. Podczas gdy 2010 r. rozpoczął się 541 454 sprawami pozostałymi z poprzedniego roku, to na koniec czerwca 2016 r. pozostało już 626 880 spraw. Oznacza to wzrost liczby toczących się spraw o ponad 15%.

<sup>3</sup> Przez takie orzeczenie o obowiązku alimentacyjnym należy rozumieć uwzględnienie przez sąd żądania zasądzenia albo podwyższenia alimentów lub zawarcie w takiej sprawie ugody.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1625.

<sup>5</sup> Dane zaczerpnięte zostały ze sprawozdań statystycznych MS-Kom23. W liczbie spraw egzekucyjnych, które wpłynęły, nie zostały uwzględnione sprawy ponownie zarejestrowane (np. na skutek przekazania między komornikami).

<sup>6</sup> Liczba spraw o egzekucję innych należności powtarzających się (mogą to być np. renty) kształtuje się na poziomie 2–3‰.



Tabela 1

Wpływ spraw alimentacyjnych (procesowych) oraz spraw o egzekucję alimentów

| rok             | sprawy o alimenty w sądach powszechnych, których uwzględniono żądanie albo zawarto ugodę |                  |         | sprawy egzekucyjne        |                                         |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------|---------------------------|-----------------------------------------|
|                 | sądy rejonowe                                                                            | sprawy rozwodowe | ogółem  | wpływ spraw egzekucyjnych | odsetek spraw skierowanych do egzekucji |
| 2010            | 94 535                                                                                   | 35 092           | 129 627 | 59 831                    | 46,2%                                   |
| 2011            | 93 146                                                                                   | 36 420           | 129 566 | 60 443                    | 46,7%                                   |
| 2012            | 87 838                                                                                   | 36 263           | 124 101 | 61 610                    | 49,6%                                   |
| 2013            | 79 254                                                                                   | 36 928           | 116 182 | 61 480                    | 52,9%                                   |
| 2014            | 72 374                                                                                   | 36 520           | 108 894 | 55 755                    | 51,2%                                   |
| 2015            | 64 436                                                                                   | 37 480           | 101 916 | 54 513                    | 53,5%                                   |
| I półrocze 2016 | 85 250                                                                                   |                  | 85 250  | 28 547                    | 33,5%                                   |

Źródło: opracowanie własne.

Ogólna skuteczność egzekucji sądowej nie jest najwyższa i kształtuje się na poziomie około 20%. Istnieją przy tym dwa sposoby obliczania skuteczności. Pierwszy z nich, którego stosowanie narzuca art. 8 ustawy z 29.08.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji<sup>7</sup>, polega na porównaniu liczby spraw załatwionych poprzez wyegzekwowanie świadczenia do liczby spraw, które wpłynęły w danym okresie. Drugi ze sposobów obliczania skuteczności egzekucji polega na porównaniu liczby spraw załatwionych przez wyegzekwowanie świadczenia do ogólnej liczby zakończonych w danych okresie postępowań. Bez względu na przyjęty sposób obliczania skuteczności egzekucji, w przypadku egzekucji świadczeń alimentacyjnych wskaźniki są niższe niż dla egzekucji świadczeń pieniężnych (z wyłączeniem egzekucji należności sądowych). Zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2

Skuteczność egzekucji w sprawach alimentacyjnych

|                 | wpływ spraw (bez spraw powtórnie wpisanych) | załatwienie poprzez wyegzekwowanie | skuteczność (liczba spraw wyegzekwowanych w stosunku do wpływu) | skuteczność (liczba wyegzekwowanych w stosunku do wszystkich załatwień) | skuteczność ogółem (wszystkie sprawy egzekucyjne) | skuteczność w egzekucji świadczeń pieniężnych (do liczby załatwień) |
|-----------------|---------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 2010            | 59 831                                      | 9 516                              | 15,9%                                                           | 15,7%                                                                   | 23,1%                                             | 21,6%                                                               |
| 2011            | 60 443                                      | 8 955                              | 14,8%                                                           | 17,3%                                                                   | 20,6%                                             | 19,1%                                                               |
| 2012            | 61 610                                      | 9 207                              | 14,9%                                                           | 19,3%                                                                   | 21,6%                                             | 20,6%                                                               |
| 2013            | 61 480                                      | 9 132                              | 14,9%                                                           | 19,1%                                                                   | 21,9%                                             | 21,0%                                                               |
| 2014            | 55 755                                      | 9 362                              | 16,8%                                                           | 19,4%                                                                   | 22,8%                                             | 21,9%                                                               |
| 2015            | 54 513                                      | 9 294                              | 17,0%                                                           | 19,3%                                                                   | 20,8%                                             | 19,7%                                                               |
| I półrocze 2016 | 28 547                                      | 4 913                              | 17,2%                                                           | 18,9%                                                                   | 23,4%                                             | 22,7%                                                               |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1138 ze zm.; dalej: u.k.s.e.

Na podstawie powyższych danych można by przypuszczać, że ze stanem egzekucji świadczeń alimentacyjnych jest o wiele gorzej niż z ogólnym, nienajlepszym przecież, stanem egzekucji. Jednakże szersze spojrzenie na statystyki prowadzić może do odmiennych wniosków. Jak wynika z poniższej tabeli, egzekucja należności alimentacyjnych odznacza się kilkukrotnie wyższym wskaźnikiem postępowań umorzonych na wniosek wierzyciela niż ogólnie egzekucja należności pieniężnych.

| Tabela 3<br>Skuteczność egzekucji w sprawach alimentacyjnych z uwzględnieniem spraw umorzonych na wniosek wierzyciela |                                       |                                    |             |                                     |                                                                                        |                                  |                                     |                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| wpływ spraw<br>(bez spraw powtórnie<br>wpisanych)                                                                     | egzekucja alimentów                   |                                    |             |                                     |                                                                                        | egzekucja należności pieniężnych |                                     |                                                                                        |
|                                                                                                                       | załatwienie poprzez<br>wyegzekwowanie | umorzono na wniosek<br>wierzyciela | skuteczność | umorzenia na wniosek<br>wierzyciela | sprawy wyegzekwowane<br>i umorzone na wniosek<br>wierzyciela (w stosunku<br>do wpływu) | skuteczność                      | umorzenia na wniosek<br>wierzyciela | sprawy wyegzekwowane<br>i umorzone na wniosek<br>wierzyciela (w stosunku<br>do wpływu) |
| 59 831                                                                                                                | 9 516                                 | 15 366                             | 15,9%       | 25,7%                               | 41,6%                                                                                  | 23,1%                            | 3,9%                                | 27,0%                                                                                  |
| 60 443                                                                                                                | 8 955                                 | 15 446                             | 14,8%       | 25,6%                               | 40,4%                                                                                  | 20,6%                            | 4,9%                                | 25,5%                                                                                  |
| 61 610                                                                                                                | 9 207                                 | 16 477                             | 14,9%       | 26,7%                               | 41,7%                                                                                  | 21,6%                            | 5,7%                                | 27,3%                                                                                  |
| 61 480                                                                                                                | 9 132                                 | 17 616                             | 14,9%       | 28,7%                               | 43,5%                                                                                  | 21,9%                            | 8,2%                                | 30,1%                                                                                  |
| 55 755                                                                                                                | 9 362                                 | 18 004                             | 16,8%       | 32,3%                               | 49,1%                                                                                  | 22,8%                            | 5,9%                                | 28,8%                                                                                  |
| 54 513                                                                                                                | 9 294                                 | 17 308                             | 17,0%       | 31,8%                               | 48,8%                                                                                  | 20,8%                            | 4,8%                                | 25,6%                                                                                  |
| 28 547                                                                                                                | 4 913                                 | 8 981                              | 17,2%       | 31,5%                               | 48,7%                                                                                  | 23,4%                            | 6,6%                                | 30,0%                                                                                  |

Źródło: opracowanie własne.

Nasuwać się przy tym dwie podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy, związane z charakterem egzekwowanych należności. Pierwszą z nich, która nie będzie przekładać się na skuteczność egzekucji, jest naturalne wygasanie obowiązku alimentacyjnego wraz z upływem czasu i uzyskaniem przez uprawnionego zdolności do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb. Na gruncie postępowania egzekucyjnego nastąpienie takiego momentu objawi się najczęściej przez cofnięcie wniosku przez wierzyciela – choć możliwe jest również przedłożenie przez dłużnika orzeczenia ustalającego wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego.

Drugą z przyczyn występowania znacznie częściej niż w ogólnej egzekucji przypadków umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, może być przystąpienie przez dłużnika do dobrowolnego spełniania świadczenia. Dotyczyć to może zarówno zaspokojenia należności już objętych egzekucją (zaległości), jak i przystąpienia przez dłużnika do spełniania bieżących świadczeń po wyegzekwowaniu od niego zaległości. Możliwe są też różnego rodzaju porozumienia pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem odnośnie do sposobu spełniania świadczeń, połączone z rezygnacją z ich egzekucji.

Celem postępowania egzekucyjnego powinno być zaspokojenie interesu wierzyciela, w szczególności przez otrzymanie przez niego należnych świadczeń. Dlatego należałoby uznać, że przypadki, w których dochodzi do umorzenia postępowania egzekucyjnego na skutek rezygnacji przez wierzyciela z prowadzenia egzekucji – przy nadal

utrzymującym się obowiązku alimentacyjnym – oznaczają w istocie egzekucję skuteczną. Przy takiej ocenie pojęcia skuteczności egzekucji może się okazać, że rzeczywista skuteczność postępowań jest znacznie wyższa niż skuteczność ogólnej egzekucji świadczeń pieniężnych. Niestety gromadzone obecnie dane statystyczne nie pozwalają na ustalenie, z jakich przyczyn dochodzi do umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela<sup>8</sup>.

Długoterminowy charakter obowiązku alimentacyjnego powoduje, że również postępowania egzekucyjne odznaczają się odpowiednio dłuższym czasem trwania. Jego zestawienie obrazuje poniższa tabela.

| Tabela 4<br>Czas trwania postępowań o egzekucję alimentów                                                                                                                              |               |       |               |      |            |       |         |       |               |       |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------|---------------|------|------------|-------|---------|-------|---------------|-------|--------|
| terminowość załatwienia spraw od pierwotnego wpływu do ostatecznego załatwienia<br>(niezależnie od przekazywania sprawy między komornikami) – czas postępowania w sprawie egzekucyjnej |               |       |               |      |            |       |         |       |               |       |        |
|                                                                                                                                                                                        | do 6 miesięcy |       | 6-12 miesięcy |      | 1 - 2 lata |       | 2-5 lat |       | powyżej 5 lat |       | ogółem |
| 2010                                                                                                                                                                                   | 10 649        | 17,8% | 4 655         | 7,8% | 5 196      | 8,7%  | 10 428  | 17,4% | 29 013        | 48,4% | 59 941 |
| 2011                                                                                                                                                                                   | 11 273        | 22,1% | 4 241         | 8,3% | 5 183      | 10,2% | 7 603   | 14,9% | 22 626        | 44,4% | 50 926 |
| 2012                                                                                                                                                                                   | 10 786        | 22,7% | 3 270         | 6,9% | 4 195      | 8,8%  | 6 557   | 13,8% | 22 641        | 47,7% | 47 449 |
| 2013                                                                                                                                                                                   | 10 863        | 22,8% | 3 566         | 7,5% | 4 329      | 9,1%  | 6 897   | 14,5% | 22 051        | 46,2% | 47 706 |
| 2014                                                                                                                                                                                   | 10 654        | 22,1% | 3 429         | 7,1% | 4 382      | 9,1%  | 7 301   | 15,2% | 22 403        | 46,5% | 48 169 |
| 2015                                                                                                                                                                                   | 10 697        | 17,8% | 4 673         | 7,8% | 5 216      | 8,7%  | 10 455  | 17,4% | 29 028        | 48,4% | 59 941 |
| 2016                                                                                                                                                                                   | 6 822         | 26,3% | 1 737         | 6,7% | 2 145      | 8,3%  | 3 718   | 14,3% | 11 618        | 44,8% | 25 952 |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza czasu trwania postępowań egzekucyjnych w sprawach o alimenty prowadzi do wniosku, że takie postępowanie bądź kończy się dość szybko (w terminie do 6 miesięcy), bądź też jest długotrwałe. Do pierwszej grupy należy niespełna 1/4 wszczętych postępowań egzekucyjnych, zaś blisko ich połowa trwa ponad 5 lat.

Stosunkowo duża liczba szybko kończonych postępowań zdaje się korelować z odpowiednio wyższym wskaźnikiem spraw, w których do umorzenia postępowania dochodzi na wniosek wierzyciela. Szybkie zakończenie postępowania egzekucyjnego nie wydaje się wynikać z wyegzekwowania całości należności objętych tytułem wykonawczym (skoro zazwyczaj obowiązek alimentacyjny rozciągnięty jest na lata) bądź też stwierdzenia bezskuteczności egzekucji (gdyż umorzenie postępowania z tego powodu jest niedopuszczalne). Równocześnie – w przeciwieństwie do egzekucji wierzytelności niemających charakteru wierzytelności okresowych – zakończenie postępowania nie musi oznaczać wyegzekwowania całości należności. Dlatego też prawdopodobne staje się, że za zakończeniem wielu postępowań w terminie do 6 miesięcy stoi osiągnięcie celu postępowania w inny sposób. Może to oznaczać osiągnięcie porozumienia między wierzycielem i dłużnikiem co do spłaty należności poza postępowaniem egzekucyjnym. Dotyczyć to może w szczególności należności bieżących, należnych na przyszłość, po wyegzekwowaniu zaległości.

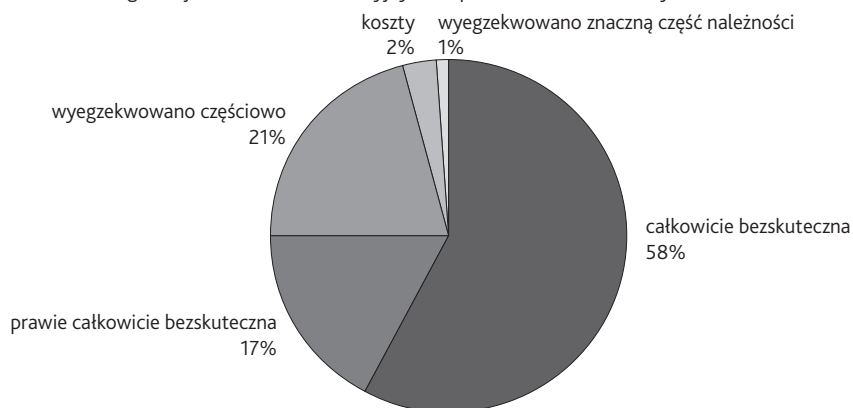
W zbadanych sprawach postępowania egzekucyjne wszczynane były co do zasady w okresie od czerwca 2011 r. do marca 2016 r. – jedynie w dwóch sprawach postępowanie trwało dłużej (w jednej – od 1991 r., obecnie prowadzona była egzekucja

<sup>8</sup> Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym zgromadzenie takich danych nie byłoby w ogóle możliwe, skoro wierzyciel nie musi wskazywać komornikowi przyczyn, dla których składa wniosek o umorzenie postępowania.

należności likwidatora funduszu alimentacyjnego, a w drugiej – od 2006 r.). We wszystkich sprawach zaistniał, choć w różnym stopniu, stan bezskuteczności egzekucji. W zdecydowanej większości spraw egzekucja była całkowicie bezskuteczna, co oznacza, że nie wyegzekwowano żadnej kwoty. Pozostałe kategorie to: sprawy, w których wyegzekwowane kwoty pokryły – częściowo lub w całości – koszty postępowania; sprawy, w których doszło do wyegzekwowania niewielkich kwot, nieprzekraczających wysokości trzymiesięcznego świadczenia; sprawy, w których wyegzekwowano część należności; sprawy, w których wyegzekwowana została znaczna część należności.

#### Wykres 1

Skuteczność egzekucji świadczeń alimentacyjnych na podstawie badań aktywnych

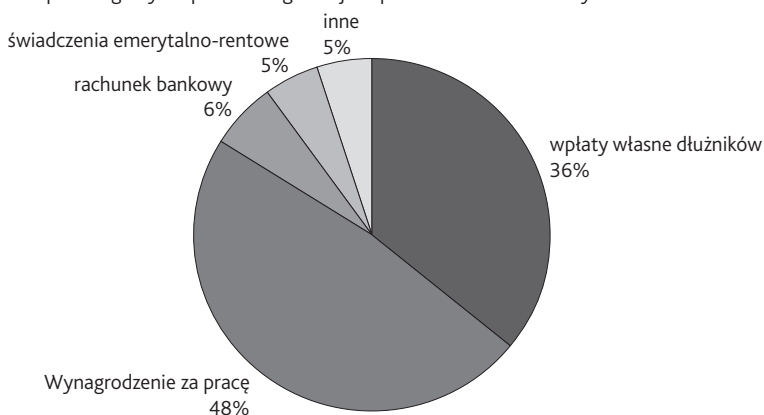


Źródło: opracowanie własne.

Z kolei źródła skutecznej egzekucji w sprawach, w których zakończyła się ona choć częściowym powodzeniem, przedstawiały się następująco:

#### Wykres 2

Skuteczność poszczególnych sposobów egzekucji na podstawie badań aktywnych



Źródło: opracowanie własne.

Pozycja „inne” obejmuje pojedyncze przypadki, w których skutecznym sposobem egzekucji była egzekucja: z ruchomości (1 sprawa), z wierzycielności związanej

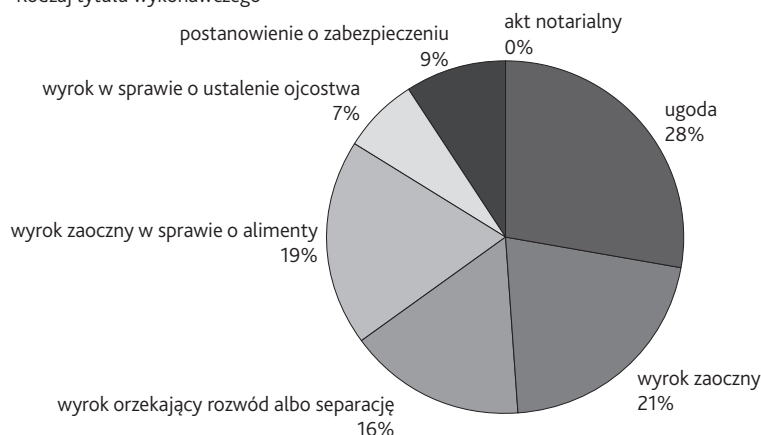
ze świadczeniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (1 sprawa), z wiarytelności związanej ze zwrotem podatku (2 sprawy). W kilku sprawach skuteczny był więcej niż jeden sposób egzekucji. Zwraca przy tym uwagę, że w przypadkach, w których doszło do wyegzekwowania należności poprzez wpłaty dłużnika albo egzekucję z wynagrodzenia, skuteczność jednego z tych sposobów egzekucji nie miała przełożenia na stopień zaspokojenia dłużnika. W obu przypadkach w ok. 2/3 spraw egzekucja była częściowo skuteczna, a w ok. 1/3 – doprowadziła jedynie do wyegzekwowania należności mniejszych niż trzymiesięczna zaległość. O ile w przypadku wpłat dłużników taki stan rzeczy wynika z braku ich regularności oraz uiszczania jedynie częściowej miesięcznej należności, o tyle w przypadku wynagrodzenia za pracę jest zazwyczaj skutkiem krótkich okresów skutecznej egzekucji z wynagrodzenia, po której dłużnicy tracili pracę.

## I. OBRAZ EGZEKUCJI NA PODSTAWIE BADAŃ AKTOWYCH

### 1. Tytuły wykonawcze

#### Wykres 3

Rodzaj tytułu wykonawczego<sup>9</sup>



Źródło: opracowanie własne.

Z zaprezentowanego wyżej wykresu wynika, że spośród tytułów wykonawczych stanowiących podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego na pierwsze miejsca wysuwają się ugody i wyroki zaoczne. O ile w przypadku tych ostatnich nie budzi to większych wątpliwości, gdyż brak zainteresowania postępowaniem rozpoznawczym wiąże się z analogiczną postawą przy spełnianiu świadczenia<sup>10</sup>, o tyle pewnym zaskoczeniem może być znaczny udział ugód. Należałoby się spodziewać, że zobowiązany do płatności alimentów, wyrażając zgodę na płatność określonych kwot, czyni to świadomie i z wolą wypełniania przyjętych na siebie obowiązków.

<sup>9</sup> Z uwagi na możliwość występowania w jednej sprawie egzekucyjnej więcej niż jednego rodzaju tytułu egzekucyjnego – co miało miejsce w 23 sprawach – wskazane wartości nie sumują się do 100%.

<sup>10</sup> Nie można jednakże wykluczyć, o czym mowa w dalszej części opracowania, że dłużnik może w ogóle nie wiedzieć o zapadłym orzeczeniu, jak również o wszczęciu i prowadzeniu postępowania egzekucyjnego.

Nie może też budzić wątpliwości wiedza dłużnika o istniejącym obowiązku i jego wysokości. Tymczasem odsetek spraw, w których egzekucja była całkowicie bezskuteczna, a tytułem wykonawczym ugoda, sięga 29%, nie różniąc się w zasadzie od takich relacji w sprawach, w których egzekucja była częściowo skuteczna (gdzie wynosi 31%).

Znamienne jest przy tym, że nie są odosobnione sprawy, w których ugoda stanowiła drugi ze złożonych w toku postępowania tytułów wykonawczych, określając wysokość obowiązku dłużnika dopiero od pewnego momentu w już toczącym się postępowaniu – zazwyczaj poprzez zwiększenie jego wysokości. Takich spraw było 9, przy czym w 4 z nich w toku egzekucji nie wyegzekwowano więcej niż równowartości trzymiesięcznego świadczenia<sup>11</sup>. Równocześnie w wielu sprawach, w których tytułem egzekucyjnym była ugoda, wszczęcie egzekucji nastąpiło w krótkim, nieprzekraczającym 3 miesięcy, okresie od powstania takiego tytułu.

Przedstawione dane budzą pewne wątpliwości odnośnie do okoliczności zawarcia ugód. Jednakże w tym zakresie konieczne byłoby dokonanie analizy spraw, które zakończyły się zawarciem ugody, w szczególności celem ustalenia, czy zaakceptowanie ugody przez sąd nastąpiło z uwzględnieniem nie tylko usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego do alimentów, ale też możliwości zarobkowych dłużnika oraz przy należytej ocenie intencji stron. Potencjalnie możliwe jest, że celem postępowania było tylko wykreowanie tytułu egzekucyjnego, który służyć będzie jedynie określeniu wysokości świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego, nie zaś realizacji obowiązku dłużnika. Trudno inaczej ocenić sprawę, w której na skutek zawarcia ugody wysokość alimentów zostaje podniesiona po roku z 75 zł – określonych wyrokiem – do 400 zł, a adres dłużnika, utrzymującego się z zasiłków z pomocy społecznej, odpowiada adresowi wierzyciela. W dwóch innych takich sprawach komornikowi nie udało się ustalić prawidłowego adresu dłużnika.

Podkreślić przy tym należy, że analogiczny do tego stan może występować w sprawach, w których wydanie wyroku nastąpiło na skutek uznania powództwa przez pozwanego zobowiązanego do uiszczania alimentów. Treść przedłożonych tytułów wykonawczych nie daje jednak podstawy do ustalenia, czy i w jakim rozmiarze wystąpiły takie przypadki.

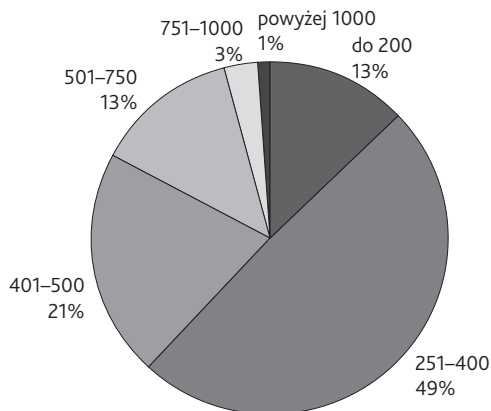
## 2. Wysokość świadczeń

W przebadanych 185 sprawach egzekwowane były należności na rzecz 267 osób. W 23 sprawach wysokość egzekwowanego świadczenia uległa zmianie w toku postępowania, w niektórych sprawach nawet dwukrotnie. Uwzględniając wszystkie zmiany wysokości świadczeń, średnie egzekwowane miesięczne świadczenie wynosiło 431 zł. Niemal połowa miesięcznych należności zamykała się w granicach od 251 do 400 zł (49,1%), a zdecydowana większość (69,7%) w granicach od 250 do 500 zł (przy czym 16% miesięcznych świadczeń zostało określone na 500 zł). Minimalne świadczenie wynosiło 50 zł miesięcznie, a maksymalne – 2000 zł.

<sup>11</sup> W jednej z takich całkowicie bezskutecznych spraw dwukrotnie, w odstępach niewiele przekraczających rok, została przedłożona zawarta ugoda.

**Wykres 4**

Wysokość miesięcznych świadczeń zgodnie z treścią tytułu wykonawczego (w złotych, miesięcznie)



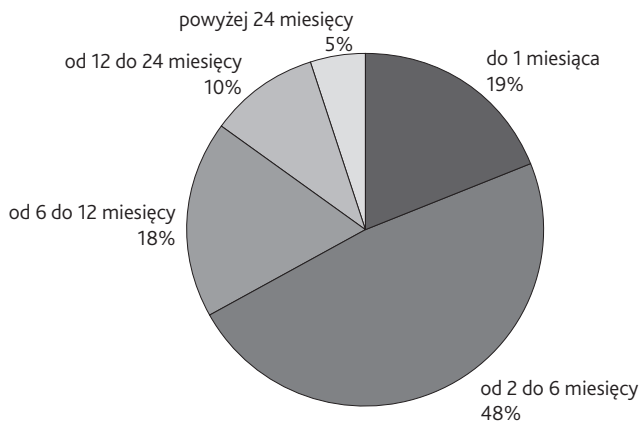
Źródło: opracowanie własne.

### 3. Zaległość istniejąca w dacie wszczęcia postępowania

W zdecydowanej części spraw już w dacie wszczęcia egzekucji istniała zaległość w płatności alimentów. Wynikała ona albo z zachowania wierzyciela, który wstrzymywał się ze złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji, albo też z treści tytułów egzekucyjnych, które przyznawały prawo do alimentów z datą wsteczną w stosunku do daty powstania tytułu – najczęściej od daty wytoczenia powództwa. Wówczas nawet złożenie wniosku niezwłocznie po uzyskaniu tytułu wykonawczego oznaczało istnienie nawet kilkumiesięcznych zaległości. Zdarzały się też przypadki, w których trudno było wyjaśnić obecność kilkunastomiesięcznych zaległości wskazywanych już we wniosku. Rozkład istniejących zaległości przedstawiał się następująco:

**Wykres 5**

Wysokość zaległości alimentacyjnych wskazanych we wniosku o wszczęcie egzekucji (miesiącach)



Źródło: opracowanie własne.



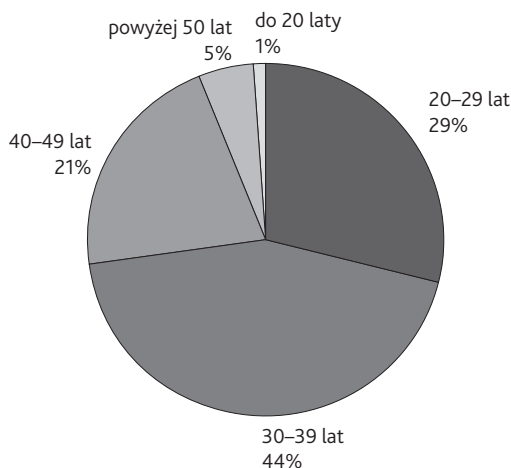
#### 4. Dłużnicy

Zdecydowaną większość dłużników stanowili mężczyźni – miało to miejsce w 89,1% spraw. Kobiety były dłużniczkami w 10,9% spraw.

Wiek dłużników w dacie wszczęcia postępowania przedstawiał się następująco:

##### Wykres 6

Wiek dłużnika alimentacyjnego w momencie wszczęcia przeciwko niemu postępowania egzekucyjnego.



Źródło: opracowanie własne.

W 79 sprawach, tj. w blisko 43%, dłużnicy byli osobami zarejestrowanymi, przez przynajmniej część czasu trwania postępowania, jako osoby bezrobotne. W 22 sprawach (12%) zostało wiarygodnie (informacje od wierzyciela, samego dłużnika, Policji, domowników) potwierdzone, że dłużnik przebywa za granicą – przy czym w żadnej z tych spraw nie ustalono jego adresu. Zauważalny jest przy tym nierówny rozkład tych przypadków pod względem miejsca zamieszkania dłużników w Polsce. Spośród 22 spraw aż w 8 przypadkach (36%) dłużnik miał miejsce zamieszkania na obszarze apelacji wrocławskiej, w 3 – szczecińskiej (14%), a tylko w jednej sprawie – na obszarze apelacji warszawskiej (0,5%). Udział spraw z każdej z tych apelacji w grupie spraw podlegających badaniu wynosił zaś odpowiednio: 20,5%, 7% i 18%. W 20 sprawach (11%) dłużnicy przebywali w zakładzie karnym. W 4 sprawach dłużnik legitymował się orzeczeniem o niepełnosprawności. W 3 sprawach zostało ustalone, że dłużnik jest osobą bezdomną. W jednej sprawie dłużnikiem był cudzoziemiec – obywatelka Ukrainy.

## II. EGZEKUCJA NALEŻNOŚCI ALIMENTACYJNYCH

### 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Egzekucja należności alimentacyjnych odbywa się zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji świadczeń pieniężnych z modyfikacjami określonymi w dziale V tytułu III części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego

(art. 1081–1088) oraz przepisach szczególnych zawartych w innych aktach prawnych (np. Kodeksie pracy<sup>12</sup>). Do modyfikacji tych należą w szczególności:

- 1) możliwość złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji również do komornika sądu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wierzyciela;
- 2) brak obowiązku wskazywania, we wniosku o wszczęcie egzekucji, sposobu egzekucji ani majątku dłużnika, z którego ma być prowadzona<sup>13</sup>;
- 3) obniżony zakres ochrony wynagrodzenia za pracę;
- 4) możliwość prowadzenia egzekucji z sum przyznanych przez Skarb Państwa na specjalne cele (w szczególności stypendia, wsparcia) – do wysokości 3/5 ich części;
- 5) brak ograniczeń przy prowadzeniu egzekucji z wierzytelności z rachunku bankowego, co oznacza niestosowanie przepisów o kwocie wolnej od zajęcia;
- 6) możliwość wszczęcia egzekucji na żądanie sądu pierwszej instancji, który sprawę rozpoznawał;
- 7) nałożenie na komornika obowiązku prowadzenia z urzędu dochodzenia w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika oraz jego miejsca zamieszkania;
- 8) możliwość złożenia wniosku do organów Policji o przeprowadzenie czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania i miejsca pracy dłużnika;
- 9) nałożenie na komornika obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wyjawienie majątku dłużnika<sup>14</sup>;
- 10) nałożenie na komornika obowiązku złożenia wniosku do Krajowego Rejestru Sądowego o wpis dłużnika do rejestru dłużników niewypłacalnych;
- 11) wyłączenie możliwości umorzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność egzekucji albo bezczynność wierzyciela.

Przeprowadzone badania aktowe prowadzą do wniosku, że część z powyższych instytucji nie ma praktycznego znaczenia. Dotyczy to w szczególności możliwości wszczęcia egzekucji z urzędu, gdyż nie odnotowano żadnego takiego przypadku. Z kolei stosowanie przepisów o zakresie dopuszczalnej egzekucji z wynagrodzenia za pracę oraz z rachunku bankowego nie rodziło problemów w praktyce. Można tylko zaznaczyć, że zauważalne były przypadki, w których otrzymywane przez dłużnika wynagrodzenie odpowiadało minimalnemu wynagrodzeniu za pracę. Jedynie zatem odrębna regulacja umożliwiająca dokonywanie potrąceń również z wynagrodzenia za pracę w tej wysokości na rzecz należności alimentacyjnych powodowała, że zajęcie było skuteczne. Warto przypomnieć, że zgodnie z regulacjami Kodeksu

<sup>12</sup> Ustawa z 26.06.1974 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666).

<sup>13</sup> Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym od 8.09.2016 r., mającym zastosowanie do postępowań wszczętych po tej dacie, analogiczne rozwiązanie stanowi ogólna regulacja obowiązków wierzyciela w zakresie treści wniosku o wszczęcie egzekucji. W konsekwencji przestało istnieć odrębne uregulowanie dotyczące egzekucji należności alimentacyjnych. Jednak sprawy podlegające badaniu objęte były przepisami w poprzednim brzmieniu.

<sup>14</sup> Przepis art. 1086 § 3 k.p.c., nakładający na komornika obowiązek złożenia wniosku do sądu o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku, jeżeli w wyniku przeprowadzonego przez komornika dochodzenia nie zostaną ustalone dochody dłużnika ani jego majątek, został uchylony z dniem 8.09.2016 r. przez ustawę z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311). Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy nowelizującej będzie jednak znajdował zastosowanie do postępowań wszczętych przed tym dniem.

pracy (art. 87 i 87<sup>1</sup>) potrącenia z wynagrodzenia mogą być dokonywane w razie egzekucji świadczeń alimentacyjnych – do wysokości 3/5 wynagrodzenia, podczas gdy w razie egzekucji innych należności – do wysokości połowy wynagrodzenia, z równoczesną ochroną kwoty odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę jako kwoty wolnej od potrąceń.

Inne odrębności postępowania egzekucyjnego prowadzonego w celu egzekucji alimentów zdają się mieć większe znaczenie, choć zarówno praktyka ich stosowania, jak i wpływ na wynik egzekucji są zróżnicowane. Część rozwiązań wydaje się nie do końca odpowiadać potrzebom egzekucji i wymagałaby zmiany (dotyczy to w szczególności możliwości wszczęcia egzekucji z nieruchomości i udziału Policji w czynnościach). Dalsze części opracowania zawierać będą omówienie praktyki stosowania poszczególnych instytucji, a w odniesieniu do części przepisów – również propozycje ich zmian.

## 2. Możliwość wyboru komornika

Zgodnie z art. 1086 § 1 k.p.c. jeżeli egzekucja dotyczy alimentów lub renty mającej charakter alimentów, wniosek o wszczęcie egzekucji można zgłosić również do komornika sądu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wierzyciela. Powołany przepis wprowadza właściwość przemienną komornika. Korzystając z tej właściwości, wierzyciel może zgłosić wniosek o wszczęcie egzekucji do komornika, w którego okręgu dłużnik ma swoje miejsce zamieszkania lub pobytu, albo do komornika, w okręgu którego wierzyciel ma swoje miejsce zamieszkania.

Złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji do komornika, w okręgu którego wierzyciel ma swoje miejsce zamieszkania, nie będzie oznaczało dokonania wyboru komornika w rozumieniu art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Przepis ten przewiduje, że wierzyciel ma prawo wyboru komornika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem spraw o egzekucję z nieruchomości oraz spraw, w których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio. W przypadku wyboru komornik działa poza obszarem swojego rewiru komorniczego. Jednak dokonanie wyboru przez wierzyciela komornika ograniczone jest przez treść art. 8 ust. 8 u.k.s.e., zgodnie z którym komornik wybrany przez wierzyciela odmawia wszczęcia egzekucji, jeżeli nie spełnia określonych w ustawie kryteriów dotyczących czasu trwania postępowań (zaległości), skuteczności i ogólnej liczby spraw, które prowadzi. Ograniczenia te nie będą jednak dotyczyły wierzyciela alimentacyjnego, który składając wniosek o wszczęcie egzekucji w swoim miejscu zamieszkania, nie korzysta z prawa wyboru komornika w rozumieniu art. 8 u.k.s.e.

Zdecydowana większość spraw podlegających badaniu prowadzona była przez komornika właściwego ze względu na miejsce zamieszkania zarówno wierzyciela, jak i dłużnika. Nieliczne przypadki, w których postępowanie prowadził komornik niebędący komornikiem właściwości ogólnej dłużnika, dotyczyły sytuacji objętych zastosowaniem art. 1081 § 1 k.p.c. – choć zarówno przez wierzycieli (co wynika z treści wniosku zawierającego wymagane przez art. 8 ust. 6 u.k.s.e. oświadczenie o wyborze komornika), jak i przez komorników (adnotacje w aktach sprawy) były niekiedy kwalifikowane jako dokonanie wyboru komornika. Rzeczywiste dokonanie wyboru przez wierzyciela komornika w oparciu o art. 8 ust. 5 u.k.s.e. nastąpiło tylko

w dwóch sprawach. W tej sytuacji przeprowadzone badania nie pozwalają na ustalenie, czy i w jakim zakresie istotne dla wierzycieli są możliwość złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji w swoim miejscu zamieszkania i osobisty kontakt z komornikiem. Dlatego też trudno wysuwać kategoryczne wnioski odnośnie do zasadności dalszego utrzymywania omawianej regulacji. Jednakże zakres czynności, jakie podejmowali w sprawach komornicy właściwi dla miejsca zamieszkania wierzyciela, zdaje się wskazywać na niecelowość utrzymywania właściwości przemiennej. Odległość, jaka dzieliła w takich przypadkach siedzibę komornika od miejsca zamieszkania dłużnika, prowadziła do wykształcenia się modelu egzekucji „zza biurka”, tj. komornik ograniczał się do wystosowania zapytań do instytucji (często mając problemy z ustaleniem np. właściwości urzędu skarbowego) i ewentualnej reakcji na otrzymane odpowiedzi. Nie były w ogóle podejmowane czynności w miejscu zamieszkania dłużnika, mające na celu ustalenie, czy dłużnik faktycznie zamieszkuje pod wskazanym adresem, jego stanu majątkowego, w tym ewentualnego dokonania zajęcia ruchomości, bądź też czynności takie były podejmowane ze znacznym opóźnieniem. Potencjalne ułatwienie dla wierzyciela odbywało się więc ze szkodą dla ewentualnej skuteczności i poprawności egzekucji.

Należałoby zatem postawić pytanie, czy w takiej sytuacji ewentualne ułatwienia dla wierzyciela, związane z możliwością osobistego złożenia wniosku (bez ponoszenia np. kosztów korespondencji), czy też kontaktu z komornikiem (w tym np. przeglądania akt), przeważają nad niekorzystnymi skutkami dla możliwego zakresu działań komornika. Należy przy tym mieć na uwadze, że w analizowanych sprawach aktywność wierzyciela ograniczała się w zasadzie do uzyskiwania zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji. Rozważenia wymaga, czy tego konfliktu nie dałoby się rozwiązać w inny sposób – np. wprowadzając w miejsce możliwości wyboru komornika jedynie możliwość złożenia wniosku i dalszych pism w postępowaniu u komornika właściwego dla wierzyciela, który następnie przysyłałby złożone pisma wskazanemu przez wierzyciela komornikowi właściwości ogólnej dłużnika (przy czym nie uchybiałoby to możliwości wyboru komornika na ogólnych zasadach, jednak ze wszystkimi wiążącymi się z tym ograniczeniami). W taki sam sposób można by rozwiązać ewentualną konieczność uzyskania dostępu do akt sprawy<sup>15</sup>.

### 3. Wniosek o wszczęcie egzekucji

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi uregulowaniami wierzyciel nie jest zobowiązany do wskazania sposobu egzekucji<sup>16</sup>. Wystarczające jest złożenie ogólnego wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Wniosek o wszczęcie egzekucji lub żądanie przeprowadzenia egzekucji z urzędu umożliwia prowadzenie egzekucji według wszystkich dopuszczalnych sposobów, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Skierowanie egzekucji do nieruchomości dłużnika oraz składników jego majątku, do których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio, jest możliwe tylko na wniosek wierzyciela.

<sup>15</sup> Wzorem może być tu regulacja § 96 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23.02.2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 259), zgodnie z którą na wniosek osób uprawnionych przewodniczący wydziału może zarządzić przesłanie akt do sądu rejonowego właściwego dla miejsca zamieszkania tych osób w celu ułatwienia im przejrzenia akt i sporządzenia z nich odpisów.

<sup>16</sup> Podstawowe sposoby egzekucji świadczeń pieniężnych to egzekucja: z ruchomości, z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności, z innych praw majątkowych, z nieruchomości.

Tymczasem w stanie prawnym obowiązującym do 8.09.2016 r., a więc w sprawach będących przedmiotem analizy, we wniosku lub żądaniu przeprowadzenia egzekucji z urzędu należało wskazać świadczenie, które ma być spełnione, oraz sposób egzekucji. Wierzyciel mógł w jednym wniosku wskazać kilka sposobów egzekucji przeciwko temu samemu dłużnikowi. Dlatego też obowiązujące wówczas uregulowanie art. 1081 § 1 k.p.c. – przewidujące, że wierzyciel nie ma obowiązku wskazywać sposobu egzekucji ani majątku dłużnika, z którego ma być prowadzona, a w takim wypadku uważa się, że wniosek dotyczy wszystkich dopuszczalnych sposobów egzekucji, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości – teoretycznie stanowiło istotne ułatwienie dla wierzyciela oraz mogło się przyczynić do większej skuteczności egzekucji. W praktyce jednak zdecydowana większość wniosków o wszczęcie egzekucji alimentów składana była na formularzach przygotowanych przez komorników, przewidujących możliwość zakreslenia przez wierzyciela odpowiednich sposobów egzekucji oraz wskazanie danych o majątku dłużnika.

Niewątpliwie na niską skuteczność egzekucji alimentów wpływał brak jakiegokolwiek wiedzy wierzycieli o majątku dłużników. Jedynie w nieco ponad 11% spraw wniosek o wszczęcie egzekucji zawierał wskazanie konkretnego majątku dłużnika, umożliwiającego prowadzenie egzekucji. Najczęściej było to wskazanie numeru rachunku bankowego bądź miejsca pracy. Wskazanie innego majątku dłużnika (np. samochodu albo nieruchomości) prawie się nie zdarzało. Wnioski o wszczęcie egzekucji ograniczały się zazwyczaj do wskazania danych dłużnika, miejsca jego zamieszkania (w tym wskazania zakładu karnego, jeśli dłużnik był pozbawiony wolności), numerów identyfikacyjnych (numer PESEL, dowodu osobistego, NIP).

#### 4. Problematyka egzekucji z nieruchomości

Wniosek o wszczęcie egzekucji umożliwia prowadzenie egzekucji wszelkimi dopuszczalnymi sposobami, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości lub majątku, do którego przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio (spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu, użytkowanie wieczyste, ułamkowe części nieruchomości – udziały w nieruchomości). Dlatego też nawet w przypadku ustalenia przez komornika, że dłużnik jest właścicielem nieruchomości albo udziału w prawie własności takiej nieruchomości, nie może nastąpić wszczęcie egzekucji z ustalonego majątku dłużnika bez złożenia przez wierzyciela odpowiedniego wniosku. W badanych sprawach ustalenie, że dłużnik jest właścicielem nieruchomości albo składników majątku, do których stosuje się przepisy o egzekucji z nieruchomości, nastąpiło w 19 sprawach (10% spraw). Wszczęcie egzekucji z nieruchomości na skutek wniosku złożonego przez wierzyciela nastąpiło tylko w jednej sprawie.

Wydaje się, że utrzymywanie takiego stanu rzeczy nie jest celowe. Rozwój możliwości ustalenia przysługiwania dłużnikowi prawa własności nieruchomości, wynikający przede wszystkim z informatyzacji ksiąg wieczystych, czyni takie ustalenia standardem w sprawach egzekucyjnych. Nie istnieją żadne względy, które wymagają oczekiwania z wszczęciem egzekucji z nieruchomości na wniosek wierzyciela. Tym bardziej, że w analizowanych sprawach zauważalna jest bierność wierzycieli w zakresie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, niemalże całkowita w sprawach, w których uprawnionemu do alimentów przysługuje prawo do świadczeń

z funduszu alimentacyjnego. Niestety bierność w zakresie udziału w postępowaniu wykazują również organy samorządu terytorialnego właściwe w sprawach egzekucji należności wypłaconych w ramach funduszu alimentacyjnego<sup>17</sup>.

Równocześnie egzekucja z nieruchomości to postępowanie dzielące się na poszczególne fazy, które mogą rozpoczynać się dopiero po zakończeniu poprzedniej. Pierwszą czynnością komornika w takim postępowaniu jest zajęcie nieruchomości, polegające na wystosowaniu do dłużnika wezwania do zapłaty należności w terminie dwóch tygodni pod rygorem przystąpienia do opisu i oszacowania nieruchomości. Równocześnie z takim wezwaniem komornik składa wniosek o wpis o wszczęciu egzekucji w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lub o złożenie wniosku do zbioru dokumentów (jeżeli nie jest prowadzona księga wieczysta). Dopiero bezskuteczny upływ wyznaczonego terminu do zapłaty należności umożliwia przystąpienie do dalszego etapu egzekucji, tj. opisu i oszacowania nieruchomości. Wymaga to jednak złożenia przez wierzyciela odrębnego wniosku, połączonego z wyasygnowaniem środków na przeprowadzenie tej czynności (tj. pokrycie kosztów opinii biegłego, wymaganych przez przepisy ogłoszeń). Kolejny etap egzekucji, tj. wyznaczenie terminu licytacji, może nastąpić dopiero po uprawomocnieniu się opisu i oszacowania.

Opisana wyżej wielofazowość egzekucji z nieruchomości czyni zasadnym przeniesienie wymogu złożenia przez wierzyciela wyraźnego wniosku o prowadzenie egzekucji na późniejszy etap postępowania, tj. nie samo wszczęcie egzekucji – zajęcie nieruchomości, a przystąpienie do opisu i oszacowania nieruchomości. Wszczęcie egzekucji z nieruchomości i złożenie wniosku o wpis wzmianki o wszczęciu egzekucji w księdze wieczystej nie wiąże się z kosztami innymi niż koszty korespondencji w sprawie, gdyż wierzyciel alimentacyjny jest zwolniony od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, a więc również opłaty za wpis. Nie ma żadnych przeszkód, aby komornik dokonywał zajęcia nieruchomości z urzędu niezwłocznie po uzyskaniu informacji o przysługiwaniu dłużnikowi takiego prawa (można tu ewentualnie określić minimalny poziom zaległości, których powstanie uzasadnia wszczęcie egzekucji z nieruchomości), wstrzymując się z dalszymi czynnościami egzekucyjnymi do czasu złożenia odpowiedniego wniosku przez uprawnionego wierzyciela (w tym organ prowadzący egzekucję należności wypłaconych z funduszu alimentacyjnego). Podkreślić przy tym należy, że konstrukcja, w której dopuszczalne jest jedynie zajęcie nieruchomości, a kontynuowanie egzekucji z niej wymaga dalszych czynności wierzyciela, funkcjonuje na gruncie postępowania egzekucyjnego. Dotyczy to sytuacji opisanej w art. 923<sup>1</sup> § 1 k.p.c., zgodnie z którym tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko osobie pozostającej w związku małżeńskim stanowi podstawę do zajęcia nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego. Dalsze czynności egzekucyjne dopuszczalne są na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko obojgu małżonkom.

Dokonanie z urzędu zajęcia nieruchomości zapobiegać będzie usuwaniu przez dłużnika wartościowych składników majątku spod grożącej im egzekucji, gdyż zgodnie z art. 930 § 1 k.p.c. rozporządzenie nieruchomością po jej zajęciu nie

<sup>17</sup> Zagadnienia udziału w postępowaniu wierzyciela i organów administracji będą przedmiotem dalszych części opracowania.



ma wpływu na dalsze postępowanie<sup>18</sup>. Ułatwić może też skorzystanie z możliwości zabezpieczenia należności alimentacyjnych poprzez obciążenie nieruchomości odpowiednią hipoteką. Może też działać motywująco na dłużnika o tyle, że będzie stanowić sygnał realnego zagrożenia przeprowadzenia egzekucji z wartościowego składnika majątku. Równocześnie nie będzie to stanowiło nadmiernego obciążenia dłużników, skoro w zakresie obejmującym egzekucję z nieruchomości obowiązuje zawarta w art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.<sup>19</sup> zasada, zgodnie z którą postępowanie egzekucyjne umarza się z urzędu w odpowiedniej części, jeżeli wierzyciel w ciągu sześciu miesięcy nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszonego postępowania<sup>20</sup>.

## 5. Egzekucja z prawa dłużnika do dokonania działu majątku

Z zagadnieniem egzekucji z nieruchomości – a dokładniej z udziału w prawie własności nieruchomości – łączy się również problem innego, całkowicie niewykorzystywanego sposobu egzekucji, tj. egzekucji z prawa dłużnika do dokonania działu majątku.

Zgodnie z uregulowaniami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa), obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Wspólność ustawowa może być oczywiście przez małżonków wyłączona, jednak w praktyce jest to dominująca forma ukształtowania stosunków między małżonkami. Z zasady wspólność taka ustaje wraz z ustaniem małżeństwa, co wiąże się z powstaniem prawa do dokonania podziału wspólnego majątku. Prawo do dokonania działu majątku powstaje również w przypadkach wspólności majątku spadkowego.

W obu przypadkach są to prawa majątkowe, które mogą być przedmiotem egzekucji – zgodnie z przepisami o egzekucji z innych praw majątkowych. Zgodnie z art. 912 k.p.c. jeżeli zajęte zostało prawo, z mocy którego dłużnik może żądać działu majątku, zajęcie obejmuje wszystko to, co dłużnikowi z działu przypadnie. Jeśli dłużnik otrzyma z działu nieruchomość lub ułamkową jej część, sąd przeprowadzwszy dział zawiadomi o zajęciu sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej w celu ujawnienia zajęcia przez wpis w księdze wieczystej lub złożenie zawiadomienia do zbioru dokumentów. Jeżeli wierzyciel w ciągu miesiąca po ukończeniu działu nie zażądał przeprowadzenia egzekucji z mienia przypadłego dłużnikowi, przedmioty majątkowe, z których egzekucji nie żądał, będą wolne od zajęcia. O zajęciu prawa, z mocy którego dłużnik może żądać działu, komornik zawiadomi wskazane przez wierzyciela osoby, przeciwko którym dłużnikowi przysługuje prawo żądania działu.

Prowadzenie egzekucji z prawa do dokonania podziału majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową albo działu spadku może przynieść wierzycielowi

<sup>18</sup> W analizowanych sprawach odnotowano przypadki zbycia przez dłużnika nieruchomości albo udziału w nieruchomości w toku postępowania.

<sup>19</sup> W stanie prawnym obowiązującym przed 8.09.2016 r. była to regulacja zawarta w art. 823 k.p.c.

<sup>20</sup> Tak Sąd Najwyższy w uchwale z 18.07.2012 r., III CZP 38/12, OSNC 2013/2, poz. 16, dotyczącej obowiązującego do 8.09.2016 r. art. 823 k.p.c., przewidującego umorzenie postępowania z mocy prawa na skutek bezczynności wierzyciela.



istotne korzyści, szczególnie jeśli w skład podlegającego podziałowi majątku wchodzi nieruchomość. W istocie dokonanie podziału majątku zmierzać będzie w takich sytuacjach do uzyskania spłaty należności alimentacyjnych od osób, które w wyniku podziału majątku zobowiązane będą do dokonania spłaty na rzecz dłużnika alimentacyjnego w zamian za przyznaną im nieruchomość – trudno bowiem przypuszczać, aby nieegzekwowalnemu dłużnikowi została przyznana nieruchomość z obowiązkiem spłaty innych osób. Z omawianym zagadnieniem wiąże się w szczególności kwestia zapewnienia ochrony interesów organów wypłacających świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Problem pojawia się w sprawach, w których orzeczeniem o obowiązku alimentacyjnym jest orzeczenie o rozwodzie albo separacji. Ustanie małżeństwa skutkuje ustaniem wspólności majątkowej pomiędzy małżonkami, z których jeden jest dłużnikiem alimentacyjnym, a drugi – przedstawicielem ustawowym wierzyciela alimentacyjnego, w niektórych zaś sytuacjach – również wierzycielem. Działając w tych rolach, nie jest zainteresowany kierowaniem egzekucji do składników majątku, które podlegają podziałowi, w szczególności do przysługującego dłużnikowi alimentacyjnemu udziału w nieruchomości stanowiącej składnik majątku wspólnego. Często oznaczałoby to bowiem skierowanie egzekucji do udziału w nieruchomości, która stanowi miejsce zamieszkania zarówno uprawnionego do alimentów, jak i jego przedstawiciela ustawowego. W rezultacie w razie bezskuteczności egzekucji z innych składników majątku i spełnienia ustawowych przesłanek, uprawnionemu wypłacane są świadczenia z funduszu alimentacyjne, a egzekucja należności organu dokonującego wypłat pozostaje bezskuteczna. Odnosnie do składników majątku, w tym nieruchomości, konieczne jest zaś dokonanie jej podziału pomiędzy dłużnikiem a przedstawicielem ustawowym uprawnionego do alimentów. W postępowaniu dotyczącym takiego podziału wierzyciel alimentacyjny jest co do zasady osobą trzecią. Wykluczone jest też dokonanie w jego ramach rozliczenia zaległości alimentacyjnych<sup>21</sup>.

Nie ma jednakże żadnych przeszkód, aby należący do dłużnika alimentacyjnego udział w rzeczy wchodzącej w skład majątku wspólnego stał się, jeszcze przed dokonaniem podziału majątku, przedmiotem egzekucji albo zabezpieczenia<sup>22</sup>. O ile ewentualne uzyskanie zabezpieczenia (np. przez wpis hipoteki przymusowej) odbywa się poza postępowaniem egzekucyjnym i na podstawie przeprowadzonych badań nie sposób stwierdzić, czy takie czynności mają miejsce, o tyle w żadnej ze spraw, w których podstawą prowadzenia egzekucji był wyrok rozwodowy, nie doszło ani do wszczęcia egzekucji z przysługującego dłużnikowi udziału w prawie własności nieruchomości, ani do zajęcia prawa dłużnika do dokonania podziału majątku wspólnego. Zauważyć należy, że o ile przedstawiciel ustawowy wierzyciela alimentacyjnego może z różnych względów nie być zainteresowany prowadzeniem egzekucji w taki sposób, o tyle

<sup>21</sup> Jednakże wierzyciel dłużnika będącego uczestnikiem takiego postępowania może wziąć udział w takim postępowaniu jako uczestnik i w taki sposób poszukiwać ochrony swoich interesów.

<sup>22</sup> Kwestia ta może budzić wątpliwości z uwagi na treść art. 779 § 1 k.p.c. w zw. z art. 46 k.r.o. Pierwszy z przepisów przewiduje, że do egzekucji ze spadku konieczny jest – aż do działu spadku – tytuł egzekucyjny przeciwko wszystkim spadkobiercom, drugi nakazuje zaś odpowiednie stosowanie przepisów o wspólności majątku spadkowego i o dziale spadku do majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową od chwili ustania tej wspólności. Jednakże Sąd Najwyższy w uchwale z 17.04.2015 r., III CZP 9/15, OSNC 2016/4, poz. 41, LEX nr 1665896, wyraził pogląd o dopuszczalności prowadzenia na podstawie tytułu wykonawczego przeciwko jednemu z małżonków egzekucji z udziału w rzeczy należącej do majątku wspólnego przed dokonaniem jego podziału.

dziwić może bierność w tym zakresie organów wypłacających świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jak również samych komorników. Bierność wskazanych organów w postępowaniu egzekucyjnym będzie jeszcze szerzej omawiana, jednak w tym miejscu należy podkreślić, że dokonanie przez komornika zajęcia prawa do żądania podziału majątku powinno następować z urzędu, skoro komornik jest uprawniony do prowadzenia egzekucji wszelkimi możliwymi sposobami. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy w skład majątku podlegającego podziałowi wchodzi nieruchomości, gdyż skierowanie egzekucji do prawa żądania podziału majątku nie jest równoznaczne ze skierowaniem egzekucji do nieruchomości wchodzącej w skład tego majątku.

Bierność komorników w tym zakresie ma miejsce nie tylko w sprawach, w których wobec charakteru tytułu egzekucyjnego (wyroku rozwodowego) należy przypuszczać, że może istnieć wspólny majątek podlegający podziałowi. Prawem do żądania podziału majątku jest również prawo do żądania działu spadku. W konsekwencji również w sytuacjach, w których na podstawie informacji udzielanych przez urzędy skarbowe bądź też informacji o przysługiwaniu dłużnikom udziałów w prawie własności nieruchomości możliwe jest ustalenie, że dłużnik jest współspadkobiercą, zasadne byłoby dokonanie zajęcia określonego prawa.

Oczywiście zajęcie prawa do żądania podziału majątku nie będzie oznaczało bezpośredniego zaspokojenia się z tego majątku. Umożliwi jednak zainteresowanemu wierzycielowi podjęcie dalszych działań zmierzających do tego celu – chociażby złożenia wniosku o dokonanie podziału majątku wspólnego albo działu spadku. Może też być – poprzez stworzenie realnego zagrożenia dla mienia dłużnika – sposobem wywarcia nacisku na dłużnika w celu skłonienia go do spłaty należności.

## 6. Dochodzenie w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika

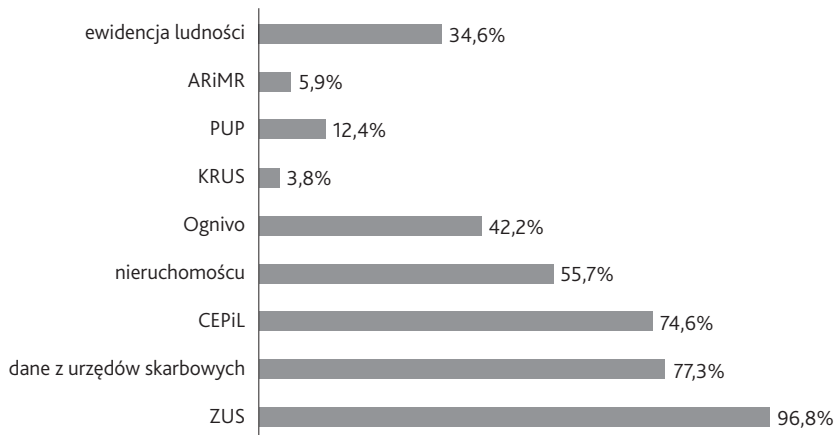
Jedną z konsekwencji zwolnienia wierzyciela alimentacyjnego od wskazania we wniosku sposobu egzekucji, a więc również i mienia, z którego ma być prowadzona egzekucja, jest nałożenie na komornika obowiązku prowadzenia z urzędu dochodzenia w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika. Obowiązek ten zwalnia wierzyciela od konieczności składania odrębnych wniosków zmierzających do wykorzystania przez komornika wynikającej z art. 761 k.p.c. możliwości zasięgania od organów administracji publicznej, organów podatkowych, organów rentowych, banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, przedsiębiorstw maklerskich, organów spółdzielni mieszkaniowych, zarządów wspólnot mieszkaniowych oraz innych podmiotów zarządzających mieszkaniami i lokalami użytkowymi, jak również innych instytucji i osób nieuczestniczących w postępowaniu informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji. Zastępował też w egzekucji świadczeń alimentacyjnych przewidzianą w obowiązującym do 8.09.2016 r. art. 797<sup>1</sup> k.p.c. możliwość zlecenia komornikowi poszukiwania majątku dłużnika.

Dochodzenie powinno być powtarzane w okresach nie dłuższych niż 6 miesięcy. Komornicy co do zasady wywiązują się, choć w różnym zakresie, z tego obowiązku. Odnotowano jednak postępowania<sup>23</sup>, w których niewątpliwie zasadny byłby staranniejszy nadzór sądu i jego prezesa nad prawidłowością działań komornika.

<sup>23</sup> Dotyczy to jednego z komorników mających swoją siedzibę w Warszawie.

**Wykres 7**

Wykorzystywane przez komorników sądowych źródła informacji o dłużniku i jego majątku



Źródło: opracowanie własne.

W praktyce egzekucji dochodzenie zmierzające do ustalenia majątku dłużnika polega na kierowaniu przez komornika zapytań do instytucji dysponujących wiedzą o majątku dłużnika. Podstawowe źródła informacji wykorzystywanych przez komorników to:

- 1) skierowanie zapytania do organów prowadzących rejestry ewidencji ludności celem ustalenia miejsca zameldowania, a w razie potrzeby również numeru PESEL dłużnika;
- 2) skierowanie zapytania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych celem ustalenia przede wszystkim tego, czy dłużnik podlega ubezpieczeniu społecznemu i danych płatnika składek, ale również adresu dłużnika czy też numeru jego rachunku bankowego;
- 3) skierowanie zapytania do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców celem ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem pojazdu mechanicznego;
- 4) skierowanie zapytania do naczelnika urzędu skarbowego celem ustalenia danych o złożonych przez dłużnika deklaracjach podatkowych, danych płatników zaliczek na podatek dochodowy, informacji o dokonanych przez dłużnika czynnościach opodatkowanych podatkami od spadku i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych, jak również celem ustalenia adresu dłużnika i numeru jego rachunku bankowego;
- 5) skierowanie zapytania, za pośrednictwem prowadzonego przez Krajową Izbę Rozliczeniową systemu OGNIVO, czy dłużnik jest posiadaczem rachunku bankowego;
- 6) skierowanie zapytania do organu prowadzącego ewidencję gruntów (właściwego starosty) celem ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości;
- 7) skierowanie zapytania do Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych celem ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości;

- 8) skierowanie zapytania do Powiatowego Urzędu Pracy celem ustalenia, czy dłużnik jest zarejestrowany jako bezrobotny i czy otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych;
- 9) skierowanie zapytania do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 10) skierowanie zapytania do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa celem ustalenia numeru rachunku bankowego dłużnika.

Zapytania takie były kierowane we wszystkich przebadanych sprawach, choć w różnych zakresie i liczbie.

## 7. Informacje uzyskiwane od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Zasady gromadzenia i udostępniania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych informacji o płatnikach składek i ubezpieczonych określone są w przepisach ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>24</sup>. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi m.in. konta ubezpieczonych i konta płatników składek. Komornicy sądowi mogą uzyskać, na wniosek, dane zgromadzone na tych kontach – w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji. Udostępnienie danych następuje w przypadku egzekucji świadczeń alimentacyjnych nieodpłatnie. W ramach postępowania egzekucyjnego istotne znaczenie mają dane gromadzone na koncie ubezpieczonego. Każda osoba objęta obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi podlega zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych. Takie zgłoszenia powinny być złożone co do zasady w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia. W ramach prowadzonego konta ubezpieczonego gromadzone są m.in. informacje o szczegółowych danych płatników składek. W praktyce postępowania egzekucyjnego dane gromadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stanowią podstawowe źródło informacji o osobach wypłacających dłużnikom wynagrodzenia albo innego rodzaju świadczenia za wykonywaną pracę (usługi). Dopiero ich uzyskanie stanowi podstawę do dokonania zajęcia wynagrodzenia za pracę albo wierzytelności (najczęściej wynikającej z zawartych przez dłużnika umów cywilnoprawnych). Oczywiście o ile ZUS przekaze takie informacje, w znacznej części spraw uzyskiwana była bowiem jedynie informacja o tym, że nie odnotowano aktualnego zgłoszenia dłużnika do ubezpieczenia społecznego, ewentualnie że dłużnik został zgłoszony jako bezrobotny. Zauważalne były też przypadki, w których dłużnik w ogóle nie figurował w rejestrach ZUS.

Uzyskanie informacji od ZUS zakończyło się ustaleniem wierzytelności nadającej się do zajęcia w 31 sprawach. Z omówionych dalej przyczyn nie oznacza to, że zajęcie było skuteczne. Niewątpliwie jednak, w porównaniu z innymi sposobami gromadzenia informacji o dłużniku, ten jest najbardziej skuteczny.

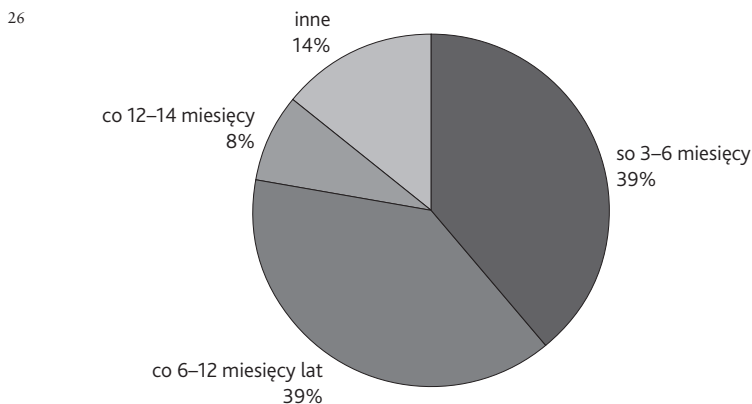
Kierowanie zapytań do ZUS odbywało się w analizowanych sprawach cyklicznie, choć z różną częstotliwością – od 3 do 12 miesięcy, a w skrajnych sytuacjach odnotowanych w przypadku kilku komorników<sup>25</sup> – jeszcze rzadziej.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.

<sup>25</sup> Znamienne, że wśród tych kilku komorników jest dwóch komorników prowadzących kancelarię w Warszawie.

**Wykres 8**

Częstotliwość zapytań kierowanych przez komorników sądowych od ZUS.



Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę, że w badanych sprawach zatrudnienie w ramach trwającego dłuższy czas stosunku pracy było wyjątkiem, znacznie częstsze było natomiast zatrudnienie na podstawie umów krótkookresowych – zarówno o pracę, jak i umów cywilnoprawnych, niezwłoczne uzyskanie przez komornika danych dotyczących przysługiwania dłużnikowi określonych należności jest niezwykle istotne. Zajęcie świadczeń przysługujących dłużnikowi będzie skuteczne, jeśli nastąpi przed terminem ich wypłaty. Staje się to mało prawdopodobne, jeśli komornik uzyskuje informacje z opóźnieniem. A takie opóźnienie zazwyczaj występuje, nawet jeśli zapytania do ZUS kierowane są przez komorników dość często, np. w okresach co 3 miesiące (częstsze kierowanie zapytań nie zostało odnotowane). To jest już termin, w którym nastąpić może zarówno podjęcie, jak i zakończenie przez dłużnika zatrudnienia – połączone z odebraniem wszystkich przysługujących mu świadczeń.

W analizowanych sprawach dokonano zajęcia wynagrodzenia za pracę bądź świadczeń wynikających z cywilnoprawnych umów w 31 sprawach. W 75% zajęcie okazało się być spóźnionym, tj. albo nastąpiło już po ustaniu stosunku prawnego uzasadniającego wypłatę wynagrodzenia, albo też nie objęło całego okresu świadczenia pracy przez dłużnika i wypłaty mu należności. Opóźnienia sięgały przy tym kilku miesięcy.

Sytuacja uległaby zmianie, gdyby komornicy uzyskiwali niezbędne informacje niezwłocznie. Zakład Ubezpieczeń Społecznych dysponuje nimi przecież już po 7 dniach od powstania obowiązku ubezpieczenia – podjęcia zatrudnienia. Nie ma przeszkód, aby odpowiednie informacje były przekazywane komornikowi z urzędu przez ZUS, bez konieczności składania odrębnego wniosku, jedynie na podstawie informacji o wszczęciu egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Wydaje się, że przy funkcjonującym systemie informatycznym wprowadzenie do konta ubezpieczonego informacji o wszczęciu egzekucji, skutkujące automatycznym generowaniem informacji o każdym zgłoszeniu takiej osoby do ubezpieczeń, nie powinno stanowić

<sup>26</sup> Pozycja „inne” obejmuje przede wszystkim sprawy, w których z uwagi na krótki czas trwania postępowania zostało skierowane tylko jedno zapytanie.

większego problemu. Oczywiście musiało by się to wiązać z istnieniem obowiązku poinformowania ZUS o zakończeniu egzekucji. Jednak konieczność dokonania w ramach postępowania egzekucyjnego tych dwóch czynności zastąpiłaby obecną praktykę wielokrotnego zwracania się przez komorników z zapytaniami, na które ZUS zobowiązany jest odpowiadać. Obie strony zostałyby więc zwolnione z wielu czynności<sup>27</sup>.

Oprócz tego, że jest w posiadaniu informacji dotyczących płatników składek na ubezpieczenie społeczne, ZUS jest również instytucją, która wypłaca dłużnikom świadczenia emerytalno-rentowe, mogące być przedmiotem zajęcia. Jednak w badanych sprawach taka sytuacja wystąpiła jedynie 2 razy. Z natury rzeczy uzyskiwanie przez dłużnika podobnych świadczeń powoduje, że egzekucja jest skuteczna.

Zbliżony do zapytania do ZUS charakter ma kierowanie przez komorników zapytań do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, pozwalające na ustalenie, czy dłużnik pobiera świadczenia od tej instytucji. Z oczywistych względów taka możliwość była wykorzystywana przez komorników prowadzących działalność w mniejszych ośrodkach, a także których rewiry obejmowały również tereny wiejskie. Dziwić może jedynie niewielki zakres wykorzystywania przez komorników tej możliwości, choć z drugiej strony należy przyznać, że uzyskanie informacji o otrzymywaniu przez dłużnika takich świadczeń będzie też wynikiem zapytań kierowanych do naczelników urzędów skarbowych, w ramach informacji o uzyskiwanych przez dłużników dochodach.

## 8. Informacje o pojazdach dłużników

Standardową czynnością komornika jest również skierowanie zapytania do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców o pojazdy, których posiadaczem jest dłużnik. Zapytania takie zostały skierowane w 138 sprawach, tj. blisko w 3/4 ich ogólnej liczby, jednak w żadnym z 12 przypadków uzyskania pozytywnej informacji nie przyczyniły się one do wyegzekwowania należności.

W oparciu o zawartość akt egzekucyjnych trudno stwierdzić, czy i w jakim zakresie komornicy poszukiwali pojazdów zarejestrowanych na dłużnika. Nie da się wykluczyć, że po analizie danych dotyczących pojazdu – w szczególności jego wieku (daty produkcji i rejestracji), komornicy uznawali, że zajęcie pojazdu jest bezcelowe. Istotnie bowiem w zdecydowanej części spraw informacja dotyczyła pojazdów kilku albo kilkunastoletnich. Nie da się również wykluczyć, że informacje zawarte w ewidencji są nieaktualne. W znaczącej części spraw komornicy w ogóle nie nawiązali kontaktu z dłużnikiem, zatem nie może zaskakiwać, że nie odnaleźli i nie dokonali zajęcia pojazdu.

Powyższy opis sytuacji dotyka szerszego problemu skuteczności egzekucji z ruchomości. Do zajęcia ruchomości doszło w dwóch sprawach egzekucyjnych, zaś do skutecznej sprzedaży – w jednej. Dotyczyło to samochodu wskazanego przez wierzyciela jako przedmiot egzekucji. W drugiej sprawie komornik dokonał zajęcia telewizora, jednak zanim doszło do jego licytacji – rzecz uległa zniszczeniu. Egzekucja z ruchomości pozostaje zatem ogólnie rzadko stosowanym sposobem

<sup>27</sup> Postulat taki został również zgłoszony przez jednego z komorników, którzy przedstawiali akta do badań.

egzekucji, co niewątpliwie ma związek ze stanem majątkowym, w jakim znajduje się większość dłużników alimentacyjnych, jak również problemami z ustaleniem miejsca ich zamieszkania. Ta ostatnia czynność jest konieczna, aby w ogóle możliwe było ustalenie, jakie ruchomości znajdują się we władaniu dłużnika. Nawet jeśli to nastąpi – muszą to być ruchomości o choćby minimalnej wartości handlowej, tak aby opłacalne było dokonywanie wszystkich czynności związanych z wyznaczeniem ich licytacji. Być może sytuacja w tym zakresie zmieni się wraz z wejściem w życie przepisów o licytacji elektronicznej, ułatwiających sprzedaż rzeczy o niewielkiej wartości. Dopóki to nie nastąpi, badane sprawy nie dają podstawy do stwierdzenia, aby zgłaszane<sup>28</sup> postulaty – dotyczące wprowadzenia tzw. trzeciej licytacji, w której nie obowiązywałaby minimalna cena zbycia, bądź też orzekania o przepadku zajętych rzeczy – mogły znacząco wpłynąć na skuteczność egzekucji z ruchomości. Nie można jednak wykluczyć, że istnieje pewna grupa dłużników posiadających, ale ukrywających dochody, których takie rozwiązania mogłyby zmobilizować do spłaty należności. Być może rzeczywiście egzekucja należności alimentacyjnych mogłaby stanowić pole do pewnych eksperymentów w tym zakresie.

## 9. Zapytania kierowane do urzędów skarbowych

Nieocenionym źródłem wiedzy o majątku dłużnika są informacje, jakie komornicy mogą uzyskać od naczelników urzędów skarbowych. Czynili to zresztą w przeważającej części spraw, bo w 143 ze 185, choć tylko w 30 sprawach zapytania były regularnie powtarzane. Z tego źródła można bowiem czerpać nie tylko nadające się do bezpośredniego wykorzystania informacje o adresie czy rachunku bankowym dłużnika, ale też o wiele szersze dane dotyczące majątku dłużnika. W pierwszej kolejności będą to informacje dotyczące płatników zaliczek na podatek dochodowy – które jednakże z racji ich udzielania z opóźnieniem (najczęściej dotyczą poprzedniego roku) nie stanowią podstawy do dokonania skutecznych zajęć. O wiele istotniejsze, choć niekiedy trudniejsze do wykorzystania, będą informacje dotyczące innych składników majątku dłużnika. Z racji gromadzenia informacji o czynnościach objętych podatkiem od czynności cywilnoprawnych – w szczególności nabycia i zbycia rzeczy – oraz podatkiem od spadków i darowizn, dane udostępniane przez urzędy skarbowe pozwalają nie tylko ustalić bieżący stan majątku dłużnika (mienie nabyte przez niego), ale też zgromadzić informacje o czynnościach polegających na wyzbywaniu się majątku.

Wbrew pozorom również w przypadku bezskutecznej egzekucji alimentów nie są to przypadki nieistniejące – w dwóch sprawach egzekucyjnych na podstawie danych uzyskanych z urzędu skarbowego możliwe było ustalenie, że dłużnik był właścicielem nieruchomości, których się wyzbył (w jednym przypadku – w drodze darowizny). W kolejnych trzech sprawach możliwe było ustalenie, że dłużnik nabył spadek. W żadnej z tych spraw uzyskanie takich informacji nie doprowadziło

<sup>28</sup> Krajowa Rada Komornicza proponuje m.in. wprowadzenie możliwości sprzedaży zajętych ruchomości dłużników za kwotę poniżej 1/2 wartości oszacowania, wprowadzenie możliwości orzekania przez sąd o prawie do zniszczenia ruchomości niesprzedanych na licytacji, wprowadzenie możliwości sprzedaży nieruchomości za kwotę poniżej 2/3 wartości oszacowania – <http://www.komornik.pl>, wpis z 21.09.2016 r., *Skuteczne motywowanie dłużnika zwiększy ściągalność alimentów w Polsce*.



do poczynienia jakichkolwiek dalszych ustaleń czy czynności egzekucyjnych. Tymczasem możliwe było nie tylko omawianie już wszczęcie egzekucji z prawa do żądania działu spadku, ale też podjęcie przez wierzyciela przewidzianych przepisami Kodeksu cywilnego<sup>29</sup> działań zmierzających do jego ochrony.

## 10. Informacje o rachunkach bankowych

Zgodnie z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. 1 ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe<sup>30</sup> banki są zobowiązane do udzielania informacji stanowiących tajemnicę bankową na żądanie komornika sądowego – w zakresie rachunków bankowych lub pełnomocnictw do dysponowania rachunkami bankowymi, liczby tych rachunków lub pełnomocnictw, obrotów i stanów tych rachunków, z podaniem wpływów, obciążeń rachunków i ich tytułów oraz odpowiednio ich nadawców i odbiorców, w zakresie niezbędnym do prawidłowego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, postępowania zabezpieczającego oraz wykonywania innych czynności wynikających z jego ustawowych zadań<sup>31</sup>.

Ułatwieniem dla korzystania przez komorników z powyższych uprawnień jest prowadzenie przez Krajową Izbę Rozliczeniową systemu Ognivo, którego jedną z funkcji jest możliwość elektronicznego poszukiwania rachunków bankowych dłużników oraz dokonywania ich zajęć. W badanych sprawach znaczna część komorników korzystała z tego systemu, często otrzymując informacje o posiadaniu przez dłużnika rachunku bankowego. Nie oznaczało to w żadnym razie skuteczności egzekucji, gdyż dokonanie zajęcia takiego rachunku skutkowało najczęściej informacją o braku środków bądź zbiegu egzekucji.

Istotną wadą opisywanego systemu była dobrowolność korzystania z niego ze strony banków. W rezultacie jeszcze w pierwszej połowie 2016 r. kilka banków, będących w czołówce pod względem liczby rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, nie była objęta systemem<sup>32</sup>, zatem skierowanie przez komornika zapytania jedynie za jego pośrednictwem nie mogło doprowadzić do ujawnienia ewentualnego rachunku dłużnika. Komornicy nie kierowali zaś zapytań bądź zajęć indywidualnie do tych banków. Omawianym systemem nie była też objęta zdecydowana większość z ponad 500 działających w Polsce banków spółdzielczych, a także żadna z kilkudziesięciu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Jednakże jedynie w jednym przypadku komornik dokonał odrębnego zajęcia w miejscowym banku spółdzielczym.

Można przypuszczać, że ograniczenie dochodzenia w zakresie ustalania rachunków bankowych dłużników jedynie do banków funkcjonujących w systemie Ognivo<sup>33</sup>, znacznie obniżało skuteczność tego sposobu poszukiwania majątku

<sup>29</sup> Przewidziana w art. 527–535 k.p.c. instytucja skargi pauliańskiej, tj. możliwości żądania uznania za bezskuteczną czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzyciela, na podstawie której osoba trzecia uzyskuje korzyść majątkową. Otwiera to drogę do zaspokojenia się wierzyciela z majątku będącego już własnością osoby trzeciej.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1988 ze zm.

<sup>31</sup> Przed 8.09.2016 r. przepis ten miał ogólniejsze brzmienie i przewidywał, że informacje objęte tajemnicą bankową udostępnia się na żądanie komornika sądowego w zakresie niezbędnym do prawidłowego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, postępowania zabezpieczającego oraz wykonywania innych czynności wynikających z jego ustawowych zadań.

<sup>32</sup> M.in. Bank BPH SA, Bank Pocztowy SA, Credit Agricole SA.

<sup>33</sup> Skierowanie takiego zapytania miało miejsce w 78 sprawach.

dłużnika, a w konsekwencji musiało mieć wpływ na skuteczność egzekucji. Trudno oczywiście wymagać od komorników, aby w każdej sprawie dokonywali kilkuset zapytań albo zapytań zmierzających do ustalenia rachunku bankowego dłużnika, jednak wydaje się, że zasadne było dokonanie takiej czynności wobec największych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz banków spółdzielczych działających w miejscu zamieszkania dłużnika.

Zdecydowaną poprawę w zakresie skuteczności poszukiwań rachunków bankowych dłużników powinny przynieść obowiązujące od 1.07.2016 r. zmiany w Prawie bankowym, wprowadzające obowiązek prowadzenia centralnej informacji o rachunkach. Obejmować ona będzie nie tylko wszystkie banki, ale też banki spółdzielcze i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, zaś komornicy sądowi są jednym z podmiotów uprawnionych do korzystania z tego rozwiązania. Uzyskiwanie informacji o rachunkach prowadzonych na rzecz osób fizycznych przez wszystkie te podmioty polegać będzie na złożeniu zapytania w dowolnym banku.

## 11. Informacje o nieruchomościach dłużnika

Zostało już wyjaśnione, że prowadzenie egzekucji z nieruchomości wymaga złożenia przez wierzyciela odrębnego wniosku. Nie oznacza to jednak, że komornik nie jest uprawniony do prowadzenia dochodzenia zmierzającego do ustalenia, czy dłużnik pozostaje właścicielem nieruchomości. Jakość i skuteczność tego dochodzenia pozostawiają jednak wiele do życzenia. Tylko w nieco ponad połowie spraw (103 ze 185) komornicy w ogóle podjęli działania zmierzające do ustalenia, czy dłużnik jest właścicielem nieruchomości. W 72% przypadków ograniczyły się one do wystosowania zapytania do prowadzącego ewidencję gruntów starosty właściwego dla miejsca zamieszkania dłużnika. Zdarzały się przy tym przypadki, w których komornicy nie reagowali na otrzymaną zwrotnie informację, że prowadzenie ewidencji gruntów dla niektórych gmin leżących na terenie powiatu zostało przekazane właśnie tym gminom<sup>34</sup>, co ograniczało skuteczność kierowanych zapytań. W kolejnych 22% spraw, w których doszło do skierowania zapytania, było ono kierowane do centralnej informacji ksiąg wieczystych. Jednak w zakresie tych zapytań można mieć zastrzeżenia do wprowadzanych kryteriów wyszukiwania – ograniczały się one zazwyczaj do wskazania imienia, nazwiska i numeru PESEL dłużnika, podczas gdy część wpisów w działach II ksiąg wieczystych, służących ujawnieniu właściciela nieruchomości, posługuje się w wielu przypadkach – szczególnie starszych wpisów – imionami rodziców w miejsce numeru PESEL. Skierowanie zapytania ze wskazaniem numeru PESEL nie doprowadzi w takiej sytuacji do ujawnienia numeru księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości będącej własnością dłużnika. Stąd też dla pełnego wyszukiwania zasadne jest dwukrotne wysłanie zapytania w oparciu o nieco odmienne dane.

Tylko w niespełna 6% zapytań – co odpowiada nieco ponad 3% wszystkich spraw – zapytania były kierowane zarówno do centralnej informacji ksiąg wieczystych, jak i organu prowadzącego ewidencję gruntów. Tymczasem tylko taki sposób

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 6a ust. 4 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.) starosta na wniosek gminy powierza wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji.

poszukiwania nieruchomości gwarantuje z jednej strony możliwość odnalezienia nieruchomości leżących poza powiatem, w którym zamieszkuje dłużnik, a z drugiej – odnalezienie nieruchomości, dla których nie są prowadzone księgi wieczyste. Oczywiście pełen zakres wyszukiwania nastąpiłby jedynie w przypadku skierowania zapytania do wszystkich powiatów, ale trudno wymagać od komorników tak szeroko zakrojonych poszukiwań w każdej sprawie.

Kierowane przez komorników zapytania zakończyły się powodzeniem w 18% (19 sprawach), jednak z żadnej z nich nie doszło do wszczęcia egzekucji z ujawnionej nieruchomości. Wynika to nie tylko z omawianego już braku odpowiedniego wniosku wierzyciela, ale też z problemów w przepływie informacji pomiędzy komornikiem i organem właściwym do wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego – o których to problemach mowa będzie w dalszej części opracowania. Wydaje się przy tym, że zlikwidowanie zaniechań w zakresie egzekucji z nieruchomości stanowić może jeden ze sposobów poprawienia skuteczności egzekucji bądź chociażby wykorzystania instrumentów zabezpieczenia należności.

## 12. Czynności w miejscu zamieszkania dłużnika

Dotychczas omawiane czynności zmierzające do ustalenia majątku dłużnika polegały na czynnościach dokonywanych „zza biurka”. Odrębnie omówić należy natomiast czynności komornika podejmowane poza kancelarią, w miejscu zamieszkania dłużnika.

Formalnie trudno zarzucić komornikom brak aktywności w tym zakresie. Podjęcie takich czynności nastąpiło w 126 sprawach, co stanowi ich 68%. Jednak tylko w 88 sprawach (47%) wizyta komornika w miejscu zamieszkania dłużnika doprowadziła do poczynienia jakichkolwiek ustaleń – nawet jeśli ograniczały się one do ustalenia, że dłużnik nie zamieszkuje pod tym adresem. W żadnej ze spraw podjęcie tych czynności nie doprowadziło do ustalenia majątku dłużnika, a tym bardziej dokonania zajęć ruchomości. Częstym rezultatem jest ustalenie, że dłużnik nie pracuje w ogóle albo utrzymuje się z prac dorywczych oraz nie posiada ruchomości przedstawiających wartość handlową – jeden z komorników posługiwał się nawet przygotowanym już formularzem protokołu określającego taki właśnie rezultat czynności.

Powstaje pytanie, czy przy takich rezultatach czynności komorników należy od nich wymagać ich prowadzenia. Wydaje się, że tak, przy czym nie powinny być to czynności podejmowane jednorazowo w toku postępowania, a powtarzane okresowo – chyba że okoliczności konkretnej sprawy, znajdujące odzwierciedlenie w aktach, czynią to niezasadnym. Tymczasem tylko w 14 sprawach komornicy pojawili się w miejscu zamieszkania dłużnika więcej niż jeden raz. Tylko w 42 sprawach czynności takie zostały podjęte w pierwszych 3 miesiącach postępowania. Wskazać przy tym należy, że o ile wizyta w miejscu zamieszkania dłużnika nie doprowadziła do bezpośredniego ustalenia jego majątku czy nawet spotkania z dłużnikiem, to często skłoniła go do pojawienia się w kancelarii komornika, z czym wiąże się możliwość dokonania wpłaty. O ile łącznie odnotowano fakt dokonania wpłat przez dłużników w 19 sprawach, to tylko w 3 takich sprawach nie miały miejsce czynności terenowe komornika. W 16 sprawach (84%) miały

miejsce zarówno wpłata, jak i czynności terenowe. A skoro te ostatnie miały miejsce jedynie w 70% spraw, to widoczny jest związek pomiędzy aktywnością komornika a działaniami dłużników.

### 13. Możliwość wszczęcia egzekucji z urzędu

W żadnej z analizowanych spraw nie doszło do wszczęcia egzekucji na skutek zgłoszenia żądania przez sąd pierwszej instancji. Wydaje się przy tym, że przepis, który przewiduje możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego na żądanie sądu stanowi anachronizm, którego dalsze istnienie nie jest zasadne. Jeśli w wyjątkowych sytuacjach, związanych ze skrajną nieporadnością wierzyciela alimentacyjnego lub jego przedstawiciela ustawowego, istnieje potrzeba wszczęcia postępowania egzekucyjnego z urzędu, to właściwym do tego organem powinien być prokurator lub organy wykonujące czynności z zakresu pomocy społecznej<sup>35</sup>, nie zaś sąd. Sąd może zostać jedynie zobowiązany do zawiadomienia właściwego organu o potrzebie podjęcia odpowiednich działań.

### 14. Pomoc udzielana przez Policję

Zgodnie z art. 1086 § 1 k.p.c. komornik, w przypadku bezskuteczności prowadzenia przez niego dochodzenia, w celu ustalenia zarobków i stanu majątkowego dłużnika może wnosić, aby czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania i miejsca pracy dłużnika przeprowadziła Policja. W analizowanych sprawach komornicy dość często korzystali z tego uprawnienia. Problem leży jednak w tym, że skutki czynności Policji były zazwyczaj takie same jak skutki wcześniejszych czynności komornika (o ile podjął on czynności w terenie). Oznaczało to całkowicie zbędne angażowanie Policji w wykonywanie czynności, które mógł wykonać i wykonał komornik we własnym zakresie. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży w zakresie czynności, jakie Policja wykonuje na zlecenie komornika. Ograniczają się one do czynności w miejscu zamieszkania dłużnika, nie oznaczają natomiast prowadzenia jego poszukiwań. Zgodnie z odpowiedziami udzielanymi przez Policję w poszczególnych sprawach, taki sposób postępowania wynika z przepisów Zarządzenia nr pf-670/11 Komendanta Głównego Policji z 7.06. 2011 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości<sup>36</sup>. Dopiero zaś prowadzenie poszukiwań, w ramach których miejsce pobytu dłużnika alimentacyjnego zostałoby ustalone przy każdym jego kontakcie z Policją, umożliwiłoby skuteczne ustalenie miejsca pobytu dłużnika, jeśli faktycznie zamieszkuje on w innym miejscu niż adres wskazany przez wierzyciela albo adres zameldowania. Prowadzenie poszukiwań dłużnika alimentacyjnego stanowi bowiem czynność odrębną od czynności prowadzonych w miejscu jego zamieszkania – dotyczy całego obszaru kraju i wiąże się z rejestracją w odpowiednich bazach danych.

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 110 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.) kierownik ośrodka pomocy społecznej może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne. W jednej ze spraw postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte właśnie na wniosek takiego organu.

<sup>36</sup> Tekst zarządzenia nie został udostępniony na potrzeby badań, gdyż stanowi informację niejawną.

Równocześnie nie sposób nie zauważyć, że treść art. 1086 § 1 k.p.c. bywa nadużywana przez komorników. Dotyczy to szczególnie sytuacji, w których postępowanie egzekucyjne prowadzi komornik niebędący komornikiem właściwości ogólnej dłużnika, kiedy to zlecenie Policji dokonania czynności zastępuje własne czynności komornika. Z kolei w części spraw zlecenie czynności Policji następuje przedwcześnie, będąc poprzedzone np. pojedynczą wizytą komornika w miejscu zamieszkania dłużnika, podczas której nie poczyniono żadnych ustaleń. Sytuacje takie były już w przeszłości przedmiotem zastrzeżeń ze strony Policji<sup>37</sup> i należy przypuszczać, że stały się przyczyną zmiany praktyki dotyczącej zakresu podejmowanych czynności.

W tej sytuacji wydaje się konieczne rozważenie potrzeby i zasadności utrzymywania dotychczasowego kształtu regulacji. W szczególności konieczne jest rozstrzygnięcie przez ustawodawcę, czy czynności podejmowane na wniosek komornika przez Policję mają skutecznie doprowadzić do ustalenia miejsca pobytu dłużnika alimentacyjnego poprzez jego poszukiwania<sup>38</sup>, czy też należałoby w całości zrezygnować z ich podejmowania jako zbędnie powtarzających czynności samych komorników. Za pierwszym rozwiązaniem zdaje się przemawiać skala problemu niealimentacji i związane z nią skutki finansowe oraz społeczne, a także szersze możliwości ustalenia odpowiednich danych przez Policję (prowadzenie poszukiwań wykracza poza możliwości działań, które może i powinien podjąć komornik, tj. działań podejmowanych w domniemanym miejscu zamieszkania dłużnika). Wważyć trzeba jednak między potrzebami w tym zakresie a zasadnością obciążania Policji dodatkowymi obowiązkami oraz skutecznością podejmowanych przez nią działań. Nawet bowiem przeprowadzenie poszukiwań w celu ustalenia miejsca pobytu dłużnika zakończy się zazwyczaj wskazaniem przez niego – w oświadczeniu – adresu, który niekoniecznie będzie miejscem faktycznego zamieszkania. Często będzie to jedynie adres zameldowania (znany przecież komornikowi z innych źródeł). Oczywiście takie wskazanie adresu przez samego dłużnika stanowić będzie rozwiązanie problemu jego formalnego udziału w postępowaniu egzekucyjnym i uczyni niepotrzebnym ewentualne ustanowienie kuratora dla dłużnika, jednak wątpliwe jest, aby mogło przyczynić się do bezpośredniego zwiększenia skuteczności egzekucji. Ustalenie miejsca zamieszkania dłużnika daje jedynie możliwość zajęcia ruchomości, natomiast w żaden sposób nie wpłynie na skuteczność egzekucji z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę czy nieruchomości – w zakresie których ustalenia dokonywane są zazwyczaj na podstawie danych uzyskanych od odpowiednich instytucji, całkowicie niezależnie od informacji uzyskanych od samego dłużnika. Z drugiej strony zauważalne w badanych aktach było zjawisko przebywania dłużników za granicą. W takich przypadkach uzyskanie – za pośrednictwem działań Policji – potwierdzonych informacji o miejscu pobytu dłużnika mogłoby otworzyć drogę do wykorzystania odpowiednich instrumentów umożliwiających prowadzenie egzekucji alimentów poza granicami kraju.

<sup>37</sup> M.in. *Nacelowani na najgroźniejszych*, „Policja – miesięcznik Komendanta Głównego Policji” 2010/67.

<sup>38</sup> Czynności Policji odpowiadałyby w takim przypadku czynnościom podejmowanym na podstawie art. 53 ustawy z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.), zgodnie z którym, jeżeli miejsce pobytu osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia nie jest znane, sąd może zarządzić ustalenie miejsca jej pobytu przez Policję.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że o ile zasadne może być korzystanie przez komornika z pomocy Policji w ustaleniu miejsca zamieszkania dłużnika, o tyle całkowicie bezpodstawne wydaje się być oczekiwanie, aby Policja prowadziła działania zmierzające do ustalenia miejsca pracy dłużnika. Wystarczające w tym zakresie wydają się być kompetencje komornika, wynikające z art. 761 k.p.c., tj. możliwość kierowania zapytań do instytucji oraz możliwość odebrania od dłużnika wykazu majątku bądź też wystąpienia z wnioskiem o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku. Dlatego też konieczne wydaje się opracowanie na nowo zasad współpracy Policji z komornikiem. W szczególności należałoby określić zakres działań, do podjęcia których zobowiązana będzie Policja, ale również zakres działań komornika, które będzie on zobowiązany podejmować samodzielnie przed wystąpieniem z wnioskiem do Policji. Należy też rozważyć, czy zaangażowanie Policji nie powinno zostać ograniczone do postępowań, w których osiągnięty będzie pewien poziom zadłużenia.

## 15. Rejestr dłużników niewypłacalnych

Zgodnie z art. 1086 § 4 k.p.c. w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż 6 miesięcy komornik z urzędu składa wniosek do Krajowego Rejestru Sądowego o wpis dłużnika do rejestru dłużników niewypłacalnych. Obowiązek ten nie jest w pełni przestrzegany przez komorników, skoro wpis do rejestru nastąpił jedynie w 70 ze 185 spraw (38%), z czego w 26 sprawach po upływie ponad roku od daty wszczęcia postępowania. Wydaje się jednak, że trudno uznać ten instrument za skutecznie motywujący dłużników do spłaty zadłużenia. W żadnej ze spraw dokonanie takiego wpisu nie wiązało się z późniejszym spełnieniem świadczenia przez dłużnika.

## III. UMORZENIE POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

Zgodnie z obowiązującymi przepisami nie jest możliwe umorzenie postępowania egzekucyjnego dotyczącego należności alimentacyjnych z powodu jego bezskuteczności. Nie było też możliwe zakończenie postępowania na podstawie art. 823 k.p.c.<sup>39</sup>, tj. w przypadku gdy wierzyciel nie podejmował przez rok czynności niezbędnych do dalszego prowadzenia postępowania albo upłynął roczny termin zawieszenia postępowania. Wyjątkiem jest jedynie egzekucja z nieruchomości, w której art. 823 k.p.c. znajdzie zastosowanie<sup>40</sup>.

Tymczasem w okresie od 2010 r. do końca czerwca 2016 r. z powodu bezskuteczności egzekucji umorzono 2655 spraw. W tym samym okresie na podstawie art. 823 k.p.c. zostały zakończone 22 194 sprawy. Łącznie w omawianym zakresie zakończeniu w sposób, jak się wydaje<sup>41</sup>, nieprzewidziany przez przepisy uległo 6,5% wpływających spraw.

<sup>39</sup> W sprawach wszczętych po 8.09.2016 r. bezczynność wierzyciela nie skutkuje już umorzeniem postępowania z mocy prawa (jak przewidywał uchylony art. 823 k.p.c.), a stanowi – zgodnie z art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. – przesłankę umorzenia postępowania z urzędu.

<sup>40</sup> Uchwała SN z 18.07.2012 r., III CZP 38/12, OSNC 2013/2, poz. 16.

<sup>41</sup> Nie można wykluczyć, że do zakończenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. dochodziło w sprawach, w których wierzyciel ograniczył żądanie do egzekucji z nieruchomości. Jednak wydaje się to mało prawdopodobne.



## IV. INNE PROBLEMY EGZEKUCJI

### 1. Udział dłużnika w postępowaniu

Obserwowanym w analizowanych sprawach zjawiskiem jest całkowita bierność w postępowaniu dłużników, wynikająca często z braku wiedzy po ich stronie o toczącym się postępowaniu. Skuteczne, tj. do rąk samego dłużnika albo domownika, doręczenie dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji na adres wskazany przez wierzyciela nastąpiło jedynie w nieco ponad 60% spraw (113 ze 185), uwzględniając 13 przypadków, w których dłużnik przebywał w zakładzie karnym i 13 przypadków, w których adres zamieszkania dłużnika był taki sam jak adres zamieszkania wierzyciela. Jednakże zauważyć należy, że w 10 spośród tych spraw nigdy nie doszło do kontaktu dłużnika z komornikiem.

W 33 sprawach przesyłki wysyłane na adres wskazany przez wierzyciela nie były odbierane, przy czym w blisko połowie tych spraw (15) nie doszło do kontaktu dłużnika z komornikiem. W kolejnych 22 sprawach adres wskazany przez wierzyciela okazał się być nieaktualny, zaś w blisko 2/3 tych spraw (14) w ogóle nie udało się komornikowi ustalić miejsca zamieszkania dłużnika i nawiązać z nim kontaktu. Znamienne przy tym, że tylko w 5 spośród 29 spraw, w których komornikowi nie udało się nawiązać kontaktu z dłużnikiem, podstawą prowadzenia egzekucji był tytuł egzekucyjny będący wyrokiem zaocznym. Tylko w tych sprawach można stwierdzić, że dłużnik mógł w ogóle nie mieć wiedzy o zakresie swojego obowiązku alimentacyjnego. W kolejnych 5 takich sprawach tytułem egzekucyjnym była zawarta przez dłużnika ugoda.

Zgodnie z art. 802 k.p.c. jeżeli miejsce pobytu dłużnika nie jest znane, sąd ustanowi dla niego kuratora z urzędu, gdy egzekucja ma być wszczęta z urzędu, w innych zaś sprawach – na wniosek wierzyciela. W żadnej z analizowanych spraw, w których nie udało się ustalić miejsca zamieszkania dłużnika, nie został dla niego ustanowiony kurator.

### 2. Zajęcie wierzytelności przysługujących od naczelnika urzędu skarbowego

Jednym z powszechnie stosowanych w analizowanych sprawach sposobów egzekucji było zajęcie wierzytelności z tytułu zwrotu nadpłaty podatku. Miało to miejsce w 133 sprawach (72%), choć w wielu niestety tylko jednorazowo, przy wszczęciu postępowania. Był to też sposób, który – odpowiednio stosowany – okazywał się dość skuteczny, choć przynoszący niewielkie kwoty. Wynika to z faktu, że duża część dłużników podejmowała jedynie sporadyczne „legalne” zatrudnienie, połączone z odprowadzeniem zaliczek na podatek dochodowy i złożeniem przez pracodawcę odpowiedniej informacji o przychodach, dochodach, kosztach oraz o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-11). W rezultacie osoby te nie osiągały w skali roku dochodu przekraczającego 3091 zł, a więc kwoty, która na skutek zastosowania określonych w art. 27 ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>42</sup> zasad obliczania podatku powoduje ustalenie

<sup>42</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.



wysokości podatku na 0 zł (tzw. kwoty wolnej od podatku). Osobom tym przysługiwał więc zwrot odprowadzonych przez płatnika zaliczek na podatek dochodowy.

Dotychczasowe, obserwowane w ramach analizy, trudności ze stosowaniem tego sposobu egzekucji wynikały z przyjętej przez organy podatkowe wykładni, zgodnie z którą zajęciu podlega wyłącznie wierzytelność będąca nadpłatą, która powstała zgodnie z przepisami ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>43</sup> przed dokonaniem zajęcia lub w chwili zajęcia przez komornika sądowego. Niedopuszczalne jest zaś zajęcie mającej dopiero powstać w przyszłości wierzytelności. Równocześnie komornik musiał dokonać zajęcia w okresie pomiędzy złożeniem rocznego zeznania deklaracji podatkowej przez podatnika (z którą to czynnością wiąże się powstanie nadpłaty i prawa do jej zwrotu) a dokonaniem wypłaty należności przez urząd skarbowy. Dlatego też zajęcia takiej wierzytelności nie tylko musiały być cyklicznie powtarzane, ale musiało to też następować w odpowiednich terminach, odpowiadających terminom rozliczania podatku dochodowego. Jedynie niewielka część komorników podejmowała takie działania, które niekiedy były corocznie skuteczne. Znacznie więcej komorników ograniczało się do jednorazowego zajęcia wierzytelności przysługujących dłużnikowi od naczelnika urzędu skarbowego, dokonywanego jako jedna z pierwszych czynności po wszczęciu postępowania egzekucyjnego.

Dopiero od 9.09.2016 r. obowiązuje art. 902<sup>2</sup> k.p.c. (przepis wprowadzony ustawą z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>44</sup>), zgodnie z którym zajęcie wierzytelności z tytułu nadpłaty lub zwrotu podatku w rozumieniu Ordynacji podatkowej obejmuje także wierzytelności przyszłe, wynikające z nadpłaty lub zwrotu podatku powstałych w ciągu roku od dnia dokonania zajęcia. Wydaje się, że wprowadzona zmiana powinna zwiększyć skuteczność tego sposobu egzekucji.

### 3. Potrzeba regulacji zakresu dochodzenia

Stwierdzić należy, że komornicy co do zasady wywiązują się z obowiązku prowadzenia dochodzenia w celu ustalenia majątku dłużnika. Jednakże zauważalna jest daleko idąca niejednolitość praktyki w tym zakresie. Dlatego też zasadne wydaje się stwierdzenie, że obecnie obowiązująca ogólna regulacja art. 1086 k.p.c., nakładająca obowiązek prowadzenia dochodzenia, nie jest wystarczająca. Nie wydaje się jednak, aby było możliwe jej uzupełnienie w ramach przepisów wprost zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego. Należałoby natomiast rozważyć wprowadzenie do tego aktu prawnego delegacji dla wydania przez właściwych ministrów rozporządzenia regulującego szczegółowy sposób prowadzenia przez komornika dochodzeń w celu ustalenia miejsca zamieszkania i majątku dłużnika. Wydane na jej podstawie rozporządzenie stanowiłoby regulację określającą zakres obowiązków komorników w ramach prowadzonego dochodzenia, w tym rodzaje podejmowanych czynności i okresy, w jakich powinny być powtarzane. Celowe mogłoby też być uregulowanie sposobu postępowania przez komornika z uzyskanymi

<sup>43</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

<sup>44</sup> Dz.U. poz. 1311.

informacjami, w szczególności wskazanie, w jakich sytuacjach konieczne jest dalsze ich uzupełnienie zmierzające do ustalenia majątku dłużnika, jak również jakim podmiotom powinny być przekazane uzyskane informacje celem podjęcia przez nie działań wchodzących w zakres ich kompetencji.

## V. POMOC OSOBOM UPRAWNIONYM DO ALIMENTÓW

### 1. Zasady ogólne

Zasady pomocy uprawnionym do alimentów regulowane są przez przepisy ustawy z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>45</sup>. Ustawa zastąpiła<sup>46</sup> z dniem 1.10.2008 r. przepisy ustawy z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej<sup>47</sup>. Obie wskazane ustawy stanowią kolejne przepisy, mające regulować zagadnienie pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Pierwotnym aktem była wielokrotnie nowelizowana ustawa z 18.07.1974 r. o funduszu alimentacyjnym<sup>48</sup>, uchylona przez art. 71 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>49</sup>. Przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów określają: zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji; warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, zwanych dalej „świadczeniami z funduszu alimentacyjnego”; zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego; zasady finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego; działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych.

Z kolei fundusz alimentacyjny stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa.

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów była wielokrotnie nowelizowana od momentu wejścia w życie jej przepisów, tj. 1.10.2008 r. Bez zmian pozostała jednak zasadnicza konstrukcja ustawy, która kompetencje w zakresie podejmowania działań rozkłada pomiędzy organy wykonawcze (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) gmin, w których znajduje się miejsce zamieszkania dłużnika („organ właściwy dłużnika”) oraz osoby uprawnionej do alimentów („organ właściwy wierzyciela”). Ustawa przede wszystkim reguluje postępowanie mające na celu zmotywowanie dłużnika do wypełniania ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego, a w sytuacjach, gdy jest to konieczne – tj. gdy niemożność wywiązania się z zobowiązań wynika z braku zatrudnienia – również postępowania mające ułatwić podjęcie pracy. Równocześnie ustawa określa warunki nabycia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tryb ustalania tego prawa i wypłaty świadczeń.

<sup>45</sup> Tekst pierwotny Dz.U. Nr 192, poz. 1378, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 169 ze zm.

<sup>46</sup> Jednakże na podstawie art. 43 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów egzekucję należności z tytułu wypłaconych na podstawie ustawy z 2005 roku zaliczek alimentacyjnych prowadzi się w dalszym ciągu aż do ich zaspokojenia na podstawie dotychczasowych przepisów. Wniosek o umorzenie lub zawieszenie egzekucji wymaga zgody organu właściwego wierzyciela.

<sup>47</sup> Dz.U. poz. 732.

<sup>48</sup> Dz.U. z 1991 r. poz. 200.

<sup>49</sup> Dz.U. poz. 2255.

## 2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Podstawowe zasady przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego pozostają w zasadzie niezmiennie od początku obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Świadczenia przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18. roku życia albo – w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia przez nią 25. roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo. Równocześnie dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie może przekraczać kwoty 725 zł. Warunkiem przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest bezskuteczność ich egzekucji. Świadczenia są przyznawane na wniosek osoby uprawnionej albo jej przedstawiciela ustawowego w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł. Do wniosku należy dołączyć dokumenty służące ustaleniu istnienia przesłanek przyznania świadczeń. W zakresie dotyczącym egzekucji należności jest to zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne albo oświadczenie stwierdzające bezskuteczność egzekucji (art. 15 ust. 4 pkt 3 lit. a ustawy). Jednakże w przypadku złożenia wniosku bez zaświadczenia stwierdzającego bezskuteczność egzekucji – organ właściwy wierzy ciela występuje do organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne (komornika) z wezwaniem o przesłanie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji. Zaświadczenie takie komornik zobowiązany jest przesłać w terminie 14 dni (art. 15 ust. 5 i 6 ustawy). Wzór zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji alimentów określa obecnie, od 1.01.2016 r., załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8.12.2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego<sup>50</sup>. Uprzednio obowiązywał identyczny wzór, określany przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7.07.2010 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>51</sup>.

Wzór pozostawia organowi egzekucyjnemu znaczną swobodę w zakresie jego wypełnienia. Jedynym obligatoryjnym, a przy tym jednoznacznym elementem jest wskazanie wysokości zaległości należących do poszczególnych kategorii, wyróżnionych ze względu na wyznaczoną przez art. 28 ustawy kolejność ich zaspokojenia. Natomiast już w zakresie informacji o przyczynach egzekucji, a także działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów, komornik ma pełną swobodę ich wypełnienia. Dlatego też zaobserwowana została pewna różnorodność praktyki uzupełniania tej części zaświadczenia. Niestety zdaje się ona zmierzać do automatyzmu, polegającego na wyliczeniu listy czynności podejmowanych przez komornika, bez próby ich systematyzacji czy choćby szczątkowej analizy. Tym bardziej brak zindywidualizowanych informacji o sytuacji konkretnego dłużnika. Szerzej temu zagadnieniu poświęcona będzie część dotycząca współpracy między organami administracyjnymi i egzekucyjnymi.

<sup>50</sup> Dz.U. poz. 2229.

<sup>51</sup> Dz.U. poz. 836.

Ustawa nie wprowadza instrumentów mogących służyć jakiegokolwiek weryfikacji działań wierzyciela podejmowanych przez niego w toku postępowania egzekucyjnego. Nie wymusza zatem na nim aktywności zmierzającej do wyegzekwowania należności wszelkimi możliwymi sposobami, dopuszczając w ten sposób do sytuacji, w których wierzyciel nie żąda prowadzenia egzekucji z niektórych składników majątku – przede wszystkim nieruchomości – bądź też ogranicza żądania, doprowadzając do zakończenia egzekucji z tych składników majątku, które komornikowi udało się zająć (np. ruchomości).

Należy nadmienić, że wypłacanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego miało miejsce w 71% spraw (132 ze 185), przy czym z działań podejmowanych przez wierzycieli (np. występowanie o wydanie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji w bardzo krótkim okresie po jej wszczęciu) wynika, że często jedynym motywem wszczęcia postępowania egzekucyjnego była chęć uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

### 3. Współpraca między komornikiem i organami administracji

Przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zakładają współpracę pomiędzy organami administracji i komornikami, polegającą przede wszystkim na wymianie informacji. Dlatego też, zgodnie z art. 5 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy, organ właściwy dłużnika przekazuje komornikowi sądowemu informacje mające wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji, w szczególności zawarte w wywiadzie alimentacyjnym oraz oświadczeniu majątkowym dłużnika alimentacyjnego. Z kolei zgodnie z art. 6 ustawy organ właściwy dłużnika informuje organ właściwy wierzyciela oraz komornika sądowego o podjętych działaniach wobec dłużnika alimentacyjnego oraz o ich efektach.

W praktyce informacje takie zostały przekazane jedynie w 16% spraw (30) i w żadnym przypadku nie przyczyniły się do skuteczności działań komornika. Wynika to z faktu, że najczęściej są to informacje już komornikowi znane. W 9 sprawach przekazana została informacja, że dłużnik uniemożliwił przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego. W 14 sprawach (8%) wpłynęła do komornika informacja o uznaniu dłużnika za osobę uchylającą się od zobowiązań alimentacyjnych. Zgodnie z art. 5 ustawy konsekwencją wydania takiej decyzji jest złożenie wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 Kodeksu karnego oraz skierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika.

O ile przepływ informacji pomiędzy organem administracji a komornikiem przedstawia się nie najgorzej (pomijając przydatność tych informacji), o tyle duże zastrzeżenia można mieć do działań komorników, a w szczególności jakości zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji w części obejmującej informacje o przyczynach bezskuteczności egzekucji oraz podejmowanych działaniach.

Informując o przyczynach bezskuteczności egzekucji, komornicy ograniczają się zazwyczaj do informacji o braku zatrudnienia dłużnika i braku innego majątku. Nie są natomiast przekazywane inne dane o osobie dłużnika – jego wykształceniu, sposobie utrzymywania się, innych okolicznościach związanych z jego osobą (np. niepełnosprawność) – co prowadzi do tego, że organ właściwy dokonuje ponownie tych samych ustaleń w ramach prowadzonego przez siebie postępowania.

Z kolei informacje o podejmowanych działaniach ograniczają się do przedstawienia listy czynności. Jej kształt wskazuje przy tym na automatyczne tworzenie, na podstawie danych w systemach informatycznych. Stąd też zdarzają się w niej informacje o tak istotnych czynnościach, jak wydanie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji. Przyjęty sposób sporządzania zaświadczeń wiąże się też często z posługiwaniem się skrótowymi adnotacjami, które są nieczytelne. Najczęściej brak jest informacji o skutkach wskazanych działań i kierowanych zapytań, w szczególności komornicy nie informowali o ustaleniach dotyczących miejsc zamieszkania dłużników, jak również ujawnionym majątku dłużnika. Nie wyjaśniali też, czy w i jakim zakresie dotychczasowe działania były skuteczne.

Sytuacje pominięcia w zaświadczeniu o bezskuteczności egzekucji znanych komornikowi informacji miały miejsce w 10% spraw (19 spraw). W 10 z nich komornik nie uznał za stosowne powiadomić organu o tym, że dłużnikowi przysługuje prawo własności nieruchomości albo udział w prawie własności nieruchomości (w kilku nie powiadomił nawet wierzyciela). W dwóch sprawach organ właściwy nie dowiedział się o wyjeździe dłużnika za granicę, a w pozostałych o ustaleniu, że niedługo przed wszczęciem egzekucji dłużnik zgłosił nabycie spadku.

W jednej ze spraw jedyną informacją o przyczynach bezskuteczności egzekucji było wskazanie, że dłużnik nie pracuje zawodowo. Pozostawało to co prawda zgodne z uzyskaną z ZUS informacją o braku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, jednakże pomijało jeden istotny element – otóż już we wniosku o wszczęcie egzekucji zostało wskazane, że dłużnik przebywa za granicą, jako adres dłużnika został wskazany adres tożsamy z adresem wierzyciela, a w toku postępowania ani komornikowi, ani Policji nie udało się nawiązać kontaktu z dłużnikiem.

Zaświadczenia najczęściej nie zawierają też żadnych informacji o rezultatach wymienionych w nim zapytań do szeregu instytucji – może poza rezultatem zapytań o rachunki bankowe – o ile możliwe byłoby odszyfrowanie ciągu informacji wraz z użytymi skrótami.

Odrębnym problemem jest sposób przekazywania informacji. Wydaje się, że brak jest jakichkolwiek podstaw do utrzymywania w tym zakresie tradycyjnej formy korespondencji. Przekazywanie informacji, w tym zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji, powinno odbywać się w formie elektronicznej.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że dostrzeżona praktyka działań komorników uzasadniałaby wprowadzenie przepisów wyraźnie określających obowiązki komorników również w zakresie przekazywania informacji właściwym organom. Należałoby przy tym rozstrzygnąć, czy przekazywanie informacji powinno polegać na tworzeniu przez komornika odrębnych dokumentów – zestawień, zaświadczeń – czy też przekazaniu powinny podlegać kopie dokumentów źródłowych zawierających informacje udzielane komornikowi, zaś organy administracji dokonywałyby ich samodzielnej analizy.

#### **4. Uprawnienia organu administracji w postępowaniu egzekucyjnym**

Zgodnie z art. 27 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie

uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami. W okresie obowiązywania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów daleko idącym zmianom ulegał sposób realizacji i egzekucji tego obowiązku. Upřednio w okresie, w którym osoba uprawniona otrzymywała świadczenia z funduszu alimentacyjnego, komornik sądowy przekazywał wyegzekwowane od dłużnika kwoty zaliczone na poczet alimentów organowi właściwemu wierzyciela do wysokości wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz z odsetkami. Podstawą tych czynności była przekazana komornikowi decyzja przyznająca osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Natomiast poza takimi sytuacjami organ właściwy wierzyciela wydawał, po zakończeniu okresu świadczeniowego lub po uchyleniu decyzji w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, decyzję administracyjną w sprawie zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Należności podlegały ściągnięciu w trybie przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>52</sup> z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

Od 18.09.2015 r. dokonano zasadniczej zmiany konstrukcji egzekucji obowiązku zwrotu wypłaconych świadczeń<sup>53</sup>. Należności przypadające od dłużnika alimentacyjnego z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego mają podlegać ściągnięciu wraz z odsetkami w drodze egzekucji sądowej na podstawie przepisów o egzekucji świadczeń alimentacyjnych, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

W przypadkach, w których postępowanie egzekucyjne było już prowadzone w celu zaspokojenia roszczeń osoby uprawnionej z tytułu alimentów, organ właściwy wierzyciela, który wypłacał świadczenia z funduszu alimentacyjnego, będący wierzycielem należności, o których mowa w ust. 3, przyłącza się do tego postępowania. Organ, który przyłącza się do postępowania egzekucyjnego, ma te same prawa co wierzyciel uprawniony z tytułu alimentów. Egzekucja należności prowadzona jest na podstawie ostatecznej decyzji przyznającej świadczenia z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, bez konieczności zaopatrywania jej w klauzulę wykonalności.

Taki stan prawny istnieje do chwili obecnej. Zauważalnym w badanych sprawach skutkiem zmian było przyłączenie się właściwych organów do postępowań, następujące w drugiej połowie 2015 i na początku 2016 r. Niestety, we wszystkich takich przypadkach aktywność organu ograniczała się – nawet jeśli był on reprezentowany przez zawodowego pełnomocnika (radcę prawnego albo adwokata) – do przyłączenia się do postępowania. Nie były natomiast podejmowane inne działania czy składane wnioski. Ciężar prowadzenia egzekucji spoczywał więc nadal wyłącznie na komorniku. Organy właściwe nie interesowały się dotychczasowym przebiegiem egzekucji, informacjami, jakie w jej trakcie uzyskał komornik<sup>54</sup>, nie składały wniosków o prowadzenie egzekucji z ujawnionych składników majątku – przede wszystkim nieruchomości.

Trzeba przy tym podnieść, że zawarta w art. 27 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów regulacja uprawnień organu jako wierzyciela jest

<sup>52</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.

<sup>53</sup> Nastąpiło to poprzez zmiany wprowadzone ustawą z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. poz. 1302).

<sup>54</sup> Przy czym istotnie zasady współpracy między komornikiem a właściwymi organami zakładały, że również przed przyłączeniem się organu do egzekucji komornik powinien przekazywać mu wszystkie ważne informacje. Tak niestety nie było.



niewystarczająca. Nie wiadomo, w jakiej relacji pozostają do siebie różni wierzyciele prowadzący egzekucję w jednej sprawie na podstawie różnych tytułów wykonawczych. W szczególności przepisy omawianej ustawy nie wyjaśniają, czy do skutecznego złożenia wniosków, do składania których uprawniony jest w postępowaniu egzekucyjnym wierzyciel, konieczne jest ich zgodne działanie czy też wystarczające jest działanie jednego z wierzycieli, ewentualnie jakie skutki ma rozbieżność pomiędzy wierzycielami.

## 5. Uprawnienia organów administracji w postępowaniu sądowym

Artykuł 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przewiduje, że w sprawach o roszczenia alimentacyjne organ właściwy wierzyciela albo organ właściwy dłużnika mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli. Do udziału tych organów w postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Trudno uznać, aby tak określona kompetencja organów mogła spełniać swoją rolę. Zakres spraw, w których wskazanym w ustawie organom została przyznana zdolność sądowa i legitymizacja do wytaczania powództw na rzecz obywateli, jest zbyt wąski. Określenie, że są to sprawy o roszczenia alimentacyjne, ogranicza uprawnienia organów do występowania w sprawach dotyczących ustalenia istnienia oraz wysokości obowiązku alimentacyjnego. Tymczasem wydaje się, że o ile nie można wykluczyć, że istnieją osoby na tyle nieporadne, że konieczne jest udzielenie im pomocy również w zakresie obejmującym wytoczenia powództwa, o tyle jednak zasadnicze problemy w zakresie ochrony uprawnionych do alimentów nie są związane z problemem ograniczonego dostępu do sądu.

Miejsce do działania właściwych organów w postępowaniu cywilnym można tymczasem dostrzec w licznych sprawach, których celem jest nie tyle określenie samego obowiązku alimentacyjnego, co ochrona uprawnień wierzyciela już dysponującego tytułem wykonawczym. Przede wszystkim chodziłoby tu o wszelkie postępowania, których celem będzie umożliwienie prowadzenia egzekucji bądź zaspokojenia się z określonych składników majątku dłużnika – dotyczyć to będzie w szczególności omówionych wcześniej postępowań zmierzających do podziału majątku. Za istotne należy również uznać postępowania mające na celu ochronę wierzyciela, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim postępowania zmierzające do ochrony wierzyciela w razie niewypłacalności dłużnika (skarga pauliańska), wreszcie postępowania zmierzające do uzyskania wszelkiego rodzaju zabezpieczeń już ustalonych należności z tytułu alimentów. Można do nich zaliczyć przede wszystkim postępowania zmierzające do uzyskania zabezpieczenia rzeczowego – zwłaszcza przez wpis hipoteki.

### 5.1. Ochrona wierzyciela

Z akt badanych spraw kilkakrotnie wynikało, że dłużnik był właścicielem majątku, jednak zbył go niedługo przed wszczęciem postępowania albo w jego toku (nieruchomości). W takich sytuacjach dla wierzyciela może otworzyć się droga do dochodzenia ochrony przy wykorzystaniu przepisów o skardze pauliańskiej (art. 527–534 k.c.). Wytoczone na podstawie tych przepisów sprawy nie należą jednak do najłatwiejszych,



a biorąc pod uwagę ogólną bierność wierzycieli alimentacyjnych, jak również poziom ich kompetencji w zakresie postępowań sądowych, konieczne wydaje się aktywne działanie w tym zakresie wyspecjalizowanych podmiotów. Powództwo takie mógłby wytoczyć na ogólnych zasadach prokurator, jednak wydaje się, że w sytuacji, w której działania zmierzające do wyegzekwowania alimentów podejmują już właściwe organy administracji, nie ma potrzeby wprowadzania do nich kolejnego podmiotu. Oczywiście wstępnym warunkiem dopuszczalności korzystania z takich możliwości jest – obok zmiany przepisów nadających w tym zakresie uprawnienia – zmiana praktyki komorników w zakresie przekazywania informacji o majątku dłużnika.

## 5.2. Zabezpieczenie przyszłych roszczeń

Omawiając problem zabezpieczenia już przyznanych należności, należy wskazać na zakres postępowania zabezpieczającego dotyczący udzielenia zabezpieczenia już po uzyskaniu przez uprawnionego tytułu wykonawczego. Zgodnie z art. 730 § 2 k.p.c. po uzyskaniu przez uprawnionego tytułu wykonawczego dopuszczalne jest udzielenie zabezpieczenia tylko wtedy, gdy ma ono na celu zabezpieczenie roszczenia o świadczenie, którego termin spełnienia jeszcze nie nastąpił. O ile przeprowadzane badania aktowe dowodzą, że zabezpieczenie roszczeń alimentacyjnych jest dość częste (postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia było podstawą prowadzenia egzekucji w 10% spraw), to wydaje się, że instytucja zabezpieczenia roszczeń już stwierdzonych tytułem wykonawczym mogłaby znaleźć zdecydowanie szersze zastosowanie (o ile w ogóle jest obecnie stosowana – w badanych aktach takiego przypadku nie stwierdzono). Dotyczyłoby to w szczególności egzekucji prowadzonej ze składników majątku o większej wartości, do których na pewno należałoby zaliczyć nieruchomości. Bez wykorzystania instytucji zabezpieczenia roszczeń przyszłych prowadzenie egzekucji z takiego składnika majątku jest o tyle niekorzystne dla wierzyciela alimentacyjnego, że uczestnicząc w planie podziału sumy uzyskanej z egzekucji, otrzyma zaspokojenie jedynie istniejących zaległości, a nie świadczeń przyszłych. Pozostała część uzyskanej sumy będzie podlegać ewentualnemu podziałowi pomiędzy innych wierzycieli, a nadwyżka zostanie zwrócona dłużnikowi. Równocześnie dłużnik zostanie pozbawiony wartościowego składnika majątku, który mógłby służyć w przyszłości zaspokojeniu należności alimentacyjnych. Przy czym podkreślić należy, że takie przypadki mogą wystąpić również w egzekucji z przedmiotów o stosunkowo niewielkiej wartości (np. samochodów), gdyż decydować będzie stosunek kwoty zaległości do sumy uzyskanej z egzekucji.

Tymczasem uzyskanie zabezpieczenia w toku tak prowadzonej egzekucji umożliwiłoby zgromadzenie środków mogących służyć zaspokojeniu również rat alimentów, które staną się wymagalne w przyszłości. Zabezpieczone środki pozostawałyby na rachunku depozytowym, a wraz z nadejściem terminu wymagalności kolejnych rat – możliwe byłoby skierowanie do nich egzekucji. Właśnie w tym zakresie otwiera się pole do wykorzystania uprawnień przyznanych właściwym organom na podstawie art. 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. O ile bowiem procedura zmierzająca do uzyskania tytułu egzekucyjnego (np. wyroku) obejmującego obowiązek płatności alimentów jest powszechnie znana, a osoby uprawnione nie mają problemu z dochodzeniem swoich praw, to już stosowanie

przepisów o postępowaniu zabezpieczającym, jak również sama wiedza o możliwości uzyskania zabezpieczenia należności już objętych tytułem wykonawczym tak powszechne z pewnością nie są i nie będą. Wydaje się, że właśnie w tym zakresie należałoby widzieć potrzebę działania właściwych organów, które powinny być zainteresowane nie tylko dochodzeniem przysługujących im należności, ale też zabezpieczeniem na przyszłość praw osób uprawnionych do alimentów. Nie sposób nie zauważyć, że takie zabezpieczenie wyeliminuje konieczność wykładania w przyszłości kolejnych środków publicznych na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego, nie wspominając o kosztach postępowań prowadzonych w związku z wypłatą takich świadczeń (w tym działań przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu).

Niezależnie od powyższych możliwości, wydaje się, że w przypadku ujawnienia w toku egzekucji przysługiwania dłużnikowi prawa własności nieruchomości lub udziału w takim prawie, właściwe organy powinny szeroko korzystać z możliwości uzyskania hipoteki przymusowej na nieruchomościach dłużnika. O ile bowiem wszczęcie egzekucji z nieruchomości może wydawać się w niektórych sytuacjach niecelowe – chociażby ze względu na trudności ze sprzedażą nieruchomości, jej znaczenie dla dłużnika (jedynie miejsce zamieszkania), stosunek wartości nieruchomości i kosztów postępowania do wysokości istniejących zaległości – to zasadne jest w każdym przypadku zabezpieczenie możliwości późniejszej egzekucji, także w razie zbycia nieruchomości przez dłużnika. Stosowanie takich rozwiązań wymaga jednak zmian w przepisach. Przede wszystkim organowi należałoby przyznać uprawnienie nie tylko do wytoczenia powództwa na rzecz uprawnionego do alimentów w sprawie o roszczenia alimentacyjne, ale także wyraźne uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie hipoteki na rzecz takiej osoby. Z drugiej strony możliwość uzyskania zabezpieczenia rzeczowego powinna dotyczyć także należności przysługujących organowi jako wierzycielowi. Dlatego też zasadne byłoby uzupełnienie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów o regulacje zawarte w innych aktach prawnych, umożliwiające dokonanie wpisu hipoteki na podstawie decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 110 pkt 4 ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>55</sup> hipotekę przymusową można uzyskać także na podstawie decyzji administracyjnej, o ile przepisy szczególne tak stanowią, chociażby decyzja nie była ostateczna. Przepisy szczególne, do których następuje odesłanie, to m.in. art. 26 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych czy art. 35 § 2 Ordynacji podatkowej.

## VI. WIERZyciel w postępowaniu

Niewątpliwie praktyka toczących się postępowań przenosi cały ciężar ustalenia majątku dłużnika i wyegzekwowania należności na komornika, nie wymagając od osoby uprawnionej do alimentów podejmowania żadnych działań poza złożeniem wniosku. Wydaje się również, że aktywność uprawnionego do alimentów nie jest też w żaden sposób weryfikowana na etapie przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego – gdzie wymagane jest jedynie formalne przedłożenie zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji, bez konieczności wykazania, że zostały podjęte wszelkie możliwe działania zmierzające do wyegzekwowania należności. Stąd m.in.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 790 ze zm.

w 11 sprawach z 18, w których zostało ustalone, że dłużnikowi przysługuje prawo własności nieruchomości, egzekucja z tego składnika majątku nie została wszczęta, natomiast były wypłacane świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Potwierdzeniem takiej praktyki jest to, że w 158 na 185 spraw (85%) wierzyciel nie podejmował żadnych działań poza uzyskiwaniem zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji, nawet działań ograniczających się do wskazania jakiegokolwiek majątku dłużnika, bez dokonywania dalszych czynności. Na aktywność wierzycieli nie miało również wpływu występowanie przez nich z pełnomocnikiem – wnioski w takich sprawach były może bardziej rozbudowane, jednak dalszej aktywności wierzyciela w postępowaniu nie zaobserwowano. Tylko w pojedynczych sprawach wierzyciel wskazywał w toku postępowania nowe składniki majątku dłużnika (np. nowe miejsce pracy, ruchomość), a o dużej aktywności wierzyciela można mówić w jednej sprawie.

## PODSUMOWANIE

Wydaje się, że nie można wskazać żadnego nowego rozwiązania, które mogłoby doprowadzić do skokowego i znaczącego wzrostu skuteczności egzekucji. Zasadniczym problemem egzekucji pozostanie ogólny stan majątkowy społeczeństwa, a więc i dłużników. Postępowanie egzekucyjne w znaczącej części spraw było bezskuteczne z uwagi na sytuację majątkową dłużników. W części przypadków była ona oczywiście skutkiem działań samych dłużników, jednak w większości przypadków położenie, w jakim znajdowali się dłużnicy, było od nich niezależne. Wynikało bądź z przymiotów osobistych (niepełnosprawność, poziom wykształcenia), bądź też z trudności ze znalezieniem zatrudnienia – szczególnie zatrudnienia legalnego, połączonego z zawarciem umowy o pracę i zgłoszeniem do ubezpieczenia społecznego (na podstawie akt egzekucyjnych nie można stwierdzić, na ile te „trudności” były kreowane przez samych dłużników zmierzających do ukrycia źródeł dochodów).

Nie można oczywiście wykluczyć przypadków, w których bezskuteczność egzekucji jest skutkiem celowych zabiegów dłużnika, zmierzających do ukrycia należącego do niego majątku i źródeł zarobkowania. W szczególności wątpliwości budzą sprawy, w których dłużnik przebywał i pracował za granicą. Również w kilku badanych sprawach można by stwierdzić, że to działania wierzyciela i cel wszczęcia postępowania egzekucyjnego budzą pewne wątpliwości – dotyczy to w szczególności postępowań, w których do wszczęcia egzekucji dochodzi po kilkuletnim okresie powstawania zaległości czy też części spraw, w których dłużnik zamieszkuje wspólnie z wierzycielem. Jednakże pomimo istnienia takich przypadków, zdecydowanie więcej przypadków bezskutecznej egzekucji wiązało się z obiektywnie istniejącymi okolicznościami, wynikającymi z sytuacji, w których dłużnik przebywał w zakładzie karnym, był osobą o stwierdzonej niepełnosprawności, osobą bezdomną.

Nie oznacza to jednak, że nie ma miejsca na działania, które mogłyby przyczynić się do niewielkiego wzrostu skuteczności egzekucji w przypadku zaistnienia określonych sytuacji faktycznych. Będą to jednak rozwiązania, które znajdą zastosowanie i odniosą skutek jedynie w niewielkiej części spraw. Ich suma może jednak dać pozytywny globalny efekt, prowadząc do choćby częściowego wzrostu skuteczności egzekucji.

W pierwszej kolejności należałoby doprowadzić do poprawy przepływu informacji pomiędzy komornikami a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, tak aby dane gromadzone przez ten ostatni podmiot mogły niezwłocznie zostać wykorzystane w ramach toczących się postępowań egzekucyjnych.

Niewątpliwie zasadna byłaby regulacja czynności podejmowanych przez komorników w ramach dochodzenia zmierzającego do ustalenia majątku dłużnika. Powstałyby w ten sposób minimalne wymagania, których zobowiązany byłby przestrzegać każdy z komorników, a równocześnie możliwe byłoby szersze rozprowadzanie „dobrych praktyk” w tym zakresie.

Wreszcie poprawy wymaga przepływ informacji pomiędzy komornikami a organami prowadzącymi postępowanie na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a w konsekwencji – zwiększenie aktywności tych organów zarówno bezpośrednio w postępowaniu egzekucyjnym, jak i w innych postępowaniach, służących zabezpieczeniu wierzytelności bądź umożliwieniu ich dochodzenia. Należy oczywiście postawić pytanie, czy struktura tych organów zapewnia dostateczne i wykwalifikowane kadry do aktywnego prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Ogólnym problemem egzekucji jest niezwykle niska aktywność wierzycieli w postępowaniach, ograniczająca się zazwyczaj do złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji, a w sprawach alimentacyjnych – również do pobierania zaświadczeń o bezskuteczności egzekucji, koniecznych dla uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Jednakże od znacznej części wierzycieli trudno – ze względu na ich nieporadność czy ogólny poziom wykształcenia – oczekiwać zwiększenia tej aktywności. Działania powinny więc zmierzać do zapewnienia takim osobom profesjonalnej pomocy prawnej, w przypadkach, w których jest to konieczne i byłoby zasadne – również z urzędu, bez konieczności składania wniosku. Możliwe jest również stworzenie takich rozwiązań instytucjonalnych, które ciężar prowadzenia egzekucji przeniosłoby na podmioty publiczne – przede wszystkim organy wypłacające świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Chodziłoby jednak o ich rzeczywistą, a nie tylko formalną aktywność. Innym, choć wydaje się, że mniej zasadnym, rozwiązaniem mogłoby być wzmoczenie działań prokuratora w ramach postępowań egzekucyjnych<sup>56</sup>.

Poza zakresem niniejszego badania pozostawała praktyka stosowania przepisów o alimentach w postępowaniu sądowym, w szczególności w zakresie ustalania możliwości zarobkowych dłużników. Znaczny odsetek postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie tytułów wykonawczych w postaci ugody lub wyroku zaocznego, a także ujawniające się w toku postępowania egzekucyjnego okoliczności związane z osobami dłużników, ich cechami osobistymi, wykształceniem, stanem zdrowia, powoduje powstanie wątpliwości odnośnie do prawidłowości stosowania przepisów w postępowaniu rozpoznawczym. Powstaje bowiem pytanie, czy wysokość orzeczonych alimentów rzeczywiście odpowiada możliwościom zarobkowym dłużników, czy też raczej stanowi odzwierciedlenie tylko jednego z czynników

<sup>56</sup> Aktywność prokuratora dała się zauważyć w przypadku spraw prowadzonych przez komorników mających siedzibę w Stargardzie. W sprawach tych prokurator wstępował do postępowania egzekucyjnego i składał wnioski zmierzające do ustalenia majątku dłużnika. Nie zawsze pozostawały one adekwatne do stanu postępowania i dostatecznie zindywidualizowane, jednak należy docenić również taką aktywność.

wpływających na zakres obowiązku alimentacyjnego, tj. usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego do alimentów. A także – co byłoby bardziej niepokojące – wysokości świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnych, traktowanego jako źródło uzyskiwania środków mających raczej charakter zapomogi niż wyjątkowego świadczenia, mającego jedynie zastąpić świadczenie, które powinien spełniać dłużnik.

*Słowa kluczowe: obowiązek alimentacyjny, postępowanie cywilne, postępowanie egzekucyjne, egzekucja sądowa, bezskuteczność egzekucji, komornik, tytuł wykonawczy, dłużnik, majątek dłużnika, świadczenie alimentacyjne, środki utrzymania, roszczenie, zabezpieczenie roszczenia, rejestr dłużników niewypłacalnych*

### Summary

**Kamil Gołaszewski, Low effectiveness of maintenance obligations enforcement**

*The gives the reasons for the low effectiveness of maintenance obligations enforcement on the basis of the analysis of 185 enforcement proceedings performed by 40 court enforcement officers to the 32 district courts.*

*The enforcement proceedings in the majority of cases was found not possible due to the weak economic position of the debtors. In the majority of cases the situation of debtors was beyond their control (impairment, low level of education, difficulties in finding employment, serving a sentence of imprisonment, homelessness). Cases were enforcement proceedings were found not possible due to a misleading falsehood of the debtor designed to hide the information on assets belonging to them and sources of their income cannot be excluded. The general problem of the enforcements turned out to be low participation of the debtors in the proceedings.*

*The author calls for improvement of the information flow between the court enforcement officers and Social Insurance Company, regulation of actions undertaken by the court enforcement officers to investigate with the view to determining the debtors assets. There is a need to improve the information flow between the court enforcement officers and the authorities conducting proceedings under the Act of Assistance to the Persons Entitled to Alimony and in consequence – increasing the activity of the authorities in enforcement proceedings and other proceedings enabling security for the debts or precluding them.*

**Keywords:** maintenance obligations, civil proceedings, enforcement proceedings, judicial enforcement, ineffective enforcement, court enforcement officer, enforcement order with a writ of execution appended, debtor, debtor's assets, maintenance obligation, means of support, claim, security of claims, register of insolvent debtors

Dagmara Olczak-Dąbrowska\*

## Enforcement of maintenance benefits

### INTRODUCTION

The procedure for the enforcement of maintenance and periodic support payments is a special type of procedure governing the recovery of financial claims<sup>1</sup>. It is regulated, on a stand-alone basis, in Section V, Title III, Part Three of the Code of Civil Procedure (CCP). These rules override the standard rules of Title II (“Enforcement of financial claims”). The special rules governing the enforcement of maintenance benefits are not distinguished by the type of a debtor’s assets subject to enforcement. Instead, they are singled out because of the nature of claims being enforced, namely the fact that such claims have priority for social reasons. There is another factor justifying such a distinction – special situation of persons recovering maintenance who are economically underprivileged and morally injured<sup>2</sup>. For the above reasons, the provisions of Section V, Title III, Part Three do not constitute an comprehensive legal regulation of the enforcement of maintenance benefits, which, pursuant to Article 1088 of the Code of Civil Procedure, is also governed by the provisions of Title II on separate measures for the recovery of financial claims as well as the general provisions applicable to civil enforcement proceedings (Articles 758–843 CCP)<sup>3</sup>.

E. Wengerek notes that Section V comprises special provisions that simplify the enforcement of maintenance claims<sup>4</sup>. The procedure governing the enforcement of maintenance benefits manifests a number of characteristics that differentiate this procedure from the “general” procedure for the enforcement of financial claims. These differences appear, in particular, in the scope of rights assumed by a person entitled to receive maintenance (“the maintenance creditor”) and in the fact that additional obligations are placed on enforcement authorities with respect for searching for information on the assets of a debtor. In accordance with Art. 1081 § 1 CCP, a “maintenance benefit” means maintenance (*alimenty*) or a periodic

\* Author is LL.M., the judge in the district court in Warsaw.

<sup>1</sup> A. Marciniak, *Egzekucja świadczeń alimentacyjnych*, „Nowe Prawo” 1976/7–8, vol. 1064.

<sup>2</sup> Cf. J. Kruszewska, *Współdziałanie zakładów pracy w egzekwowaniu obowiązku alimentacyjnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1961/7, p. 43; J. Cieślak [in:] J. Jankowski (ed.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, vol. 2., Warszawa 2015, a note to Arts. 730–1217, p. 1451.

<sup>3</sup> As in J. Cieślak [in:] J. Jankowski (ed.), *Kodeks...*, p. 1451.

<sup>4</sup> Cf. E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1998, p. 700.



support payment (*renta mająca charakter alimentów*)<sup>5</sup>. The maintenance obligation may be performed through the payment of financial claims and/or non-financial claims (e.g. through the provision of physical means required for upbringing and subsistence). The scholarship presents the position that, as a rule, the provisions governing the enforcement of maintenance benefits (Arts. 1081–1088 CCP) apply to the maintenance benefits of a financial nature. Non-financial maintenance benefits should be enforced pursuant to the provisions that govern the recovery of non-financial claims, such as claims for the possession delivery of movable or immovable property<sup>6</sup>.

Recourse claims asserted by persons who, in lieu of an obligor, provided means of subsistence or upbringing to a person entitled to receive maintenance (Art. 140 FGC) are not considered maintenance claims. Such financial claims are enforced in accordance with the general rules of enforcement proceedings and no provisions on the enforcement of alimony are applied thereto (Art. 1081 et seq. CCP)<sup>7</sup>.

A “periodic maintenance payment” is a financial or in-kind benefit provided by fulfilling one’s duty to deliver the necessary means of subsistence and upbringing. This duty may be established by a statute or contract and can apply to relationships other than those existing between direct relatives, siblings, spouses or the father and mother of a child born outside marriage.<sup>8</sup> The provisions of Section V, Title III, Part Three of the CCP apply to the enforcement of the following types of periodic support payments: loss-of-support payments available on account of a breadwinner’s death or loss of income-earning capacity (Arts. 445 § 2 and 446 § 2 of the Civil Code – “CC”); payments received under a private annuity contract (Art. 903 CC); or payments received resulting from the exchange of benefits receivable under a home reversion contract for private annuity payments (Art. 913 § 2 CC)<sup>9</sup>.

Provisions of Section V also apply to the benefits that a person obliged to provide maintenance (“the maintenance debtor”) is obliged to return to the President of the Social Insurance Institution acting as the liquidator of the Maintenance Fund, which were awarded as maintenance benefits under the (now revoked) Maintenance Fund Act of 18 July 1974<sup>10</sup>; benefits paid under the Act on proceedings against maintenance debtors and maintenance advance payments of 22 April 2005 (also now revoked)<sup>11</sup>; and benefits paid from the Maintenance Fund under the Act on the assistance for persons eligible to receive maintenance of 7 September 2007<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Maintenance is a benefit that must be delivered as part of the duty to provide the necessary means of subsistence or upbringing. This duty is legally imposed on direct relatives and siblings and may be placed on other persons by a statute (Arts. 128, 133 § 2, 135 § 2 of the Family and Guardianship Code – “FGC”). The maintenance obligation is set out in the following provisions: provisions on the rights and duties of spouses before and after a divorce (Arts. 23–30 and Arts. 60–61 FGC, respectively); provisions on spousal rights and duties after the termination of adoption (Art. 125 § 1 FGC); provisions on parental duties (Art. 133 § 1, Art. 135 § 2 FGC); provisions governing the mutual duties of family members (Arts. 128–132 FGC); and provisions on the claims that a mother of a child born outside marriage may assert against the child’s father (Arts. 141 and 142 FGC).

<sup>6</sup> As in S. Cieślak [in:] J. Jankowski (ed.), *Kodeks...*, p. 1455; M. Romańska [in:] J. Ignaczewski (ed.), M. Romańska, W. Maciejko, M. Karcz, *Alimenty*, Warszawa 2011, s. 334; A. Adamczuk [in:] M. Manowska (ed.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, vol. 2, Art. 506–1217, Warszawa 2011, p. 847.

<sup>7</sup> Cf. S. Cieślak [in:] J. Jankowski (ed.), *Kodeks...*, p. 1455.

<sup>8</sup> Cf. M. Romańska [in:] *Alimenty...*, p. 360.

<sup>9</sup> Cf. A. Adamczuk [in:] M. Manowska (ed.), *Kodeks...*, p. 848.

<sup>10</sup> Journal of Laws (JL) of 1991 No. 45, item 200 as amended.

<sup>11</sup> JL No. 86, item 732 as amended.

<sup>12</sup> JL of 2009 No. 1, item 7 as amended. Cf. A. Adamczuk [in:] M. Manowska (ed.), *Kodeks...*, p. 848.



Upon the entry into force of the Family Benefits Act of 28 November 2003<sup>13</sup>, the Maintenance Fund went into liquidation. The President of the Social Insurance Institution became the Fund's liquidator, responsible for the management of matters involving the Funds' benefits awarded before the effective date of the Family Benefits Act. Pursuant to Art. 67 of the FBA, claims for the recovery of benefits paid by the Fund are asserted irrespective of the Fund's liquidation until they are recovered in full. An enforcement authority transfers to the liquidator amounts recovered from persons obliged to provide maintenance, minus monies paid as maintenance, as well as advance maintenance payments recovered from liable individuals.

## **I. DISTINCTIVE FEATURES OF THE PROCEDURE FOR THE ENFORCEMENT OF MAINTENANCE BENEFITS**

Several exemptions from the general rules of the enforcement of financial claims have been introduced into Section V in order to ensure that eligible claimants receive means of subsistence more easily<sup>14</sup>.

### **1. The warrant of execution**

Pursuant to Art. 1082 CCP, a court, acting *ex-officio*, appends the enforcement clause to an enforcement title awarding maintenance. Then, a warrant of execution is automatically delivered to the creditor. The above provision establishes an exemption to the general rule of Art. 782 CCP, which provides that, as a rule, a court appends an enforcement clause at a creditor's request. The enforcement title awarding maintenance is a judgment that is final or immediately enforceable because in accordance with Art. 333 § 1 (1) CCP, the court, acting *ex officio*, orders a judgement awarding maintenance to be immediately enforceable in respect of maintenance payments payable after the date a divorce action is filed. The immediate enforcement of payments due prior to the filing of the divorce action may be ordered for a maximum duration of three months. Other types of warrants of execution awarding maintenance are as follows: interim relief orders (Art. 753 § 1 CCP) issued in, e.g., divorce matters; proceedings for the annulment of marriage; judicial separation proceedings; proceedings for the establishment of paternity; and also: a court settlement or a settlement concluded before a mediator and approved by a court (Art. 183<sup>14</sup> § 1 CCP); together with a notarial deed in which a debtor submits himself/herself to fast-track enforcement procedures (Art. 777 § 1 (4)-(5) CCP).

If a judgment appoints a person authorised to receive maintenance awarded to a minor, maintenance benefits are paid directly to this person. Any change of a person authorised to receive maintenance on behalf of a minor must be effected through the appropriate decision of a guardianship court. If there are any doubts as to the manner in which a minor is represented, an enforcement authority or an authority obliged

<sup>13</sup> JL No. 228, item 2255.

<sup>14</sup> A. Marciniak, *Egzekucja świadczeń...*, p. 1064.

to pay out benefits must ask a guardianship court for clarification. The above concept, originally expressed in a resolution of the Supreme Court from 16 April 1977<sup>15</sup>, remains valid to this date<sup>16</sup>. As the Supreme Court clarified in the explanatory part of the resolution in the course of the enforcement of maintenance, another person may become a child's statutory representative or a statutory representative's status may expire. This happens most often when a creditor comes of age but retains eligibility to claim maintenance; or in the event of the deprivation, limitation or suspension of the parental authority of the parent named in a judgment as a child's statutory representative; in the case of a change of carer or official guardian; or as a consequence of a child being placed at a foster family or a care and educational care facility. In such situations, the wording of the warrant of execution contravenes the actual legal status of maintenance claims. According to the Supreme Court, the exclusion of a bailiff's obligation to make inquiries as to whether an obligation established in a warrant of execution is reasonable and recoverable, which results from Art. 804 CCP, should include an assessment as to whether a child's statutory representative named in a warrant of execution as the person authorised to receive maintenance still has such authorisation. Since the power to make such inquiries lie within the purview of courts, then, as the general rules and nature of a bailiff's executive function suggest that a bailiff has no authority to investigate the justifiability of this part of a warrant of execution. Only in the situation where an eligible person has both reached the age of maturity and retained their entitlement to receive maintenance the benefits must be paid to this person directly. This occurrence does not have to be ascertained by a decision of a guardianship court, therefore a person can prove their eligibility to personally receive their benefits by producing relevant documents from a registry office.

M. Sychowicz has expressed a critical assessment of the above conclusion, arguing that an enforcement authority is by default obliged to ensure that a minor is properly represented in enforcement proceedings and authorised to independently evaluate this question in the event that any uncertainty arises in this respect<sup>17</sup>.

## 2. The territorial jurisdiction of an enforcement authority

Rules on the territorial jurisdiction of bailiffs differ depending on the manner in which claims are enforced. In cases that involve enforcement of claims from movable or immovable property or sea-going vessels, territorial jurisdiction is determined based on the location of such items of property (Art. 844 § 1, Art. 921 § 1 and Art. 1015 CCP). In cases concerning enforcement of claims from salaries, bank accounts or other financial receivables and interest, a bailiff's jurisdiction is determined on the basis of a debtor's residence or registered business address (Art. 880, Art. 889, Art. 895, Art. 910 CCP read in conjunction with Arts. 27 and 30 CCP). The provisions on territorial jurisdiction are modified by Art. 8 (5) of the Bailiffs and Enforcement Act of 29 August 1997<sup>18</sup>, which authorises a creditor to select

<sup>15</sup> [Case no.] III CZP 14/77, [published in] OSNC 1977/7/106.

<sup>16</sup> S. Cieślak [in:] J. Jankowski (ed.), *Kodeks...*, p. 145.

<sup>17</sup> M. Sychowicz, *Głos do uchwały Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 1977 r., III CZP 14/77, „Nowe Prawo”* 1978/7–8 (1210–1211).

<sup>18</sup> Consolidated text, JL of 2016, item 1138 as amended.

a bailiff of their choosing in all cases apart from cases involving enforcement from immovable property and cases governed by the provisions on enforcement from immovable property applied *mutatis mutandis*. Pursuant to Art. 921 CCP, in the case of immovable property, enforcement proceedings are conducted by a bailiff established at the court having jurisdiction over the district where the property is located. As far as the enforcement of maintenance benefits is concerned, Art. 1081 § 1 CCP extends the scope of a bailiff's territorial jurisdiction: an application for the launch of enforcement proceedings can also be submitted to a bailiff of the court local to a creditor's place of residence. The above means that a person eligible to claim maintenance can file an application for the launch of enforcement proceedings with a bailiff who has general jurisdiction over either the debtor's or creditor's place of residence. A creditor cannot exercise their right to choose a bailiff only under art 1081 § 1 CCP in a situation where they seek to enforce their claims from immovable property which is subject to the exclusive jurisdiction of a bailiff local to the property's address.

In accordance with Art. 1081 § 2 CCP, a bailiff is obliged to notify the court that has general jurisdiction over the debtor about the commencement of enforcement proceedings. The notified bailiff will request that the proceedings (together with any amounts whose collection is to be enforced) be transferred to their office if any additional attachment performed as part of all enforcement proceedings result in a sum being obtained that does not suffice to satisfy the claims of all creditors. If a salary or receivables have been subject to attachment, a bailiff, while transferring the case, notifies the employer, and debtor (or creditor) of the attached monies that further payments should be made to the bailiff to whom the proceedings have been transferred. The purpose of the above provision is to assign the enforcement proceedings to a single bailiff whenever enforcement of claims from a salary or receivables is conducted by a bailiff with the court that has general jurisdiction over the debtor. The bailiff should determine that any additional attachment made as part of all enforcement proceedings result in a sum being obtained that does not suffice to satisfy the claims of all creditors, the bailiff should also request for the transfer of the case and proceed pursuant to Art. 1029 CCP<sup>19</sup>.

### 3. The simplified enforcement procedure

Pursuant to Art. 1081 § 3 CCP, if a debtor is serving a prison sentence, a creditor may submit a warrant directly to the prison governor, who is then obliged to pay to the creditor the debtor's earnings or money deposited at the prison, within the limits set out in Art. 125 of the Criminal Enforcement Code. The simplified enforcement procedure cannot be conducted if a debtor's earnings are subject to attachment procedures carried out for other creditors enforcing their maintenance benefits directly at the debtor's workplace, or if a debtor is subject to attachment of earnings made as part of judicial or administrative enforcement proceedings.

A simplified procedure for the enforcement of maintenance benefits from earnings is also laid down in Art. 88 § 1 of the Labour Code ("LC"). In this procedure,

<sup>19</sup> Cf. E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające...*, p. 701.

a creditor does not need to take the route of judicial enforcement. It is a debtor's employer who deducts payments for maintenance benefits from a debtor's earnings (subject to certain rules set out in Art. 87 LC). However, this particular mode of enforcement of maintenance claims does not apply to the following situations:

- 1) Payments for maintenance benefits are to be deducted by several creditors and the total amount to be deducted does not suffice to cover all maintenance claims;
- 2) Debtor's earnings have been a subject of judicial or administrative attachment.

In accordance with Art. 88 § 2 LC, deductions from the earnings of a debtor are made by their employer at the request of a creditor, on the basis of a warrant of execution produced by the creditor. The scholar notes that an employer is obliged to make deductions subject to the circumstances described in Art. 88 § 1 (1)-(2) LC<sup>20</sup>.

#### **4. The limitation of the privileged status of certain types of enforceable assets**

The Article 1083 CCP seeks to limit the privileged status granted by special provisions of law to certain benefits and receivables that have become a subject of enforcement proceedings. Such a limitation is designed as a means to facilitate the recovery of maintenance by eligible claimants. The revenues listed in Art. 831 § 1 (2) CCP are subject to enforcement proceedings conducted to satisfy maintenance claims to an amount less than or equal to the three-fifths of their value (Art. 1083 § 1 CCP). Such revenues include special-purpose monetary awards from the State Treasury (in particular, scholarships or support allowances) unless the claim being recovered as a consequence of attaining a purpose of such an award or consequence of the maintenance obligation. On the other hand, pursuant to Art. 1083 § 2 CCP, there is no limit to the amount of monies in bank accounts that can be subject to enforcement procedures for the purpose of satisfying claims. Here, the law excludes the application of Art. 54 (1) of the Banking Law Act of 29 August 1997,<sup>21</sup> according to which monies kept in current accounts, savings accounts or accounts of fixed-term deposits belonging to a single person, irrespective of the number of agreements for banking services concluded by this person, cannot be the subject of attachment made in any given month (during which the attachment order is effective on the basis of a judicial or administrative warrant of execution) up to the amount of 75% of the minimum statutory pay, as laid down in the Act on the minimum monthly statutory pay available to workers employed full time of 10 October 2002 (JL of 2015, item 2008 and JL of 2016, item 1265). The above exclusion also applies to accounts kept by cooperative credit unions<sup>22</sup>.

As regards the enforcement of maintenance, the law places lesser restrictions on the enforcement of claims from earnings, disability allowance and old-age pensions.

<sup>20</sup> As in M. Skapski [in:] K.W. Baran (ed.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016 (Lex/el., Commentary to Art. 88 LC).

<sup>21</sup> Consolidated text, JL of 2016, item 1988 as amended.

<sup>22</sup> As in A. Adamczuk, *Kodeks...*, p. 850.

In the case of earnings, Art. 87 § 3 (1) LC provides that deductions can be made to the maximum amount of three-fifths of earnings, which is an exception from the rule applying to the enforcement of other types of claims, which sets a limit of 50% of the value of earnings (Art. 87 § 3 (2) LC). Pursuant to Art. 87 § 5 LC, there are no limits placed on the enforcement of maintenance claims from incentive bonuses payable from a work establishment incentive fund, additional annual bonuses or workers' claims under profit sharing schemes.

In accordance with Art. 833 § 2 CCP, the provisions of the Labour Code that apply to the enforcement of claims from earnings should be applied, *mutatis mutandis*, to the earnings of Members of the lower or upper houses of Polish parliament (*Sejm and Senat*), earnings received by members of farming manufacturing cooperatives and their cohabitants on account of their work for a cooperative, earnings of members of workers' cooperatives and also to all recurring payments received as means of subsistence (in other words, fees under civil law contracts for services).

If maintenance benefits are collected from a disability allowance or an old-age pension, then, in accordance with Art. 140 (1)(1) of the Act on pensions and disability allowances payable from the Social Insurance Fund of 17 December 1998<sup>23</sup>, deductions made for enforcement purposes may not exceed 60% of a monthly pension or allowance.

## 5. The ex-officio launch of enforcement proceedings

By way of an exception from the principle of disposition in enforcement proceedings, the law accepts the possibility of launching the enforcement of maintenance procedure *ex officio*, at the request of the first-instance court that hears the case (Art. 1085 CCP). This is also an exception from the rule expressed in Art. 796 § 2 CCP, according to which enforcement proceedings may be launched *ex officio* at the request of the first-instance court but only in matters in which fact-finding proceedings may also be initiated *ex officio*. Matters involving maintenance claims or claims for periodic support payments are heard at trial, and the fact-finding proceedings conducted during the trial cannot be imitated *ex officio*<sup>24</sup>.

The literature explains that the legislator has not made the possibility of launching enforcement proceedings *ex-officio* conditional on the appearance of any additional prerequisites, which means that, as a rule, the proceedings may be so launched in every case. However, in practice courts should apply this measure provided that a creditor made their request prior to the conclusion of the proceedings in which the enforcement title was issued. Moreover, also in the event that a creditor is vulnerable and it becomes apparent from the course of the proceedings in which maintenance was awarded that maintenance payments are not paid on time and, considering the past record of a debtor, it is highly probable that the debtor will not perform their maintenance obligation voluntarily<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Consolidated text, JL of 2016, item 887 as amended.

<sup>24</sup> As in M. Romańska, *Alimenty...*, p. 388.

<sup>25</sup> Cf. A. Adamczuk, *Kodeks...*, p. 85; W. Tomalak, *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*, Warszawa 2014, p. 544 and M. Romańska, *Alimenty...*, p. 388.

Court of First Instance order to launch enforcement proceedings that should satisfy the requirements of Art. 797 § 1 CCP. The above Article, in its wording effective as from 8 September 2016<sup>26</sup>, does not require the court to indicate the specific manner of enforcement, only the benefit that is to be enforced. The order must be accompanied by a warrant of execution. The scholarship accepts that if the order to launch enforcement proceedings does not comply with the formal requirements under Art. 797 § 1 CCP (or is not accompanied by a warrant of execution), remedial proceedings under Art. 130 § 1 CCP must be initiated and, should the procedural defects not be remedied, the order to launch enforcement proceedings must be returned<sup>27</sup>.

The discontinuation of enforcement proceedings initiated at the request of the first-instance court requires the approval of the body that applied for the launch of the proceedings (Art. 825 (1) CCP).

## 6. Application for the launch of enforcement proceedings

The amendment of 10 July 2015<sup>28</sup> revoked the rule of Art. 1081 § 1 CCP which required that an application for the launch of the enforcement of maintenance claims indicate the manner in which the claims should be enforced. This rule was itself an exception from another, more general rule established in Art. 797 § 1 CCP, pursuant to which a creditor must indicate the manner in which claims should be enforced. The above-mentioned amendment waived a creditor's obligation to indicate the manner in which their claims should be enforced in an application for the launch of the enforcement of maintenance claims, which effectively made the exception under Art. 1081 § 1 CCP redundant. In accordance with the amended wording of Art. 799 § 1 CCP, which also applies to the enforcement of maintenance claims, an application for the launch of enforcement proceedings or a request for an ex officio launch of enforcement proceedings may serve as the basis for the conducting of the enforcement of claims in all legally available ways, with the sole exception of the enforcement of claims from immovable property. A debtor's immovable property or other assets to which the provisions on the enforcement of claims from immovable property apply *mutatis mutandis* may become subject of enforcement proceedings only based on a creditor's application. A creditor may indicate the mode(s) for enforcing their claims. An enforcement authority applies the mode of enforcement that is least cumbersome for the debtor.

## 7. Suspension of enforcement proceedings

Due to the periodical nature of maintenance benefits provided in order to satisfy day-to-day needs of eligible recipients, enforcement of such benefits is a lengthy process. This begs the question as to whether it is acceptable to temporarily suspend enforcement proceedings in a situation where a bailiff has obtained an

<sup>26</sup> Article 797 CCP was amended by the Act on the amendment to the Civil Code, Code of Civil Procedure and certain other acts of 10 July 2015 (JL of 2015, item 1311).

<sup>27</sup> As in M. Romańska, *Alimenty...*, p. 390.

<sup>28</sup> Consolidated text, JL of 2015, item 1311.

“overpayment” of a debtor’s dues, until such overpaid sums are depleted. In a decision of 14 September 1965, the Supreme Court<sup>29</sup> held that a bailiff could suspend the enforcement of then-current maintenance claims until the overpaid amounts of maintenance obligations paid by a debtor were depleted. In his commentary on this decision, E. Wengerek provided additional arguments to the Supreme Court’s reasoning presented in the decision’s justification, indicating that the solution proposed in the decision is fully in line with the principles of the enforcement procedure. Among these principles, Wengerek noted the guiding principle, expressed in Art. 799 § 1 CCP, that obliges a creditor to employ the least cumbersome means of enforcement, the requirement to suspend enforcement proceedings in the situation where enforcement proceedings conducted against a part of a debtor’s property suffice to satisfy creditor’s claims (Art. 799 § 2 CCP). Moreover, the obligation to suspend enforcement proceedings in the event that a debtor has provided security, which, according to a court ruling, is necessary for the enforcement proceedings instituted against the debtor to be waived. Wengerek explained that a bailiff’s decision to suspend enforcement proceedings *ex officio* taken in the case where an overpayment is determined, should be considered permissible under Art. 822 CCP. The above conclusion was justified as follows: if a bailiff may suspend enforcement proceedings at a debtor’s request substantiated by evidence provided by the debtor, a bailiff will be all the more able to do so in the event that the bailiff themselves determines that a surplus amount has been recovered from the debtor. However, the suspension of enforcement proceedings is not an absolute measure. If, despite a debtor’s overpayment, a creditor having been asked by a bailiff to express their position on the suspension of the proceedings requests the resumption of enforcement proceedings, the bailiff must adhere to such a request. In such an event, a debtor’s only defence would be to file an action for the annulment of the enforceability clause appended to the warrant of execution based on the argument that a claim has been satisfied (Art. 840 CCP)<sup>30</sup>. The above reasoning remains a valid position in the legal scholarship<sup>31</sup>.

As Art. 1088 CCP provides that the enforcement of maintenance benefits should be governed by the provisions of Section Two, if maintenance claims are to be enforced from earnings, a debtor’s overpayment results in the filing of a debtor’s request to discontinue enforcement proceedings. This is because, in accordance with Art. 883 § 2 CCP, a debtor may request that enforcement proceedings be discontinued in respect of claims recoverable in future provided that the debtor satisfies all outstanding claims and pays, into a deposit account kept by the Minister of Finance. That sum to be equal to the amount of periodical payments for a period of six months, authorising a bailiff to make appropriate withdrawals from the deposit account. The bailiff should exercise this authorisation if they determine that the debtor has defaulted on the payment of any outstanding amounts; the bailiff will then launch enforcement proceeding *ex officio*.

<sup>29</sup> III CR 162/65, OSPiKA 1967, 3(60).

<sup>30</sup> E. Wengerek, *Głos do postanowienia SN z 14 września 1965 r.*, III CR 162/85, OSPiKA 1967/3, pp. 110–112.

<sup>31</sup> As in S. Cieślak [in:] J. Jankowski (ed.), *Kodeks...*, p. 1451; E. Marciniak, *Egzekucja świadczeń ...*, p. 1078; W. Kowalski, *Egzekucja świadczeń alimentacyjnych*, Sopot 2006, p. 44.



## 8. Bailiff's obligation to investigate

Pursuant to Art. 1086 § 1 CCP, a bailiff is obliged to conduct an ex officio inquiry into a debtor's earnings, financial status and place of residence. If a bailiff's inquiry proves unsuccessful, the bailiff may ask the police to determine the debtor's place of residence and workplace. The inquiry mentioned in Art. 1086 § 1 comprises a bailiff's actions which are necessary for the effective conduct of enforcement of maintenance claims as well as the exercise of the enforcement authority's powers related to obtaining information that is required for the enforcement of claims to be performed. The scholarship accepts that a bailiff has the duty to carry out an inquiry into a debtor's earnings, financial status and also place of residence, if the latter is unknown to the creditor or court requesting the launch of enforcement proceedings and the application or request for the launch of the proceedings designates the last known place of a debtor's residence. While performing such an inquiry, a bailiff should cooperate with the competent bodies of the debtor and creditor as referred to in the Act on the assistance for persons eligible to receive maintenance<sup>32</sup>. If a bailiff's inquiry fails to uncover information about a debtor's assets and place of residence, the bailiff should ask the police to launch procedures that aim at determining the debtor's place of residence and workplace<sup>33</sup>.

A bailiff may request that third parties, who are not participants in the enforcement proceedings, and also banks, housing cooperatives, homeowners' associations and other institutions provide information necessary for the conduct of enforcement proceedings (Art. 761 CCP). A person who unreasonably refuses to provide an enforcement authority with explanations or the information mentioned in Art. 761 CCP or provides false explanations or information is subject to a fine of up to PLN 2,000, levied by the enforcement authority at the request of a creditor or ex officio (Art. 762 § 1 CCP). Pursuant to Art. 2 (5) of the Bailiffs and Enforcement Act of 29 August 1997<sup>34</sup>, public administration bodies, tax offices, the pension authorities referred to in Art. 476 § 4 of the Code of Civil Procedure of 17 November 1964 (JL of 2014, item 101 as amended), banks, cooperative credit unions, stock brokerage firms, governing bodies of housing cooperatives, boards of housing cooperatives, other entities involved in the management of residential or commercial premises, and other institutions are obliged to provide a bailiff, at the bailiff's written request, with information which is necessary for the proper conduct of enforcement proceedings, the execution of an interim relief order or the performance of a bailiff's other statutory tasks, in particular any information about the financial status of a debtor or information enabling the identification of a debtor's assets. Article 762 of the Code of Civil Procedure applies *mutatis mutandis* to the above. As part of their inquiry, a bailiff may obtain information on vehicles registered in a debtor's name (from the Central Register of Vehicles)<sup>35</sup>,

<sup>32</sup> Consolidated text, JL of 2016, item 169 as amended.

<sup>33</sup> Cf. A. Adamczuk, *Kodeks...*, p. 852.

<sup>34</sup> Consolidated text, JL of 2016, item 1138.

<sup>35</sup> § 4 (2) of the Regulation of the Minister of the Interior from 18 June 2014 on the Central Register of Vehicles (JL item 816) read in conjunction with Art. 80b (1)-(1a) of the Traffic Law Act of 20 June 1997 (consolidated text, JL pf 2012, item 1137 as amended).

information on a debtor's properties (from the Register of Land and Buildings)<sup>36</sup> or information on a debtor's bank accounts (from records kept by tax authorities)<sup>37</sup>.

Pursuant to Art. 801 CCP, as effective of 8 September 2016<sup>38</sup>, if a creditor, a court ordering the enforcement of claims *ex officio* or a competent authority requesting the enforcement of claims does not indicate assets that may be used to satisfy a creditor's claims, a bailiff will ask the debtor to submit an inventory of assets or other explanations necessary for the conduct of enforcement proceedings. The above Article gives bailiffs the right to receive a debtor's inventory of assets in the course of enforcement proceedings, which, under the law effective before 8 September 2016, remained the exclusive power of district courts. A debtor submits an inventory of assets to a bailiff under the penalty of perjury. In the notice requesting the submission of an inventory of assets, a bailiff informs a debtor about the penalty for perjury and advises the debtor that a creditor may instruct the bailiff to search for the debtor's assets should the debtor fail to submit the inventory (Art. 801<sup>1</sup> CCP).

The procedure for the disclosure of a debtor's assets to a bailiff is governed by the provisions on the disclosure of assets in judicial proceedings applied *mutatis mutandis*. Article 801<sup>1</sup> § 2 CCP provides that Art. 913 § 1, Art. 916, Art. 917, Art. 918<sup>1</sup>, Art. 919 and Art. 1053 § 2 CCP should be applied *mutatis mutandis*, subject to the proviso that it is a bailiff who imposes a fine on a debtor, while a debtor's forced appearance before a court or detention for a period of no longer than one month may be ordered by a court. The above measures can also be applied in proceedings for the enforcement of maintenance claims, with the exception of a creditor's right to instruct a bailiff to search for a debtor's assets (for a fee) under Art. 801<sup>2</sup> CCP, which would otherwise be exercisable if the procedures described in Art. 801 CCP fail to determine assets from which maintenance claims could be enforced. Since an enforcement authority is obliged to periodically perform an inquiry into the earnings and financial status of a debtor (every six months, according to Art. 1086 § 2 CCP), Art. 801<sup>2</sup> CCP cannot be applied to the enforcement of maintenance benefits or periodic support payments.

## 9. Application for an entry onto the Register of Insolvent Debtors

In accordance with Art. 1086 § 4 CCP, if a debtor defaults on their obligations for a period of longer than 6 months, a bailiff, acting *ex officio*, submits an application to the National Court Register for the debtor's entry onto the Register of Insolvent Debtors. The bailiff's application is exempted from court fees. The prospect of being entered onto the Register of Insolvent Debtors is supposed to discipline debtors dodging their maintenance obligations<sup>39</sup>. Pursuant to Art. 55 (3) and (5) of the

<sup>36</sup> § 44 (4) read in conjunction with § 52 of the Regulation of the Minister of Regional Development and Construction of 29 March 2001 on the Register of Land and Buildings (consolidated text, JL of 2016, item 1034 as amended).

<sup>37</sup> Cf. *in extenso*, W. Tomalak, *Status ustrojowy...*, p. 549.

<sup>38</sup> 8 September is the effective date of the Act on the amendment to the Civil Code, Code of Civil Procedure and certain other acts of 10 July 2015 (JL of 2015, item 1311).

<sup>39</sup> Cf. H. Ciepla [in:] H. Dolecki, T. Wiśniewski (eds.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, vol. 4, *Artykuły 730–1088*, Warszawa 2011, p. 757.

National Court Register Act (NCRA)<sup>40</sup>, debtors who have been obliged to disclose their assets are also entered ex officio onto the Register. In their application, a bailiff designates a warrant of execution, a creditor and the value of claims (maintenance benefits) that have not been enforced from the debtor (Art. 57 NCRA).

## 10. Ineffective enforcement

Another exemption from the general rules of enforcement proceedings is the exclusion of the possibility to discontinue ineffective enforcement proceedings (Art. 1086 § 5 CCP). Article 824 § 1 (4) CCP does not apply to the enforcement of maintenance benefits. The principle of state assistance for persons eligible to receive maintenance under warrants of execution that are applicable in the event that enforcement proceedings are ineffective are set out in the Act on the assistance for persons eligible to receive maintenance of 7 September 2007 (Assistance Act)<sup>41</sup>. Within the meaning of Art. 2 (2) of the Assistance Act, enforcement proceedings are deemed “ineffective” if they do not result in the collection of the full amount of past and current maintenance obligations over the period of two months immediately preceding the confirmation of ineffectiveness. Enforcement proceedings are also deemed “ineffective” if it is not possible to launch or conduct such proceedings against a maintenance debtor residing outside Poland, in particular for the following reasons: (a) There is no legal basis for initiating procedures designed to enforce a warrant of execution at a debtor’s place of residence; or (b) An eligible person is unable to designate a maintenance debtor’s place of residence abroad. In such a case, a creditor may apply to the head of a local authority – commune head or mayor (*wójt, burmistrz* or *prezydent miasta*) – to take action against a maintenance debtor (Art. 3 of the Assistance Act). The application should be accompanied by a certificate, issued by the bailiff conducting the enforcement proceedings, containing information on the status of proceedings, the reasons for their ineffectiveness and the measures implemented in order to enforce the awarded maintenance (Art. 3 (2) of the Assistance Act). Pursuant to Art. 4 of the Assistance Act, a local authority carries out a maintenance audit for the purpose of establishing a maintenance debtor’s family and vocational situation as well as earning capacity. The audit should also determine the debtor’s health and reasons for their non-performance of a maintenance obligation. The authority performing the audit receives a declaration of property from the debtor and notifies the debtor that, should they default for a period of longer than 6 months, a notice of their obligations under the titles described in Art. 28 (1)(1)-(2) will be passed on to the Economic Information Bureau. A local authority is obliged to collaborate with the bailiff conducting the enforcement proceedings by way of providing the bailiff with information that affects the effectiveness of the proceedings being conducted, and, in particular, information from the maintenance audit or debtor’s property declaration (Art. 5 (1) of the Assistance Act). The authority is also authorised to impose certain obligations on the debtor, for example, the obligation to register as an unemployed person or, if the debtor is unable to register as an unemployed person, as a jobseeker (Art. 5 (2)

<sup>40</sup> The National Court Register Act of 20 August 1997, consolidated text, JL of 2016, item 687 as amended.

<sup>41</sup> Consolidated text, JL of 2016, item 169 as amended.

(1) of the Assistance Act). The scholarship notes that the authority competent to act in a maintenance debtor's case should first assess whether or not the debtor's poor financial condition is caused by factors outside the debtor's reasonable control, in particular by involuntary unemployment. If this is the case, the authority is obliged to have the local employment office undertake actions that aim at the vocational activation of the debtor. Disciplinary actions may be taken against a debtor only if it is established that the debtor fails to perform their maintenance obligations through their own fault<sup>42</sup>. In the event that a maintenance debtor prevents the performance of a maintenance audit or refuse to submit a property declaration, register at a local employment office as an unemployed person or jobseeker, or unreasonably refuses to accept an employment proposal, a local authority initiates proceedings in order to determine that the maintenance debtor has defaulted in their performance of maintenance obligations. These proceedings result in the issuance of a decision confirming that the debtor has defaulted in their performance of maintenance obligations. As this decision becomes final, it provides the basis for the filing of a criminal complaint under Art. 209 § 1 of the Criminal Code ("CrC") and, if the records of the Central Register of Drivers reveal that the maintenance debtor holds a licence to operate a vehicle, an application for the confiscation of the debtor's driving licence may be filed with a district administrator (Art. 5 (2) and (3b) of the Assistance Act). Article 9 of the Assistance Act describes the grounds that a person eligible to receive a maintenance benefit must satisfy in order to obtain a benefit from the Maintenance Fund.

## 11. Extended enforceability of attachment of earnings orders

Pursuant to Art. 1087 CCP, if a debtor is employed by a family member or a loved one, the employer may not oppose an attachment of earnings order issued in an attempt to enforce maintenance claims by relying on the following defences: the defence that the debtor has been paid in advance; the defence that the debtor works for free or receives pay lower than the average pay; or the defence that the employer has their own claim against the debtor which may be deducted from any entitled payment for work. The literature explains that the above provision extends the scope of enforceability of an attachment of earnings order imposed on a debtor employed by a family member or a loved one. Article 1087 is an exception from Art. 882 (3) CCP and, in respect of defences available to a debtor entitled to a claim recovered as part of enforcement proceedings, also from Art. 887 § 2 CCP<sup>43</sup>. The purpose of this exception is to prevent collusion between a debtor entitled to the enforced claim and a maintenance debtor named in an attachment order, the aim of which would be to prevent the enforcement of maintenance benefits. The defence, available to a debtor entitled to the enforced claim, that a maintenance debtor has been paid in advance as well as the defence that the debtor works for free or the debtor's defence of deduction – raised in a statement made under Art. 882 (3) CCP – are ineffective<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> W. Maciejko [in:] J. Ignaczewski (ed.), *Alimenty*, Warszawa 2014, p. 203.

<sup>43</sup> E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające...*, p. 704.

<sup>44</sup> Cf. E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające...*, p. 705; A. Marciniak, *Egzekucja świadczeń...*, p. 1075.

A bailiff should notify an employer who is a debtor's family member or loved one about the consequences of an employer's failure to comply with this regulation. An employer who fails to comply with this notice is liable for the loss sustained by a creditor because of this failure. A debtor is also liable for such a loss. An employer and debtor may also be held criminally responsible (Art. 886 CCP)<sup>45</sup>.

## **12. Maintenance claims in a schedule for the allocation of amounts collected in enforcement proceedings**

Pursuant to Art. 1025 § 1 (2) CCP, maintenance claims have the priority of satisfaction during the allocation of the amounts collected in enforcement proceedings included in the second category of collected amounts (i.e. the amounts remaining after the reimbursement of costs of enforcement proceedings). This category includes past overdue claims as well as claims payable as of the date a schedule for allocation is made, together with any interest charged before that date. If a creditor has submitted a warrant of execution ordering a debtor to pay maintenance before the decision on the judicial transfer of ownership (Art. 1036 CCP) becomes final, a maintenance claim notified in this way is recoverable as a second category claim (in accordance with Art. 1025 § 1 (2) CCP)<sup>46</sup>. In this case, it is irrelevant that the notifying person does not have the status of an enforcing creditor who has been participating in proceedings from the outset<sup>47</sup>.

## **II. PROTECTION OF MAINTENANCE CLAIMS AGAINST THIRD-PARTY ENFORCEMENT PROCEEDINGS**

### **1. Enforcement of claims from bank accounts**

Pursuant to Art. 833 § 6 CCP, maintenance benefits and financial benefits payable in the event of the ineffectiveness of enforcement of maintenance claims are exempt from enforcement proceedings. Because of the popularity of non-cash transactions, maintenance payments are often made to bank accounts of eligible recipients or their statutory representatives. Before 8 September 2016, the law provided for no measures that would protect maintenance monies kept in bank accounts from enforcement proceedings. This was because the asset recoverable in proceedings for the enforcement of funds kept in a bank account is the account holder's claim towards the bank, irrespective of the source of monies deposited on the account. The contract of bank account, regulated in Arts. 725–733 CC, obliges a bank to receive and keep monies of the account holder and perform financial transactions according to the holder's instructions. A bank may use (and make profit from) any monies kept in an account, which are available at any given time, subject to the obligation to return such monies (or a part thereof) to the account,

<sup>45</sup> Cf. A. Adamczuk, *Kodeks...*, p. 853.

<sup>46</sup> As in the resolution of the Supreme Court from 26 November 2009 issued in case III CZP 104/09, OSNC 2010, 5(76).

<sup>47</sup> Cf. the justification of the resolution of the Supreme Court from 26 November 2009, III CZP 104/09, OSNC 2010, 5(76).

generally at every request of an account holder (Art. 726 CC). An account holder has, for their part, a specific claim to the monies kept in their account expressed in abstract currency units<sup>48</sup>. According to this approach to the object of enforcement proceedings targeting a bank account, any benefit whose enforceability was exempted by virtue of law (under Art. 833 § 6 CCP) would lose its privileged status upon being transferred to an account and could be seized and recovered in enforcement proceedings<sup>49</sup>. The Act on the amendment to the Family and Guardianship Code and certain other acts of 10 June 2016<sup>50</sup> added Art. 54a to the Banking Law Act of 29 August 1997<sup>51</sup>. The new Article provided that any monies kept in current accounts, savings accounts or accounts of fixed-term deposits whose sources are benefits or allowances referred to in Art. 833 § 6 of the Code of Civil Procedure of 17 November 1964, and any benefits, allowances or other amounts referred to in Art. 31 (1), Art. 80 (1) and (1a), Art. 81, Art. 83 (1) and (4), Art. 84 (2) and (3) and Art. 140 (1) (1) of the Family Support and Foster Care Act of 9 June 2011<sup>52</sup>, and any monies allocated to the maintenance of a residential unit in a multi-family building or a single-family house, which are referred to in Art. 83 (2) and Art. 84 (1) of the Family Support and Foster Care Act, are exempt from attachment procedures conducted on the basis of a judicial or administrative warrant of execution, as far as such monies are apportioned to children placed in a foster family or foster home or persons who have attained the age of majority while staying in foster care.

The same amendment introduced “family accounts” kept in the name of natural persons eligible to receive benefits exempt from enforcement proceedings (Art. 49 (4) of the Banking Act). Pursuant to Art. 52a (2) of the Banking Act, only the monies obtained from benefits exempt from enforcement proceedings can be paid into family accounts. Such payments may originate exclusively from bank accounts of institutions that pay benefits exempt from enforcement proceedings.

The above provisions oblige the debtor of a claim subject to an enforcement order (a bank) to review the sources of monies transferred to a bank account subject of an attachment order. Benefits that are exempt from enforcement proceedings under the laws in force cannot be deducted as a consequence of a seizure of a bank account under a judicial warrant of execution. The above changes remedy the practical problems associated with the enforcement of claims from bank accounts that, in the past, could result in the collection of monies from privileged sources and led to debtors being deprived of effective remedies to challenge such collections.

## **2. Fraudulent conveyance action vs. maintenance claims**

In a resolution of 11 October 1980<sup>53</sup>, the Supreme Court held that if the enforcement of invalid maintenance claims prevents the satisfaction of claims of another

<sup>48</sup> As in the judgment of the Court of Appeal in Katowice from 27 September 2007, V ACa 359/07, Biul.SAKa 2008(1) item. 23.

<sup>49</sup> Cf. the judgment of the Court of Appeal in Katowice from 16 April 2014, VI ACa 67/14, LEX No. 1466678, Legalis 992951.

<sup>50</sup> Journal of Laws, item 1177.

<sup>51</sup> Consolidated text, JL of 2016, item 1988 as amended.

<sup>52</sup> JL of 2016 r. items 575 and 1583.

<sup>53</sup> III CZP 37/80, OSNC 1981/4, item 48.

creditor, this creditor may, in an action brought against the person entitled to receive the maintenance claims recovered in enforcement proceedings, request determination that – in view of the fact that the maintenance obligation has ceased – the creditor is entitled to recover their claims with priority over the maintenance claims (Art. 527 et seq. CC). In the justification to this resolution, the Supreme Court considered the remedies a creditor has in the situation where a debtor assumes a passive stance towards enforcement proceedings conducted against them despite the fact that an eligible person has no valid claim for maintenance. The Supreme Court rejected the creditor's petition for the determination that the maintenance obligation did not exist (Art. 189 CCP), ruling that allowing such a petition would constitute a blatantly unreasonable interference in the sphere of family financial relations between the eligible person and the maintenance debtor. The Court also refused to allow for a procedural substitution under Art. 887 CCP and the institution of an action under Art. 138 FGC by the creditor seeking recovery of claims. However, the procedural substitution remedy would be useful for a creditor who has already started enforcement of their claims but only in the event that a debtor subject to the creditor's enforcement proceedings remains inactive in recovering their own claims against their debtor (the debtor of a claim subject to an attachment order). A substitution action may be brought only against a debtor of a claim subject to an attachment order. Procedural substitution cannot be used in the discussed framework of personal relations because a person whose property is subject to enforcement proceedings related to a maintenance relationship is also a debtor.

The Supreme Court explained that a maintenance debtor, who is subject to proceedings for the enforcement of maintenance and who does not bring a reasonably effective action under Art. 138 FGC against a person obtaining a financial benefit from such enforcement proceedings, depletes their property and by doing so willingly acts to the detriment of the other creditor who is unable to satisfy their claims due to the former's inaction. In this way, the purported "maintenance creditor" actually receives a bonus. In the event that a creditor, injured by such a conduct on the part of a debtor, becomes insolvent, the creditor may bring a fraudulent conveyance action (*Actio Pauliana*) under Art. 527 et seq. CC. An *Actio Pauliana* targets not only a debtor's "actions" in the strict sense of the word but also any omissions that result in the debtor's enforceable property (a collection of assets) being depleted or failing to increase in value – a situation which gives rise to the ineffectiveness of enforcement proceedings conducted against this property. In a commentary criticising the resolution<sup>54</sup>, J. Jodłowski argued that the Supreme Court's reasoning was contrary to the wording of Art. 527 CC, which refers to "a debtor's act in law performed to the detriment of a creditor", rather than "an inaction" of a debtor. According to Jodłowski, the proper remedy for a creditor who is unable to recover their claims because of the enforcement of unjustified maintenance is procedural substitution under Art. 887 CCP read in conjunction with Art. 902 CCP. In applying this remedy, the creditor may exercise any rights afforded to a debtor, including the right to bring an action for the determination that the

<sup>54</sup> J. Jodłowski, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z 11 października 1980 r., III CZP 37/80, „Palestra”* 1983/3–4, p. 134.



debtor's maintenance obligation towards a third party has expired (Art. 138 FGC) or an action for the annulment of an enforceability clause appended to a warrant of execution (Art. 840 CCP).

On the other hand, S. Dalka<sup>55</sup> and M. Bączyk<sup>56</sup> approved the position taken by the Supreme Court in the resolution from 11 October 1980.

On the balance of the arguments presented above, I concur with the reasoning of the Supreme Court that the fraudulent conveyance action (*Actio Pauliana*) is the only remedy available to a creditor whose claims are incapable of being recovered due to the enforcement of unjust maintenance. The remedy of procedural substitution under Art. 887 CCP cannot be applied in this case because a creditor who attempts to enforce a claim could institute an action under Art. 138 FGC in lieu of a debtor but only against a person claiming unjust maintenance. The latter, however, is not a debtor of a claim subject to an attachment order within the meaning of Art. 887 CCP. In the above legal relation, this person is a creditor.

**Keywords:** *maintenance, child's pension, enforcement proceedings, maintenance obligations enforcement*

### Streszczenie

#### Dagmara Olczak-Dąbrowska, Egzekucja świadczeń alimentacyjnych

Przedmiotem artykułu jest analiza stanu prawnego odnośnie do egzekucji alimentów i rent o charakterze alimentacyjnym, która jest szczególnym rodzajem egzekucji świadczeń pieniężnych, jako zasługujących na uprzywilejowanie ze względów społecznych. W artykule omówiono odrębności w egzekucji świadczeń alimentacyjnych.

Autorka doszła do przekonania, że analiza stanu prawnego nie nasuwa potrzeby zmian legislacyjnych w tym obszarze. Ograniczenie zasady dyspozycyjności na rzecz działania organu egzekucyjnego z urzędu w zakresie wyboru sposobu egzekucji oraz obowiązku prowadzenia przez komornika okresowych dochodzeń w celu ustalenia miejsca zamieszkania dłużnika i jego sytuacji majątkowej, wyłączenie możliwości umorzenia postępowania z powodu bezskuteczności egzekucji, a także zniesienie lub ograniczenie przywilejów egzekucyjnych w ramach poszczególnych sposobów egzekucji należą do rozwiązań służących wzmocnieniu sytuacji wierzyciela alimentacyjnego w postępowaniu egzekucyjnym. Pozytywnie należy ocenić zmiany w prawie bankowym wprowadzone w 2016 r., dzięki którym środki pochodzące ze świadczeń niepodlegających egzekucji są chronione od zajęcia, jeżeli zostały przebrane na rachunek bankowy. Przerzucenie na banki ciężaru weryfikacji źródła pochodzenia środków wpływających na rachunki bankowe oraz wprowadzenie rachunków rodzinnych do wpłat środków niepodlegających egzekucji przyczyni się do usprawnienia egzekucji i zwiększenia ochrony uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych.

**Słowa kluczowe:** *alimenty, renta alimentacyjna, postępowanie egzekucyjne, egzekucja świadczeń alimentacyjnych*

<sup>55</sup> S. Dalka, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 11 października 1980 r., III CZP 37/80, „Palestra” 1983/3–4, p. 127.*

<sup>56</sup> M. Bączyk, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 11 października 1980 r., III CZP 37/80, „Nowe Prawo” 1982/9–10, p. 172.*