



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Sądownictwo rodzinne w Polsce i założenia postulowanej jego reformy

dr hab. Maciej Domański
dr hab. Elżbieta Holewińska-Łapińska, prof. IWS
dr Jerzy Słyk



Prawo rodzinne
Warszawa 2025

Spis treści

Wstęp	5
CZĘŚĆ I. SĄDOWNICTWO RODZINNE W POLSCE	10
1. Koncepcja sądu rodzinnego	10
2. Sądownictwo dla nieletnich jako pierwszy etap budowania sądownictwa rodzinnego w Polsce (wzmianka)	14
3. „Eksperymentalne” sądy rodzinne	17
4. Utworzenie sądów rodzinnych	23
4.1. Właściwość rzeczowa sądów rodzinnych, zakres ich kompetencji	23
4.2. Dobór kadr do sądów rodzinnych i warunki lokalowe	25
4.3. Oceny wdrożenia sądownictwa rodzinnego dokonane w pierwszym okresie jego funkcjonowania	26
5. Wydziały rodzinne i nieletnich (sądy rodzinne) jako stały element organizacyjny sądów rejonowych	33
5.1. Podstawy prawne wyodrębnienia organizacyjnego sądów rodzinnych i zakres przedmiotowy ich działania	33
5.2. Sędziowie rodzinni	42
6. Uwagi podsumowujące	48
CZĘŚĆ II. ZAŁOŻENIA REFORMY SĄDOWNICTWA RODZINNEGO W POLSCE	50
Bibliografia	56
ANEKS. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury	59

Wstęp

Idea sądownictwa rodzinnego była rozwijana od początku XX wieku w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Wynikała z przekonania, że rozpatrywanie spraw rodzinnych wymaga kompetencji w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, skoro problemy rodzinne mają często takie podłoże¹. Dostrzeżono organizacyjne zalety połączenia rozpatrywania spraw rodzinnych w jednym sądzie, polegające na ułatwieniu dostępu sędziego do grona specjalistów z zakresu nauk społecznych, zapobieganiu krzyżowaniu się kompetencji sądów rozpatrujących poszczególne aspekty spraw rodzinnych oraz przyspieszeniu rozpatrywania spraw sądowych dzięki koncentracji akt sądowych.

Przyjmuje się, że w wymiarze ogólnokrajowym w Polsce tzw. sądy rodzinne (wydziały rodzinne i nieletnich sądów rejonowych) rozpoczęły działalność z dniem 1 stycznia 1978 r. Idea sądownictwa rodzinnego, mimo że była aprobowana i wszechstronnie przedstawiana przed tą datą, nigdy nie została zrealizowana w pełni.

Współcześnie jej realizacja, nawet w dotychczasowym niepełnym wymiarze, jest (z różnych przyczyn) zagrożona.

W warstwie organizacyjnej czynione są wyłomy od zasady jednolitości systemu sądownictwa rodzinnego. Ustawą z 18 sierpnia 2011 r., nowelizującą ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych² zniesiono obowiązek tworzenia wydziałów rodzinnych i nieletnich w sądach rejonowych. Reforma wymiaru sprawiedliwości, dokonana ustawą z 20 lipca 2018 r.³, jeszcze bardziej uelastyczniła organizację sądów powszechnych przez wprowadzenie zasady fakultatywnego tworzenia wszystkich wydziałów.

¹ Ch. W. Hoffman, *Social Aspects of the Family Court*, „Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology” 1919, vol. 10(3), s. 416.

² Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 203, poz. 1192).

³ Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1443).

Jednym z najistotniejszych warunków realizacji idei sądownictwa rodzinnego jest kadra sędziowska o najwyższych kwalifikacjach. Twórcy sądownictwa rodzinnego założyli, że orzekanie w wydziale rodzinnym i nieletnich będzie dostępne dla najlepszych sędziów mających praktykę orzeczniczą w innych wydziałach, doświadczenie życiowe, wiedzę poprzawną i określone predyspozycje osobowościowe. Miało to gwarantować pozytywną „selekcję” kandydatów na sędziów rodzinnych i ubieganie się licznych sędziów o możliwość orzekania w wydziale rodzinnym i nieletnich. Tak się jednak nie stało. Odnotowano natomiast występowanie negatywnego zjawiska znanego jako „kompleks sędziego rodzinnego”⁴. Jego przyczyny upatrywano w „zamkniętej drodze awansu”. Najwybitniejsi sędziowie rodenni z długoletnim stażem orzeczniczym w wydziale rodzinnym i nieletnich mają do wyboru „dożywotnie” pozostawanie sędzią rejonowym bądź awans na sędziego okręgowego (wcześniej wojewódzkiego) równoznaczny z koniecznością orzekania w wydziale cywilnym bądź karnym, wobec braku wydziałów rodzinnych w innych sądach niż rejonowe.

Należy też odnotować, że choć nie budzi wątpliwości, iż w polskim systemie prawnym sprawy z zakresu prawa rodzinnego (rozumianego jako prawo prywatne) pozostają w obszarze ochrony sądowej, to stale poszerzany jest zakres kompetencji organów administracyjnych, od których w coraz większym stopniu zależy sytuacja rodziny. Jedynie tytułem przykładu wypada wspomnieć w tym kontekście, że ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵ wprowadziła rozbudowany i kazuistycznie określony system instytucji pieczy zastępczej, zależny od podmiotów samorządu terytorialnego.

Pojawiło się niebezpieczeństwo ograniczenia zadań sądu rodzinnego np. w zakresie decyzji dotyczących umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Wyrazem tej tendencji stała się praktyka orzekania przez sądy o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej bez wskazania konkretnego podmiotu pieczy, w którym ma zostać umieszczone dziecko. Została ona tylko częściowo, bo w odniesieniu do rodzin zastępczych, zakwestionowana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 14 listopada 2014 r., III CZP 65/14⁶, wydanej w odpowiedzi na zagadnienie prawne przedstawione przez Rzecznika Praw Dziecka. Z kolei w postanowieniu z 24 listopada 2016 r., II CA 1/16⁷, Sąd Najwyższy przełamał wykładnię językową przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, opowiadając się za jej elastyczną wykładnią oraz prymatem zasady ochrony dobra dziecka nad regulacjami administracyjnoprawnymi, poszerzając w ten sposób zakres decyzji sądu opiekuńczego, gdy chodzi o dobór odpo-

⁴ „Rodzinne znaczy gorsze?” (z Sędzią Ewą Waszkiewicz, Przewodniczącą Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce rozmawia Mirosław Prandota), „Gazeta Sądowa” 1999, nr 6, s. 4–5; M. Arczewska, *Spółeczne role sędziów rodzinnych*, Warszawa 2009, s. 173–175.

⁵ Obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 177.

⁶ OSNC 2015, nr 4, poz. 48.

⁷ OSNC 2017, nr 7–8, poz. 90.

wiedniej dla dziecka formy pieczy zastępczej⁸. Aprobując przywołane orzeczenia Sądu Najwyższego, należy jednocześnie podkreślić, że stanowią one dowód zasygnalizowanego wcześniej procesu poszerzania zakresu regulacji prawno-administracyjnych w obszarze prawa rodzinnego.

Wskazana ustawa w dziale V zatytułowanym „Postępowanie adopcyjne” w kazuistyczny sposób normuje dobór stron zamierzonego przysposobienia. Kolejne badania orzecznictwa w sprawach o przysposobienie wykazują, że sąd raczej „zatwierdza” dobór stron dokonany przez ośrodek adopcyjny, niż podejmuje w pełni „suwerenną”, własną decyzję, wskutek której powstaje wnioskowany stosunek rodzinno-prawny.

Innym przykładem potwierdzającym istnienie omawianej tendencji mogą być również unormowania ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁹, która w art. 12a przyznała pracownikowi socjalnemu prawo odebrania dziecka rodzicom.

Badania empiryczne dotyczące tych unormowań ujawniły istotne niebezpieczeństwa, a nawet przypadki nadużyć przy stosowaniu przywołanego unormowania. Wiążą się one zarówno z niedopełnieniem wymogów proceduralnych, jak i niespełnieniem materialno-prawnych przesłanek odebrania dziecka¹⁰.

Zasygnalizowane zagrożenia, związane z przyjęciem określonego systemu ochrony praw rodzinnych, można dostrzec również na przykładach rozwiązań ustawodawstw innych państw, które w szerszym zakresie, niż ma to miejsce w Polsce, dopuściły ingerencję organów administracyjnych.

„Sztandarowym” wręcz przykładem ilustrującym powyższe stwierdzenie jest działalność niemieckich urzędów do spraw dzieci i młodzieży (Jugendamt). Najwięcej wątpliwości budzi możliwość umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Ustawowe przesłanki tej ingerencji w prawa członków rodziny (prośba dziecka, nagłe zagrożenie dobra dziecka przy braku sprzeciwu osoby uprawnionej do opieki lub braku możliwości uzyskania orzeczenia sądu w odpowiednim czasie, przybycie dziecka do Niemiec bez opiekuna, § 42 Księga VIII Kodeksu Socjalnego (Sozialgesetzbuch) zostały określone na tyle ogólnie, że stwarzają istotne niebezpieczeństwo nadużyć¹¹. Warto zaznaczyć, że skarga na decyzję Jugendamtu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej przysługuje do sądu administracyjnego¹².

⁸ Szerzej por. J. Słyk [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego*, t. 5, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz. Przepisy wprowadzające KRO*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 1317–1318.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 424 ze zm.

¹⁰ J. Słyk, *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29.07.2005 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 24, s. 263 i n. Zob. też M. Szafranek, *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, Warszawa 2023, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/2023_PrawoR_M_Szafranek_Odbieranie_dzieci_rodzicom_na_podstawie_art._12a_ustawy_z_29_lipca_2005_r.pdf (dostęp: 11 października 2024 r.).

¹¹ K. Kryła-Cudna, *Niemiecki Urząd do spraw Dzieci i Młodzieży (Jugendamt)*, „Prawo w Działaniu” 2016, nr 25, s. 194 i n.

¹² K. Kryła-Cudna, *Niemiecki...*, s. 199.

Praktyka funkcjonowania Jugendamtów spotkała się z krytyką formułowaną na szczeblu międzynarodowym. Urzędom tym zarzucono m.in. szereg naruszeń praw człowieka oraz brak kontroli nad ich działalnością i niepodporządkowywanie się orzeczeniom sądów (tzw. Deklaracja Bamberska)¹³.

Kontrowersje wiążą się również z działalnością norweskich Urzędów ds. Dzieci (Barnevernet)¹⁴. Ich wyrazem jest m.in. projekt rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy wraz z uzasadnieniem z 6 czerwca 2018 r. (doc. 14568). W dokumencie tym, w kontekście ustaleń dotyczących norweskiego systemu pomocy społecznej, wyraźnie stwierdzono, że prawo dziecka do ochrony przed wszelkiego rodzaju przemocą, nadużyciami i zaniedbaniem, musi towarzyszyć prawo do nierozłączania z rodzicami wbrew ich woli, a wyjątki od tej zasady muszą być poddane kontroli sądowej.

Przeciwstawienie się opisanym tendencjom wymaga nie tylko wstrzymania procesu rozszerzania kompetencji organów administracyjnych w zakresie prawa rodzinnego, ale przede wszystkim istotnego wzmocnienia systemu sądowej ochrony praw rodzinnych, tj. systemu sądownictwa rodzinnego. Celem reformy nie powinno być bowiem absolutyzowanie zasady autonomii rodziny, ale zagwarantowanie, aby instrumenty ingerencji w tę autonomię, konieczne w niektórych sytuacjach, były dobierane według zasady proporcjonalności z poszanowaniem praw dziecka i rodziców oraz maksymalną gwarancją nienadużywania ingerencji władzy publicznej w życie rodziny. Procedury sądowe wydają się w tym przypadku optymalne, z tym zastrzeżeniem że muszą zostać dostosowane do specyfiki ochrony praw rodzinnych.

Obserwacja ewolucji polskich unormowań prawnych dotyczących rodziny w ostatnich latach prowadzi do wniosku, że w kwestii ochrony praw rodzinnych (obowiązków i praw członków rodziny względem siebie oraz względem władzy publicznej) konieczne jest obecnie podjęcie decyzji o charakterze strategicznym, kierunkowym: czy ochrona ta realizować się będzie przede wszystkim na gruncie prawa prywatnego i utrzyma charakter sądowy, czy też przesunięta zostanie w obszar instytucji administracyjnoprawnych. Pierwsza z przywołanych możliwości jest zdecydowanie korzystniejsza z punktu widzenia ochrony rodziny, ponieważ w większym stopniu zabezpiecza przed arbitralnością podejmowanych decyzji, zapewniając wysoki standard procesowych gwarancji sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej rodziny.

Niniejsze opracowanie w części pierwszej¹⁵ poświęcone jest prezentacji genezy sądownictwa rodzinnego w Polsce i syntetycznie przedstawia jej realizację (i deformację), ze wska-

¹³ *Ibidem*, s. 204.

¹⁴ Zob. *Prawa dziecka zwrócone przeciw dzieciom? Ramy prawne i praktyka funkcjonowania Barnevernet na tle standardów międzynarodowych*, red. T. Zych, J. Kwaśniewski, B. Zalewski, Warszawa 2020.

¹⁵ Autorką tego fragmentu niniejszego opracowania jest E. Holewińska-Łapińska.

zaniem na postulaty zmian formułowane zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w formie uchwał Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce. Część druga zawiera autorską koncepcję reformy sądownictwa rodzinnego¹⁶. Jej uszczegółowienie stanowi projekt stosownej ustawy z uzasadnieniem zamieszczony w aneksie.

¹⁶ Autorami części drugiej opracowania oraz projektu stosownej ustawy są M. Domański i J. Słyk.

CZĘŚĆ I. SĄDOWNICTWO RODZINNE W POLSCE

1. Koncepcja sądu rodzinnego

Sądami rodzinnymi w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości są nazywane wydziały rodzinne i nieletnich w sądach rejonowych. W niektórych ustawach używano bądź używa się współcześnie także nazwy „sąd rodzinny”, co powinno wskazywać „na szczególne społeczne znaczenie spraw rozpoznawanych w tym wydziale”¹⁷.

Wydziały rodzinne i nieletnich utworzono wskutek zmian organizacyjnych. Orzekają tylko w pierwszej instancji. Środki odwoławcze nie są więc rozpoznawane przez wyspecjalizowany w problematyce rodzinnej sąd drugiej instancji. Postulat co najmniej dwuinstancyjnego sądownictwa rodzinnego nigdy nie został zrealizowany, choć były okresy, gdy w niektórych sądach wojewódzkich¹⁸, później w niektórych sądach okręgowych, funkcjonowały wydziały rodzinne bądź wydziały rodzinne odwoławcze. Z okazji XX-lecia sądów rodzinnych informowano o trwaniu prac nad „reformą ustrojową sądownictwa rodzinnego”, w ramach której rozważana była możliwość „utworzenia na szczeblu okręgowym odrębnych wydziałów odwoławczych rozpoznających sprawy rodzinne”¹⁹. Ten element

¹⁷ J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 12 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Aktualnie obowiązujące Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa z 27 lipca 2001 r. (tekst jedn. z 2024 r. poz. 334 – dalej p.u.s.p.), nie nazywa wydziałów rodzinnych i nieletnich „sądami rodzinnymi”, a ich utworzenie w sądzie rejonowym nie jest obowiązkowe. Natomiast art. 568 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm. – dalej k.p.c.) stanowi, że sądem opiekuńczym jest sąd rodzinny.

¹⁸ Pierwszy w Polsce Wydział Rodzinny Rewizyjny utworzono w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie, zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 21 grudnia 1985 r. w sprawie utworzenia wydziałów w niektórych sądach wojewódzkich, oznaczenia nazw wydziałów i ustalenia zakresu spraw przekazanych tym wydziałom oraz w sprawie określenia wydziału rozpoznającego w II instancji sprawy nieletnich (Dz.Urz. Ministra Sprawiedl. 1985, Nr 8, poz. 52), gdy wszystkie sprawy z zakresu postępowania z nieletnimi, rozpoznawane w pierwszej instancji przez sądy rodzinne, do rozpoznania w drugiej instancji przekazano wydziałom cywilnym sądów wojewódzkich. W 1999 r. wydziały do spraw rodzinnych pierwszoinstancyjnych i odwoławczych działały w sądach wojewódzkich w Gdańsku, Lublinie, Olsztynie i w Warszawie. Zob. M. Bańkowska, *Idea sądownictwa rodzinnego*, „Jurysta” 1999, nr 2–3, s. 5.

¹⁹ Informacja taka była zawarta w artykule Małgorzaty Bańkowskiej, pełniącej funkcję Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości (*XX-lecie sądownictwa rodzinnego w Polsce*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 4, s. 134).

reformy nie został zrealizowany, choć w części sądów okręgowych utworzono wydziały rodzinne odwoławcze²⁰.

Za datę rozpoczynającą działalność sądów rodzinnych (wydziałów rodzinnych i nieletnich sądów rejonowych) przyjmuje się dzień 1 stycznia 1978 r., choć już wcześniej funkcjonowały wydziały sądów powszechnych pierwszej instancji traktowane jako „sądy rodzinne”. Powstały one wskutek przydziału wydziałom sądowym czynności przez „eksperymentujących” prezesów sądów, więc zakres przydzielonych takim „sądom rodzinnym” (wydziałom utworzonym w danym sądzie) spraw nie był jednakowy²¹.

W latach 70. ubiegłego wieku w literaturze prawniczej prezentowano ideę sądownictwa rodzinnego, postulowane modele zakresu właściwości rzeczowej „sądu rodzinnego” oraz wymagania, jakim powinni sprostać sędziowie rodzeni. Przedstawiano też informacje o sądach rodzinnych działających za granicą²².

Zgodnie z tymi ustaleniami, w najogólniejszym ujęciu, „sąd rodzinny” („sąd do spraw rodziny”, „sąd do spraw rodzinnych”²³) to sąd, który spełniać powinien, co najmniej, niżej wymienione wymagania odnośnie do przedmiotu orzekania, elementów organizacji i kwalifikacji „kadry” (orzeczniczej i „pomocniczej”).

(1) Właściwość rzeczowa

Rozpoznawanie wszystkich spraw rodziny bądź uważanych w danym miejscu i czasie za najistotniejsze sprawy rodziny, których rozstrzygnięcie podlega właściwości sądów (cywilnych i karnych).

(2) Kadra sędziowska

W sądzie rodzinnym powinni orzekać sędziowie, którzy spełniają wszystkie warunki etyczne, osobowe oraz dotyczące przygotowania do wykonywania funkcji sędziego (wyższe wykształcenie prawnicze, aplikacja bądź alternatywna, ustawowo określona, forma nabycia odpowiednich kwalifikacji do orzekania), od których zależy możliwość powołania na stanowisko

²⁰ Według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. w 12 sądach okręgowych funkcjonowało 13 takich wydziałów (M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych...*, s. 86).

²¹ J.R. Kubiak, W. Kasprzycki, *Sądy rodzinne – idea i uregulowania prawne*, „Nowe Prawo” 1977, nr 7–8, s. 1046, przypis 2.

²² Idea sądownictwa rodzinnego powstała w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Za pierwszy sąd rodzinny uznaje się Family Court w mieście Cincinnati w stanie Ohio, powstały w 1914 r., z inicjatywy sędziego Charles’a W. Hoffmanna, który objął też funkcję jego prezesa. Zob. J.R. Kubiak, W. Kasprzycki, *Sądy...*, s. 1048 i powołaną tam literaturę.

²³ Terminowi „sąd rodzinny” zarzucano, że sugeruje „jakiś wewnętrzny osąd rodziny nad jej członkiem” (J.R. Kubiak, *Sądy rodzinne w Polsce. Od eksperymentu do oryginalnego rozwiązania*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1977, nr 7, s. 195).

sędziowskie, a także legitymują się dodatkowo odpowiednio udokumentowaną (studia wyższe bądź podyplomowe, w tym zorganizowane przez resort wymiaru sprawiedliwości) wiedzą pozaprawną (w szczególności psychologiczną, pedagogiczną, socjologiczną), odpowiednim doświadczeniem zawodowym, za jakie uznano pięcioletni okres orzekania²⁴ w innych sądach, osiągnięciem wieku stwarzającego w sytuacjach typowych domniemanie posiadania „doświadczenia życiowego” (w polskiej literaturze wskazywano osiągnięcie co najmniej 30. roku życia). Oczekiwano też, aby były to osoby o umiejętnościach sprzyjających współpracy z podmiotami odpowiadającymi za ochronę dzieci i rodzin, aby było możliwe realizowanie (poza rozstrzygnięciem jednostkowej sprawy) funkcji prewencyjno-wychowawczej i resocjalizacyjnej przez sąd rodzinny. Nieco później, w literaturze socjologicznej opisano funkcje sędziego rodzinnego, jako „eksperta”, „kontrolera”, „koordynatora” „mediatora” w zakresie rozwiązywania problemów rodziny oraz „partnera rodziny” w procesie „dochodzenia [rodziny] do stanu równowagi”²⁵. Za pożądane uważano powierzanie, w miarę możliwości, spraw danej rodziny (o ile wiele z nich podlegałoby właściwości rzeczowej sądu rodzinnego) temu samemu sędziemu.

(3) Organy pomocnicze

Specyfika spraw objętych właściwością rzeczową sądu rodzinnego wymaga, niezależnie od pozyskiwania na zasadach ogólnych opinii biegłych w poszczególnych sprawach, wysoko wykwalifikowanej kadry pomocniczej umożliwiającej rozeznanie warunków środowiskowych, w jakich funkcjonują uczestnicy postępowań, wykonywanie orzeczeń, diagnostykę.

Wskazywano na przyczyny uzasadniające celowość realizacji koncepcji sądów rodzinnych. Ich przytoczenie jest istotne, gdyż (co najmniej w części) są nadal aktualne oraz zapewne zadecydowały o dokonanych zmianach organizacyjnych, które doprowadziły do utworzenia wydziałów rodzinnych i nieletnich²⁶.

²⁴ J. Bafia, *Sądy rodzinne – idea, cel, zamierzenia*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 7, s. 12 (autor, profesor prawa, od marca 1976 r. do czerwca 1981 r., a więc w okresie, gdy „testowano”, a następnie realizowano koncepcję sądów rodzinnych, był ministrem sprawiedliwości).

²⁵ Tak M. Arczewska, *Společne role sędziów rodzinnych...*, w szczególności s. 98–112, a w formie syntetycznej M. Arczewska, *Společne role sędziów rodzinnych – tekst zamieszczony 1 marca 2014 r. na stronie internetowej Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce* <http://www.sssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=pu&art=1&start=8&irek=9> (dostęp: 12 października 2024 r.).

²⁶ Przyczyny te zostały omówione głównie w dwóch (pionierskich w dacie publikacji) opracowaniach, będących wynikiem badań komparatystycznych przeprowadzonych w Instytucie Badania Prawa Sądowego (poprzednika Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości): J.R. Kubiak, *Sądy rodzinne w Polsce: Od eksperymentu do oryginalnego rozwiązania*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1977, nr 7; J.R. Kubiak, W. Kasprzycki, *Sądy rodzinne – idea i uregulowania prawne*, „Nowe Prawo” 1977, nr 7–8. Przedstawiane na ten temat uwagi zostały poczynione z uwzględnieniem powołanych pozycji. Ujęte w cudzysłowy sformułowania zapisane pochyłą czcionką pochodzą z tych opracowań.

- (1) Rozproszenie spraw dotyczących rodziny (w tym spraw nieletnich, którzy naruszyli przepisy karne) pomiędzy różne sądy i różne tryby postępowania wprowadziło rozbieżność pomiędzy „życiem a procedurą sądową”. Środkiem do usunięcia tej rozbieżności jest powierzenie sądowi rodzinnemu wszystkich spraw związanych z funkcjonowaniem rodziny, „niezależnie od natury tych spraw: osobowej majątkowej czy też karnej”.
- (2) Liczne konflikty i inne negatywnie oceniane zjawiska w życiu społecznym mogą mieć źródło w dysfunkcyjności rodzin²⁷. Badania przeprowadzone w ramach różnych nauk społecznych wykazały, że wadliwie ukształtowane środowisko rodzinne może być czynnikiem kryminogennym²⁸. Za bezsporny w świetle tych badań uznano wpływ systemu wartości przekazywanego w procesie wychowywania na sposób postępowania człowieka w różnych sytuacjach życiowych. W konsekwencji przyjęto, że oddziaływanie na środowisko rodzinne może prowadzić do przeciwdziałania „patologii społecznej w ogólności, a patologii rodziny w szczególności”. Czyniono założenie, że sąd rodzinny powinien być organem nie tylko rozstrzygającym konflikty interesów (także z zastosowaniem środków przymusu państwowego), ale i organizującym zapobieganie niekorzystnym zjawiskom społecznym.
- (3) Sędzia rodzinny był porównywany do „lekarza domowego”, który zna problemy pacjenta i ich przyczyny, więc maksymalnie szybko może zastosować najwłaściwszą i najskuteczniejszą terapię (np. wydać odpowiednie zarządzenia w sprawach opiekuńczych). Dlatego postulowano, aby sprawy określonej rodziny („od kołyski do grobu”) podlegały rozpoznawaniu przez ten sam sąd, a w nim przez tego samego sędziego rodzinnego.

²⁷ Rodzina dysfunkcyjna według definicji Arkadiusza Przybyłki (cytuję za Henrykiem Cudakiem definicję przywołaną w artykule *Dysfunkcje rodziny i jej zagrożenia opiekuńczo-wychowawcze*, „Pedagogika Rodziny” 2011, nr 1(2), s. 80) to taka: „w której życie społeczne jest regulowane przez zbiór powszechnie odrzuconych wartości, norm i wzorów zachowań, stanowiących przedmiot transmisji międzypokoleniowej w toku procesów socjalizacyjnych, przyczyniając się tym samym do pogłębiania nieprzystosowania społecznego dzieci w tym uczestniczących oraz zaburzenia wszystkich relacji i komunikacji grupowej” (A. Przybyłka, *Dysfunkcja rodziny w okresie transformacji ustrojowej* [w:] *Polityka społeczna wobec reform*, red. L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 1999). Zob. też S. Kawula, *Rodzina o skumulowanych czynnikach patogennych* [w:] S. Kawula, J. Brągiel, A.W. Janke, *Pedagogika rodziny. Obszary i panorama problematyki*, Toruń 2006, s. 135–172 i powołaną literaturę; H. Cudak, *Dysfunkcje...*, s. 7–14; H. Cudak, *Rola kultury pedagogicznej rodziców w eliminowaniu dysfunkcji rodziny*, „Pedagogika Rodziny” 2012, nr 2(3), s. 15–22; D. Becker-Pestka, M. Dubis, S. Różyńska, *Rodzina dysfunkcyjna i patologiczna w przestrzeni życiowej młodych dorastających*, Wrocław 2018 (w szczególności rozdział I pt.: *Dysfunkcje i patologie w rodzinie*, s. 7–42).

²⁸ Zob. przykładowo Z. Tyszka, *Rodzinne uwarunkowania przestępczości młodzieży*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 4, s. 65–76. Autor przedstawił wyniki badań socjologicznych przeprowadzonych w latach 1972–1973 w Poznaniu. Ustalono w nich m.in., że w rodzinach nieletnich przestępców wykryto więcej zjawisk negatywnych niż w rodzinach z próby kontrolnej. Najwięcej zjawisk negatywnych stwierdzono w rodzinach recydywistów. W rodzinach młodzieży przestępczej częściej niż przeciętnie występowała dezorganizacja rodziny, zaburzone stosunki międzyludzkie, uchybienia wychowawcze. Więź zewnętrzna rodzin młodzieży przestępczej zwłaszcza w rodzinach recydywistów była nieco bardziej ograniczona w porównaniu z analogiczną więzią rodzin przeciętnych. Częściej też te rodziny (szczególnie rodziny recydywistów) wchodziły w konflikty ze swym zewnętrznym środowiskiem.

2. Sądownictwo dla nieletnich jako pierwszy etap budowania sądownictwa rodzinnego w Polsce (wzmianka)

Sądownictwo rodzinne powstało „na bazie” sądownictwa dla nieletnich. Oceniano, że stanowi wyższą formę organizacyjną sądownictwa dla nieletnich²⁹. Także w Polsce „pierwszym krokiem” do powstania sądów rodzinnych było utworzenie sądownictwa dla nieletnich, co uzasadnia wzmiankę na jego temat.

Podstawy prawne dla tworzenia w Polsce sądownictwa dla nieletnich³⁰ powstały w 1919 r., ale w okresie wcześniejszym podejmowane były próby w tym zakresie i opracowano projekty poświęcone działaniu takich sądów³¹.

W dniu 7 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa, Józef Piłsudski, podpisał dekret w przedmiocie utworzenia sądów dla nieletnich, opublikowany następnego dnia³². Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 4 wskazanego dekretu, wydał w dniu 7 lipca 1919 r. rozporządzenie „W przedmiocie urządzenia sądów dla nieletnich”³³.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia z dniem 1 września tego roku w Warszawie³⁴, Lublinie i Łodzi zostały utworzone sądy dla nieletnich. Wskazano tam zakres przedmiotowy ich właściwości³⁵.

²⁹ Tak J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 197; J. Bafia, *Sądy...*, s. 8; J. Mojak, *Z problematyki sądownictwa rodzinnego*, „Nowe Prawo” 1981, nr 1, s. 14.

³⁰ Przyjmuje się, że choć już w 1794 r. w Genewie powstał specjalny sąd dla spraw nieletnich w wieku od 10 do 16 lat, to „ojczyzną” sądownictwa dla nieletnich są Stany Zjednoczone A.P., gdzie w 1899 r. w Chicago (na podstawie ustawy stanu Illinois „Act to Regulate the Treatment and Control of Dependent, Neglected and Delinquent Children”) utworzono „osobny sąd nieletnich i powołano pierwszego sędziego dla nieletnich w osobie Richarda S. Tuthilla” (zob. M. Cieślak, *Od represji do opieki: (rzut oka na ewolucję zasad odpowiedzialności nieletnich)*, „Palestra” 1973, nr 1, s. 40).

³¹ 5 sierpnia 1915 r. powołano w Warszawie sądy obywatelskie. Na posiedzeniu Sądu Głównego w dniu 10 sierpnia 1915 r. postanowiono o utworzeniu sądu dla nieletnich oraz o powołaniu komisji do opracowania regulaminu działania sądów dla nieletnich i zakładów dla nieletnich. Do czasu opracowania regulaminu wydelegowano dwóch sędziów do przewodniczenia w sądach, rozpatrujących sprawy nieletnich. Przewidziano możliwość sprawowania funkcji ławników także przez kobiety. Władze niemieckie rozwiązały sądy obywatelskie (które działały do 10 września 1915 r.) i do organizacji sądów dla nieletnich wówczas nie doszło. Zob. Zetbe, *Historja powstania sądów dla nieletnich*, „W Służbie Penitencjarnej. Dwutygodnik Straży Więziennej” 1936, nr 6, s. 5–6, *Sądy Obywatelskie (Karta z dziejów przełomu sierpniowego r. 1915) na podstawie źródłowych materiałów opracował Dr. Emil Stanisław Rappaport*, Warszawa 1915. Zob. też T. Bojarski, *Uwagi o rozwoju polskich rozwiązań prawno-karnych (projektowanych i realizowanych) w zakresie traktowania nieletnich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 19, s. 69–81.

³² Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 14, poz. 171.

³³ Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 63, poz. 378.

³⁴ Pierwszym kierownikiem Sądu dla nieletnich w Warszawie został sędzia pokoju Antoni Komorowski, a po nim Wanda Grabińska, która była pierwszą w Europie kobietą powołaną na stanowisko sędziego, a także brała czynny udział w pracach Komisji Sądownictwa i Opieki nad Dziećmi i Młodzieżą Ligi Narodów oraz należała do Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów dla Nieletnich, w którym powierzono jej funkcję sekretarza generalnego (W. Kamińska, K. Pędowski, *Sądy dla Nieletnich w II Rzeczypospolitej*, „Palestra” 1991, nr 10, s. 41, oraz L. Krzyżanowski; W. Okniński, *Pierwsze kobiety w polskim sądownictwie. Od Wandy Grabińskiej do Małgorzaty Gersdorf - Kalendarium*, „Palestra” 2018, nr 12, s. 98–100).

³⁵ Sądy te miały rozpatrywać sprawy karne, „wchodzące w granice kompetencji sądów pokoju” wymienionych miast przeciwko nieletnim do lat 17 włącznie oraz przeciwko osobom starszym, „obwinionym o czyny występne

W art. 2 dekretu Naczelnika Państwa zapisano, że przy sądach dla nieletnich powstają urzędy stałych opiekunów sądowych, mianowanych przez sędziego spośród osób obojga płci, „szczególniej kwalifikujących się do sprawowania nadzoru nad nieletnimi”, którzy „przy sprawowaniu obowiązków podlegają wskazówkom sędziego według instrukcji, jaką w tej mierze wyda Minister Sprawiedliwości”, co można uznać za początki powstania kurateli sądowej³⁶.

Zważywszy na przedmiot niniejszego opracowania, celowe wydaje się wskazanie na art. 2 rozporządzenia z 7 lipca 1919 r., w którym stwierdzono, że w postępowaniu przeciwko nieletnim: „winien sędzia pamiętać stale o stronie wychowawczej i dążyć do tego, by nieletniego skierować na drogę poprawy, a usuwać go od wpływów, które by go mogły spowodować do nowych czynów karygodnych. W tym celu należy baczenie przestrzegać wszystkie obowiązujące przepisy, dotyczące nieletnich. Urządzenie zewnętrzne sądu, sposób prowadzenia spraw powinny wykluczać surową oficjalność i ostentację sądów dla pełnoletnich. Sędzia winien postępować z nieletnim, mając ciągle i zawsze na względzie pozyskanie w przyszłości w nieletnim pożytecznej jednostki społecznej, oraz jego rozwój i wiek”.

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁷ przewidziano, że Minister Sprawiedliwości może, w drodze rozporządzenia, tworzyć w sądach okręgowych „osobne sądy dla nieletnich w siedzibie i poza siedzibą sądu okręgowego, oraz określać granice okręgów sądów dla nieletnich” (art. 4 § 1 p.u.s.p. z 1928 r.). Minister ten uzyskał też upoważnienie do przekazywania (w drodze rozporządzenia) prowadzenia spraw karnych dotyczących nieletnich jednemu sądowi grodzkiemu dla kilku okręgów tych sądów (art. 4 § 2 p.u.s.p. z 1928 r.)³⁸. Przepis ten nie został jednak należycie zrealizowany i została mu nawet przypisana „smutna rola grabarza” istniejących od 1920 r. trzech sądów dla nieletnich w Warszawie, w Łodzi i w Lublinie³⁹.

Do wybuchu II wojny światowej w ośmiu sądach grodzkich istniały sekcje bądź oddziały, w których zgrupowano sprawy karne przeciwko nieletnim. Od 1947 r. przekazywano im

względem nieletnich do lat 17 włącznie, wymienione w art. 283, 315 p. 4, 365, 366, 421, 423 i 528 (o ile dotyczy prostytucji nieletnich) Kodeksu Karnego” (art. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie urzędzenia sądów dla nieletnich).

³⁶ Zob. K. Szymków, *Instytucja stałych opiekunów sądowych 1919–1929*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7(1), s. 61–82. Przekształcenia instytucji opiekunów sądowych na kuratorów nieletnich nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 25 czerwca 1929 r. w sprawie przekształcenia instytucji opiekunów sądowych na kuratorów nieletnich przy sądach grodzkich i przy sądach dla nieletnich (Dz.U. z 1929 r. Nr 47, poz. 387). Zob. P. Sobierajski, *Historia kurateli sądowej w Polsce – uwarunkowania organizacyjno-prawne*, „Zbliżenia Cywilizacyjne” (Zeszyty Naukowe Państwowej Akademii Nauk Stosowanych we Włocławku) 2019, nr 15(3), s. 34–50.

³⁷ Dz.U. Nr 12 poz. 93 – dalej w tekście opracowania będzie też powoływane jako p.u.s.p. z 1928 r.

³⁸ Zgodnie z art. 1 p.u.s.p. z 1928 r. wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych miały sprawować następujące sądy powszechne: (1) sądy grodzkie oraz sędziowie pokoju, (2) sądy okręgowe, (3) sądy apelacyjne i (4) Sąd Najwyższy.

³⁹ K. Grześkowiak, *XXV-lecie sądownictwa dla nieletnich*, „Problemy Wymiaru Sprawiedliwości” 1974, nr 5(2), s. 142.

sprawy nieletnich, jakie należały do właściwości sądów grodzkich, oceniane jako sprawy „mniejszej wagi”⁴⁰.

Ustawą z 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych⁴¹ zmieniono art. 4 p.u.s.p. z 1928 r. Zgodnie z nowym brzmieniem Minister Sprawiedliwości mógł w drodze rozporządzenia „tworzyć w sądach okręgowych osobne wydziały dla nieletnich (sądy dla nieletnich)”. Przepis ten wszedł w życie już z dniem ogłoszenia ustawy (art. 6 ustawy z 27 kwietnia 1949 r.). Pierwsze rozporządzenie zostało wydane, na wskazanej podstawie, 30 czerwca 1949 r.⁴² Na jego mocy powstały wydziały dla nieletnich w 15 sądach okręgowych, Rozporządzeniem z 6 września 1949 r., które weszło w życie 1 października 1949 r., Minister Sprawiedliwości powołał kolejnych 19 sądów dla nieletnich⁴³.

Na mocy nowelizacji z 20 lipca 1950 r.⁴⁴, do Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. dodano art. 5¹ przewidujący tworzenie w sądach powiatowych wydziałów dla nieletnich (jednoznacznie nazywanych „sądami dla nieletnich”) przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. W art. 5¹ § 2 p.u.s.p. z 1928 r. zostało zawarte upoważnienie do przekazywania przez tego ministra (w drodze rozporządzenia) jednemu sądowi powiatowemu rozpoznawania spraw karnych nieletnich, w zakresie właściwości kilku sądów powiatowych, położonych na obszarze tego samego sądu wojewódzkiego. Oceniano, że w 1951 r. „cały kraj pokryty został siecią sądów dla nieletnich”⁴⁵.

Z punktu widzenia późniejszego formalnego przekształcania sądów dla nieletnich w sądy rodzinne szczególne znaczenie miało przekazywanie od 1953 r. (początkowo tylko niektórym sądom dla nieletnich) rozpoznawania określonych spraw opiekuńczych małoletnich (były to sprawy o ograniczenie i o pozbawienie władzy rodzicielskiej, o ustanowienie opieki i o przysposobienie).

Z dniem 1 marca 1976 r. weszła w życie nowelizacja art. 568 k.p.c. Paragraf drugi znowelizowanego wówczas przepisu stwierdzał, że w sprawach małoletnich sądem opiekuńczym jest sąd dla nieletnich, który rozpoznaje sprawy opiekuńcze małoletnich z ustalonego dla niego obszaru właściwości⁴⁶. W takim zakresie więc sąd dla nieletnich *de facto* stał się są-

⁴⁰ K. Grześkowiak, *XXV-lecie...*, s. 142.

⁴¹ Dz.U. Nr 32, poz. 237.

⁴² Dz.U. z 1949 r. Nr 39, poz. 282. Na mocy tego rozporządzenia powołano wydziały dla nieletnich w Sądach Okręgowych w: Bydgoszczy, Bytomiu, Częstochowie, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Radomiu, Szczecinie, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu.

⁴³ Dz.U. z 1949 r. Nr 51, poz. 392. Na mocy tego rozporządzenia powołano sądy dla nieletnich w: Chojnicach, Cieszynie, Gliwicach, Opolu, Sosnowcu, Kielcach, Tarnowie, Gnieźnie, Gorzowie, Kaliszu, Ostrowie, Przemyślu, Rzeszowie, Koszalinie, Wałczu, Brzegu, Jeleniej Górze, Legnicy, Świdnicy.

⁴⁴ Dz.U. z 1950 r. Nr 38, poz. 347.

⁴⁵ K. Grześkowiak, *XXV-lecie...*, s. 144–145.

⁴⁶ Zob. art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z 19 grudnia 1975 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 45, poz. 234). Obchodząc XXV-lecie sądów dla nieletnich, oceniono, że ta reforma nie została przeprowadzona konsekwentnie, ponieważ sądy dla nieletnich rozpoznawały tylko część spraw małoletnich podlegających

dem rodzinnym, choć jeszcze nie był tak nazywany, a zakres rzeczowy jego właściwości był relatywnie niewielki w porównaniu z realizowaną później ideą sądownictwa rodzinnego. Dopiero od 19 kwietnia 2010 r., gdy weszła w życie ustawa z 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁷, art. 568 k.p.c. stanowi, że sądem opiekuńczym jest sąd rodzinny (a więc wydział rodzinny i nieletnich sądu rejonowego).

3. „Eksperymentalne” sądy rodzinne

Choć sądy rodzinne w Polsce ostatecznie powstały „na bazie” sądów dla nieletnich, co zapoczątkowało wspomniane przekazywanie im od 1953 r. spraw opiekuńczych małoletnich, to podjęto także eksperyment⁴⁸ wydzielenia z wydziału cywilnego sądu pierwszej instancji, rozpoznającego sprawy rodzinne, odrębnego wydziału rodzinnego. Wydział Rodzinny, rozpoznający sprawy o rozwód, ustalenie ojcostwa, alimenty i o zniesienie majątkowej wspólności ustawowej między małżonkami został powołany z dniem 1 lipca 1962 r. w Sądzie Powiatowym w Katowicach. Od 1 stycznia 1963 r. sąd taki działał także w Sądzie Powiatowym Łodzi⁴⁹.

Na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26 lipca 1973 r.⁵⁰ powstały w 1974 r. sądy rodzinne w Braniewie, Inowrocławiu, Kluczborku, Ostrołęce, Świnoujściu, Tarnobrzegu i Tarnowie, a w 1975 r. w Bartoszycach, Nowym Sączu, Szczytnie, Gdańsku, Poznaniu. Ich właściwość rzeczowa była zróżnicowana, dlatego że traktowano je jako eksperymentalne⁵¹.

rozpoznaniu przez sąd opiekuńczy z terenów sądów powiatowych, w których miały siedzibę (146 powiatów). Tak K. Grześkowiak, *XXV-lecie...*, s. 145.

⁴⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45.

⁴⁸ „Eksperyment” w ujęciu słownikowym ma dwa znaczenia. Pierwszym jest to „próba realizacji nowatorskiego pomysłu”, drugim „doświadczenie naukowe przeprowadzone w celu zbadania jakiegoś zjawiska” – *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/eksperyment.html> (dostęp 12 października 2024 r.). Stosowane przed 1976 r. rozwiązania organizacyjne mogą być traktowane jako eksperyment w pierwszym znaczeniu. Natomiast zakresienie różnych zakresów właściwości wydziałów nieletnich w specjalnie dobranych sądach przez Departament Spraw Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości w 1976 r. można uznać za eksperyment w drugim znaczeniu tego pojęcia. J.R. Kubiak (*Sądy...*, s. 204–205) zwrócił uwagę, że dla prowadzenia eksperymentu konieczne jest opracowanie hipotezy, narzędzi, za pomocą których eksperyment ma być prowadzony, oraz ścisła kontrola jego przebiegu, co umożliwi obiektywną weryfikację zasadności tezy badawczej.

⁴⁹ J.R., *Sądy rodzinne — kompetencje, zadania, organizacja*, „Palestra” 1978, nr 4, s. 61.

⁵⁰ Dz. Urz. Ministra Sprawiedl. z 1973 r. Nr 5, poz. 37.

⁵¹ Zwykle do właściwości rzeczowej tych sądów należały sprawy opiekuńcze małoletnich i sprawy karne nieletnich, sprawy o rozwód, alimenty, ustalenie ojcostwa, sprawy o skierowanie na przymusowe leczenie przeciwalkoholowe, oraz sprawy o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży. Niektóre z tych sądów rozpoznawały także sprawy o zniesienie małżeńskiej wspólności majątkowej, o podział majątku wspólnego i o roszczenia regresowe z art. 140 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 – dalej k.r.o.), sprawy o inne przestępstwa niż zawarte w rozdziale XXV ustawy z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm. – dalej k.k. z 1969 r.), jeżeli były one dokonane przez jednego z członków rodziny innemu.

Tworzenie „sądów rodzinnych” do końca 1975 r. zostało ocenione jako „żywiotowy i niekontrolowany” etap eksperymentu, bowiem zakres właściwości wydziałów w poszczególnych sądach zależał „od pomysłowości sędziów i kierownictwa sądów wojewódzkich”⁵².

Wszystkie eksperymentalnie tworzone wydziały w różnych sądach rozpoznawały sprawy: karne nieletnich, opiekuńcze małoletnich, o skierowanie na przymusowe leczenie przeciwalkoholowe, o rozwód, o alimenty, o ustalenie ojcostwa i roszczenia z nim związane. Z wyjątkiem jednego sądu, wszystkie pozostałe rozpoznawały też sprawy o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży (rozdział XXV k.k. z 1969 r.).

Orzekanie w innych sprawach było zróżnicowane. Siedem sądów orzekało o zniesieniu małżeńskiej wspólności majątkowej, ale tylko dwa o podział takiego majątku. Cztery załatwiały wnioski innych sądów rodzinnych o przesłuchanie stron i świadków.

Jeden sąd orzekał zarówno w sprawach z rozdziału XXV k.k. z 1969 r., jak i w sprawach o przestępstwa z art. 169 k.k. z 1969 r. (czyn nierządny z osobą pozbawioną całkowicie lub w znacznym stopniu zdolności rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swym postępowaniem), art. 170 k.k. z 1969 r. (doprowadzenie innej osoby do poddania się czynowi nierządnemu lub do wykonania takiego czynu przez nadużycie stosunku zależności lub wyzyskanie krytycznego położenia tej osoby), art. 174–177 k.k. z 1969 r. (przestępstwa przeciwko obyczajności), art. 203 k.k. z 1969 r. (przywłaszczenie cudzego mienia ruchomego), jeżeli zarówno oskarżonym, jak i pokrzywdzonym były osoby należące do tej samej rodziny.

Jeden sąd orzekał w sprawach o nakazanie wypłaty wynagrodzenia za pracę do rąk współmałżonka pracownika, również jeden w sprawach o roszczenia regresowe z art. 140 k.r.o. oraz o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem osoby ubezwłasnowolnionej.

Badanie na temat wpływu spraw i orzecznictwa wydziałów sądów traktowanych jako „rodzinne”, dotyczące ich działania w latach 1974–1975, wykazało, że we wszystkich sądach zbliżony był wpływ spraw karnych nieletnich, opiekuńczych małoletnich oraz spraw rodzinnych, które przed eksperymentem rozpoznawane były w wydziałach cywilnych. Udział spraw karnych osób dorosłych był niewielki i zróżnicowany – od 0,7% do 7,3% ogólnego wpływu spraw. Ocena spraw dokonana z punktu widzenia roli dobra dziecka, którego sprawa w jakimś zakresie dotyczyła, wykazała, że potrzeba ochrony tego dobra wystąpiła aż w 80% rozpoznanych spraw⁵³.

Ustalenia odnośnie do samego pomysłu skupienia w jednym wydziale spraw dotyczących rodziny, rodzaju rozpoznawanych spraw, a także ocena praktyki sądów uzasadniały wniosek, iż realizowane były autorskie pomysły sędziów, wynikające z ich doświadczenia

⁵² Tak J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 202.

⁵³ Przedstawione informacje o właściwości sądów eksperymentalnych z pierwszego etapu ich działania, tzn. w latach 1974–1975, oraz o ich działalności pochodzą z opracowania J. R. Kubiaka, *Sądy...*, s. 202–203.

i przemyśleń, które choć okazały się w niektórych przyjętych rozwiązaniach zbieżne z ideą sądownictwa rodzinnego realizowaną w innych państwach, nie wynikały z inspiracji prawnoporównawczej⁵⁴.

W 1976 r. Departament Spraw Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości sformułował trzy różne zakresy właściwości rzeczowej działających eksperymentalnie sądów rodzinnych, poza sprawami należącymi dotychczas do właściwości sądów dla nieletnich⁵⁵.

W pierwszej grupie, w sądach w Bytomiu, Inowrocławiu, Ostrołęce i Tarnowie, miały być rozpoznawane sprawy o rozwód, alimenty, ustalenie ojcostwa i roszczenia z nim związane, o wypłatę wynagrodzenia do rąk współmałżonka, o zezwolenie na zawarcie związku małżeńskiego przez mężczyznę, który nie osiągnął wieku „małżeńskiego”, o skierowanie na przymusowe leczenie przeciwalkoholowe.

W drugiej grupie, w sądach w Gdańsku, Nowym Sączu, Szczytnie, Świnoujściu, rozpoznawane były sprawy karne osób dorosłych z rozdziału XXV k.k. z 1969 r. oraz sprawy o rozwód i alimenty, jeżeli łączyły się z zagrożeniem dobra dziecka.

W trzeciej grupie, sądom w Poznaniu, Braniewie, Tarnobrzegu i Kluczborku powierzono sprawy o rozwód małżeństw ze wspólnymi małoletnimi dziećmi, wszystkie sprawy „karne” o czyny popełnione przez nieletnich przed ukończeniem 17. roku życia, w których postępowanie karne wszczęto po ukończeniu przez nich tego wieku albo, w których nieletni w chwili rozpoczęcia rozprawy głównej nie ukończyli 17 lat.

Oceniono, że od 1976 r. Departament Spraw Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości przejął kształtowanie zadań eksperymentalnych, kontrolę nad nimi oraz sformułował cele eksperymentu, które były następujące⁵⁶:

- 1) powiązanie problemów wychowawczych ujawnionych w sprawach karnych nieletnich i opiekuńczych małoletnich ze środowiskiem wychowawczym poszczególnych osób;
- 2) usprawnienie postępowań wskutek uniknięcia ich „dublowania”, zmniejszenia czynności „kancelaryjnych” oraz ujednoczenie orzecznictwa dotyczącego rodziny, małoletnich i nieletnich sprawców czynów karalnych;
- 3) terytorialny podział w pracy sędziów – jeden sędzia rozstrzygający wszystkie sprawy rodziny, znający całokształt konfliktów, które się w niej ujawniły;
- 4) rozszerzenie działalności profilaktyczno-wychowawczej w środowisku.

Instytut Badania Prawa Sądowego (IBPS) przeprowadził w 1976 r. badania mające zweryfikować te założenia, stosując trzy metody badawcze: badania aktowe spraw rozpoznanych w jednym z każdej grupy sądów, których właściwość rzeczowa została ustalona odmiennie,

⁵⁴ Tak J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 203, oraz J. Bafia, *Sądy...*, s. 8.

⁵⁵ Informacje na temat eksperymentalnych sądów rodzinnych i ich właściwości rzeczowej przedstawiam na podstawie opracowania J.R., *Sądy...*, s. 61–62.

⁵⁶ J.R. Kubiak, W. Kasprzycki, *Sądy...*, s. 1046–1047.

„bierna obserwacja” pracy sądów, wywiady z sędziami orzekającymi we wszystkich sądach uczestniczących w eksperymencie⁵⁷. Równocześnie pracę sądów badał specjalny międzydepartamentalny zespół wizytatorów z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Jak stwierdził J.R. Kubiak, nie nastąpiło jednoznaczne, pozytywne zweryfikowanie eksperymentu. Odnotował, że w poszczególnych sądach występowały braki kadrowe, a dokonywane „uzupełnienia” wakatów sędziowskich odbywało się przez kierowanie do orzekania asesorów bez odpowiedniego doświadczenia oraz sędziów z innych wydziałów (w tym niechętnych wobec idei sądownictwa rozdanego)⁵⁸. Nie przestrzegano w pełni terytorialnego podziału pracy, bowiem gdyby uwzględniano tylko podział administracyjny (gminy, dzielnice), to (zważywszy na liczbę ludności zamieszkującej na określonym terenie) wpływ spraw dla poszczególnych sędziów byłby zróżnicowany. Niektórzy sędziowie nie mogli orzekać w sprawach rozwodowych z powodu zbyt młodego wieku. Gdy dany sędzia już wcześniej orzekał w sprawach danej rodziny i wpływała kolejna sprawa dotycząca tej rodziny, zwykle była mu powierzana, choćby nie była z przewidzianego dla niego terenu⁵⁹.

Nie udało się rozstrzygnąć kwestii związanych z ustaleniem przedmiotu rozpoznawanych spraw, bowiem idea sądu rodzinnego przemawiała za szerokim zakresem właściwości, a szeroki zakres powodował niemożność uchronienia sędziów przed przeciążeniem pracą, stwarzał trudności odnośnie do zapewnienia szczególnej, przyjaznej atmosfery w toku rozprawy „zbliżającej sąd i strony (czemu nie sprzyja pośpiech w sądownictwie)”, realizacji planowanej szerokiej działalności profilaktycznej⁶⁰.

Realizację zadań utrudniał brak synchronizacji pomiędzy działaniami sądów i innych podmiotów publicznych i społecznych, do których zadań należało różnorakie (w tym edukacyjne i socjalne) wspomaganie dzieci i rodzin⁶¹.

Przed podjęciem wskazanego badania brano pod uwagę, że bardzo liczne sprawy rozwodowe oraz alimentacyjne mogą zdominować dotychczasowy „trzon” pracy wydziałów dla nieletnich (sprawy „karne” nieletnich i opiekuńcze małoletnich) i w konsekwencji zaprzepaścić dorobek sądownictwa i sędziów dla nieletnich. Badanie nie potwierdziło obawy, że wpływ spraw cywilnych zdominuje wszystkie inne sprawy, choć w części sądów był on bardzo znaczny. Sprawy cywilne stanowiły w zbadanych sądach od 20% do 60% wpływu (wśród spraw cywilnych 70% stanowiły sprawy o orzeczenie rozwodu). Niemniej jednak sprawy

⁵⁷ Wyniki badania zostały przedstawione w opracowaniu J.R. Kubiaka, *Sądy...*, s. 195–216.

⁵⁸ J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 205.

⁵⁹ J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 210–211.

⁶⁰ J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 206–207.

⁶¹ Tę obserwację potwierdziły wyniki badania ankietowego sędziów wykonane w ramach Problemu Międzyresortowego MR HI/18, pt.: „Rodzina w okresie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”, zrealizowanego w latach 1975–1979. Zob. F. Zedler, *Z rozważań nad kompetencją sądów w sprawach rodzinnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, nr 3, s. 168.

cywilne, nawet gdy ich wpływ nie był najwyższy w danym sądzie, były bardzo pracochłonne, czasochłonne i trudne dla sędziów, z których większość od długiego czasu orzekała tylko w sprawach nieletnich.

Z wywiadów z sędziami wynikało, że (w związku z tym) sprawom nieletnich i małoletnich poświęcali mniej czasu niż dotychczas, oceniając np., że „obecnie nieletni wymyka się spod kontroli”, „sprawami karnymi nieletnich i opiekuńczymi małoletnich nie interesujemy się tak jak dawniej”⁶².

Ocena jakościowa prowadzenia postępowań i zgromadzonego materiału dowodowego poczyniona na podstawie analizy akt 230 spraw cywilnych rozpoznanych przez trzy sądy (każdy z innej grupy sądów, gdy chodzi o zakres właściwości) doprowadziła do wniosku, że w nie mniej niż 30% spraw zgromadzony materiał dowodowy był „ledwie dostateczny”⁶³ do podjęcia decyzji.

Badacze ocenili też materiał dowodowy 271 zbadanych akt spraw karnych nieletnich i spraw opiekuńczych małoletnich. W 68% spraw był wszechstronny, ale aż w 19% niedostateczny. W porównywanym okresie sprzed eksperymentu ocena niedostateczna wystąpiła w 12% spraw (wzrost o 7 punktów procentowych).

W aktach 75 spraw karnych osób dorosłych w 17% przypadków zebranie materiału dowodowego oceniono jako niedostateczne. Jednocześnie jako „niezmiernie rzadkie” oceniono wszczynanie postępowań opiekuńczych przy okazji rozpoznawania spraw cywilnych oraz karnych nieletnich i karnych dorosłych.

W ocenie 80% ankietowanych sędziów nie zostali oni z odpowiednim wyprzedzeniem poinformowani o zadaniach, jakie zostaną im powierzone w ramach eksperymentu. Można to interpretować jako równoznaczne z niemożnością wcześniejszego przygotowania się przez sędziów do realizacji zadań orzeczniczych, jakie będą musieli podjąć (których dotychczas w swojej praktyce orzeczniczej nie realizowali w ogóle bądź realizowali dawno i zachodziła potrzeba zapoznania się z nowym stanem prawnym, orzecznictwem itp.).

Badani sędziowie mieli krytyczne zdanie na temat stosowanych kryteriów oceny ich pracy, który nie sprzyjał aktywności sędziego sądu rodzinnego i nie uwzględniał obciążenia pracą, jej czasochłonnością i komplikacjami przy podejmowaniu starań o udzielenie pomocy „interwencyjnej”. Sędziowie wyrazili przeświadczenie, że orzekanie w wydziale rodzinnym ma niski prestiż w porównaniu z orzekaniem w innych wydziałach sądu⁶⁴.

W powyższych uwagach zostały przedstawione tylko niektóre ustalenia badania poprzedzającego decyzję o wprowadzeniu w całym kraju sądów rodzinnych. **Ocena nie wypadła**

⁶² J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 209.

⁶³ Zastosowano czterostopniową skalę ocen: „wszechstronne”, „najprawdopodobniej umożliwiające decyzję”, „ledwie dostateczne”, „niedostateczne”.

⁶⁴ J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 209 i n.

zadawalająco, ale nie testowano propozycji mogących prowadzić do udoskonalenia dotychczas funkcjonujących wariantów rozwiązań.

Etap eksperymentalny został zakończony, bowiem dostrzegano z przyczyn merytorycznych, ale zapewne również politycznych⁶⁵ (które mogły być przesądzające), potrzebę możliwie szybkiego przyjęcia rozwiązań organizacyjnych w resorcie sprawiedliwości sprzyjających „intensyfikacji działań na rzecz umocnienia rodziny⁶⁶ oraz ochrony dzieci i młodzieży”, jako realizacji zadań „w zakresie podnoszenia rangi rodziny i utrwalania szacunku dla niej”⁶⁷.

Dla choćby przybliżonej oceny skali obciążenia przyszłych sądów rodzinnych wypada wspomnieć, że w 1977 r. wpływ spraw rodzinnych do sądów rejonowych wynosił 330 tys.,

⁶⁵ J. Bafia, *Rola prawa i sądów rodzinnych w realizacji polityki partii i państwa na rzecz umacniania rodziny*, „Nowe Prawo” 1980, nr 1, s. 3–21 (Referat wygłoszony przez Jerzego Bafię, Ministra Sprawiedliwości na I Krajowej konferencji sędziów sądów rodzinnych).

⁶⁶ Ustawą z 10 lutego 1976 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 29), dokonano nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ochronę rodziny zapisano wówczas w art. 3 pkt 7 Konstytucji, zamieszczonym w rozdziale pierwszym „Ustrój polityczny”, co jest oceniane jako „treściowy pierwowzór współczesnej formuły art. 18 Konstytucji RP z 1997 r.” (D. Dajnowicz-Piesiecka, *Rodzina w świetle wybranych aktów prawnych z okresu Polski Ludowej*, „Czasopismo Naukowe Instytutu Studiów Kobietych” 2021, nr 2 (11), s. 200.). Przepis ten stanowił, że Polska Rzeczpospolita Ludowa „w trosce o rozwój narodu otacza opieką rodzinę, macierzyństwo i wychowanie młodego pokolenia”. W pierwotnej wersji Konstytucji PRL uchwalonej 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232), art. 67 ust. 1 stanowił, że „Małżeństwo i rodzina znajdują się pod opieką i ochroną Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Rodziny o licznych potomstwie państwo otacza szczególną troską”. W ustawie z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przepis ten został bardzo rozbudowany. W ust. 1 dodano „macierzyństwo”, ust. 2 otrzymał brzmienie: „Obowiązkiem rodziców jest wychowywanie dzieci na prawych i świadomych swych obowiązków obywateli Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.” Dodano ust. 3–5 w brzmieniu: „3. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia realizację praw i obowiązków alimentacyjnych. 4. Dzieci urodzone poza małżeństwem mają te same prawa co dzieci urodzone w małżeństwie. 5. W trosce o dobro rodziny Polska Rzeczpospolita Ludowa dąży do poprawy sytuacji mieszkaniowej, przy współudziale obywateli rozwija i popiera różne formy budownictwa mieszkaniowego, a szczególnie budownictwa spółdzielczego, oraz dba o racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi” (w jednolitym tekście Konstytucji, obowiązującym od dnia ogłoszenia, tzn. od 21 lutego 1976 r., Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, zacytowany przepis został oznaczony jako art. 79). Zob. Z. Radwański, *Zmiany Konstytucyjne PRL dotyczące rodziny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, z. 2, s. 1–9. W latach 70. XX wieku polityka społeczna miała charakter prorodzinny. Przykładowo w 1972 r. zostały wydłużone płatne urlopy macierzyńskie, a wymiar bezpłatnego urlopu wychowawczego, wliczanego do stażu pracy, z gwarancją powrotu po jego zakończeniu na równorzędne stanowisko pracownicze, z zachowaniem wysokości wynagrodzenia, wydłużono do trzech lat (zob. uchwała nr 13 Rady Ministrów z 14 stycznia 1972 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi, M.P. Nr 5, poz. 26). Tej samej problematyki dotyczyło rozporządzenie Rady Ministrów z 29 listopada 1975 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 219). Dnia 18 lipca 1974 r. uchwalono ustawę o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. Nr 27, poz. 157), która weszła w życie 1 stycznia 1975 r. (została uchylona z dniem 1 maja 2004 r.). Na zlecenie Kancelarii Sejmu w 1973 r. opracowano „Informację o stanie prowadzonych w Polsce badań nad zagadnieniami rodziny i prawa rodzinnego” w związku z pracami nad oceną stosowania Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w okresie 10 lat jego obowiązywania. Ocena tego Kodeksu doprowadziła do istotnej jego nowelizacji w ustawie z 19 grudnia 1975 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 234) (J. Ignatowicz, *Doniosłe zmiany w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, „Nowe Prawo” 1976, nr 4, s. 543 i n.; J. St. Piątkowski, *Zmiany w prawie rodzinnym*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 4, s. 32 i n.).

⁶⁷ W. Patulski, *Sądownictwo rodzinne*, „Nowe Prawo” 1978, nr 2, s. 199. Było to nawiązanie do uchwał VII zjazdu PZPR, który odbył się w grudniu 1975 r. Minister Sprawiedliwości Jerzy Bafia stwierdził nawet, że: „Geneza decyzji o powołaniu w Polsce sądownictwa rodzinnego, to zespół czynników leżących w sferze wytyczonych przez uchwały VII Zjazdu PZPR oraz II Krajową Konferencję PZPR kierunków działań organów państwowych w zakresie ochrony i umacniania rodziny oraz podejmowanych od wielu lat w doktrynie i praktyce prób nowego podejścia do sądowych spraw związanych z nieprawidłowościami w funkcjonowaniu rodziny jak również ochrony dzieci i młodzieży przed demoralizacją” (J. Bafia, *Sądy...*, s. 4).

co stanowiło 39% wpływu spraw do sądów rejonowych. Najwięcej było wśród nich spraw o rozwód (82 tys.), spraw opiekuńczych małoletnich (82 tys.) i spraw o alimenty (81 tys.). Spraw o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży wpłynęło 16 tys., a spraw dotyczących przymusowego leczenia alkoholików – 8 tys. „Podopiecznych” sądów dla nieletnich w 1977 r. było 175 659⁶⁸.

4. Utworzenie sądów rodzinnych

Na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 1977 r., zmieniającego tymczasowy regulamin sądów wojewódzkich i powiatowych w sprawach administracji i nadzoru, z dniem 1 stycznia 1978 r. utworzono sądy rodzinne. Nastąpiło to wskutek przekształcenia wydziałów dla nieletnich funkcjonujących w sądach rejonowych w wydziały rodzinne i nieletnich, nazywane sądami rodzinnymi.

Przekształcenie dotyczyło sądów dla nieletnich mających co najmniej trzyosobową obsadę. Z reguły takie wydziały funkcjonowały w sądach rejonowych mających siedziby w większych ośrodkach miejskich. 97 wydziałów rodzinnych i nieletnich obejmowało 105 rejonów.

48 z tych 97 wydziałów rodzinnych i nieletnich miało właściwość terytorialną pokrywającą się z właściwością sądów rejonowych, w których je utworzono. 27 wydziałów rodzinnych i nieletnich obejmowało mniej niż jeden rejon (tak było w sądach w Bydgoszczy, Częstochowie, Gdańsku, Poznaniu i w Warszawie), natomiast 22 wydziały rodzinne i nieletnich (nazywane „asymetrycznymi” sądami rodzinnymi⁶⁹) obejmowały więcej niż jeden rejon.

4.1. Właściwość rzeczowa sądów rodzinnych, zakres ich kompetencji

Właściwość rzeczowa sądów rodzinnych była zróżnicowana w zależności od tego, jaki był terytorialny zakres ich właściwości. Wszystkie sądy rodzinne rozpoznawały sprawy karne nieletnich oraz sprawy opiekuńcze małoletnich, jakie dotychczas należały do właściwości sądów dla nieletnich (art. 568 § 2 k.p.c.).

Wydziały rodzinne i nieletnich, którym podlegał cały zasięg terytorialny sądów rejonowych, w których były utworzone, oraz wydziały rodzinne i nieletnich mające mniejszy zasięg terytorialny niż cały obszar właściwości danego sądu rejonowego (łącznie 75 wydziałów rodzinnych i nieletnich) rozpoznawały też: (1) sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego⁷⁰,

⁶⁸ W. Patulski, *Sądownictwo...*, s. 200.

⁶⁹ W. Patulski, *Sądownictwo...*, s. 199.

⁷⁰ Nie dotyczyło to jednak spraw o takiej problematyce, które w pierwszej instancji były rozpoznawane przez sądy wojewódzkie na mocy art. 17 pkt 1 k.p.c. Zob. J. Mojak, *Z problematyki...*, s. 16-17.

(2) sprawy karne osób dorosłych o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży (rozdział XXV k.k. z 1969 r.), (3) sprawy dotyczące przymusowego leczenia alkoholików na podstawie ustawy z 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu⁷¹.

Tak zwane asymetryczne sądy rodzinne, których z dniem 1 stycznia 1978 r. utworzono 22, rozpoznawały wszystkie sprawy karne nieletnich i opiekuńcze małoletnich oraz sprawy o rozwód z całego obszaru terytorialnego, jaki im podlegał. Pozostałe sprawy rozpoznawały tylko z rejonu tego sądu, w którym zostały utworzone.

Prezentując zakres kompetencji sądów rodzinnych, ówczesny Minister Sprawiedliwości Jerzy Bafia⁷² zwracał uwagę zarówno na organizację pracy orzeczniczej, jak i na wykonanie orzeczeń i profilaktykę. Sądy rodzinne miały wypracować nowy sposób „podejścia do załatwiania spraw związanych z konfliktami występującymi w rodzinie oraz eliminacją negatywnych zjawisk społecznych w niej zachodzących”. Od sądu rodzinnego oczekiwano:

- (1) w sprawach małoletnich i nieletnich łączenia działalności orzeczniczej z opiekuńczą, wychowawczą i resocjalizacyjną „w sposób pozwalający przewidzieć nieprawidłowości w procesie wychowawczym na tle całokształtu negatywnych zjawisk istniejących wewnątrz rodziny [z uwzględnieniem] całości stosunków danego środowiska”;
- (2) ujednoczenia i spójności orzecznictwa w rozpoznawanych w różnych trybach różnych sprawach dotyczących tej samej rodziny;
- (3) terytorialnej organizacji pracy – wszystkie sprawy danej rodziny załatwia jeden sędzia we współpracy z kuratorem zawodowym i zespołem kuratorów społecznych znających środowisko⁷³;
- (4) rozszerzenia mediacyjnej roli sądu;
- (5) wykorzystywania opinii ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych⁷⁴ „w przedmiocie ustalenia przyczyn występowania w rodzinie społecznie negatywnych zjawisk oraz znajdowania środków do ich eliminacji”;

⁷¹ Dz.U. Nr 69, poz. 434. Ustawa ta obowiązywała od 19 grudnia 1959 r. do 12 maja 1983 r. Zastąpiła ją ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35 poz. 230), która weszła w życie 13 maja 1983 r. Zob. M. Horna-Cieślak, *Orzekanie oraz wykonywanie obowiązku leczenia odwykowego z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Warszawa 2017 (na temat genezy ustanowienia regulacji prawnych w przedmiocie leczenia osób uzależnionych od alkoholu i ustaw poprzedzających aktualnie obowiązujący stan prawny s. 6–9), https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/kolor_IWS_Horna-Cie%5%9Blak-M._Orzekanie-oraz-wykonywanie-obowi%C4%85zku-leczenia-odwykowego-ost.pdf (dostęp 12 października 2024 r.).

⁷² J. Bafia, *Sądy...*, s. 8–16. Cytaty we fragmencie niniejszego tekstu dotyczącym kompetencji nowo utworzonych wydziałów rodzinnych i nieletnich pochodzą z tego opracowania.

⁷³ Przewidywano (J. Bafia, *Sądy...*, s. 11), że do właściwości sędziego i jego zespołu należałby teren zamieszkiwany przez 40 tys. do 50 tys. mieszkańców, wśród których zapewne będzie około 150 rodzin „wymagających interwencji sądowej”. Okres od 2 do 3 lat był oceniany jako „minimalny dla wykształcenia samoopowiedzialności tej kadry i jej zaangażowania, opartych na satysfakcji z osiągniętych efektów wychowawczych i analizie własnych błędów”.

⁷⁴ Rodzinne Ośrodki Diagnostyczno-Konsultacyjne (RODK) zostały powołane zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 7 sierpnia 1978 r. (Dz.Urz. Ministra Sprawiedl. z 1978 r. Nr 3 poz. 17). Zostały utworzone przez zmianę kompetencji resortowych ośrodków diagnostycznych dla nieletnich. Badania diagnostyczne nieletnich w okresie

- (6) rozszerzenia działalności profilaktycznej, opiekuńczej, wychowawczej, resocjalizacyjnej oraz jej „ściśle powiązanie z realizowanymi inicjatywami innych resortów i organizacji społecznych”.

W wykonywaniu tych zadań miało nie być schematyzmu. Dlatego Ministerstwo Sprawiedliwości nie wskazywało metod i kierunków (schematów) działania, których realizacja miałyby być ściśle realizowana i kontrolowana w ramach nadzoru administracyjnego. W późniejszych opracowaniach wskazuje się na „niezwykle istotną rolę”, jaką odgrywali (zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania sądów rodzinnych) sędziowie wizytatorzy, nazwani nawet „pełnomocnikami ministra do spraw rodzinnych i nieletnich”⁷⁵.

4.2. Dobór kadr do sądów rodzinnych i warunki lokalowe

Do pracy w sądach rodzinnych skierowano 496 sędziów, 500 kuratorów zawodowych oraz 900 pracowników administracyjnych⁷⁶.

Minister Sprawiedliwości po upływie roku od wprowadzenia sądownictwa rodzinnego (w założeniu w skali ogólnokrajowej) przyznał, że istotnym problemem była konieczność nabycia wiedzy pozaprawnej przez sędziów orzekających wcześniej w innych wydziałach. Szkolenie w Wyższej Szkole Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie (aktualnie mającej tytuł Akademii) było prowadzone dla kandydatów do sądów rodzinnych w 1977 r. i kontynuowane w roku następnym dla już orzekających w tych sądach sędziów, z czego wynika, iż w chwili „startu” sądów rodzinnych nie wszyscy orzekający w nich sędziowie dysponowali należyтым przygotowaniem umożliwiającym realizację oczekiwań wobec sądu rodzinnego⁷⁷.

po II wojnie światowej wykonywano w schroniskach dla nieletnich, tworzonych na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20.03.1953 r. (Dz.U. z 1953 r. Nr 22, poz. 86). Badania dotyczyły tylko nieletnich umieszczonych w takich placówkach. Innych nieletnich poddawano niekiedy badaniom w placówkach specjalistycznych resortu oświaty i wychowania lub resortu zdrowia. Pierwszą specjalistyczną placówką prowadzącą diagnostykę psychologiczno-pedagogiczną i lekarską był Ośrodek Diagnostyczno-Selekcyjny w Sopocie. Powstał na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 września 1967 r. (Dz.Urz. Ministra Sprawiedl. z 1967 r. Nr 7, poz. 39). Był związany ze Schroniskiem dla Nieletnich w Gdańsku-Oliwie, stanowiąc filię tej placówki. Jego zadaniem było „wydawanie opinii pedagogiczno-społecznych i psychologiczno-psychiatrycznych w sprawach nieletnich, skierowanych przez sądy województwa gdańskiego, a w uzasadnionych przypadkach także na wniosek sądów z innych województw”. Wszystkie powstające do 1974 r. ośrodki diagnostyczno-selekcyjne przystosowywały formy działalności do lokalnych potrzeb i możliwości. Pracowały w oparciu o własne regulaminy. Rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne uzyskały status ustawowy z chwilą wejścia w życie (13 maja 1983 r.) ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 1982 r. Nr 35 poz. 228). Rolę RODK w postępowaniu w sprawach nieletnich określały art. 24 i 25 tej ustawy.

⁷⁵ Tak M. Bańkowska, *XX-lecie...*, s. 133; autorka podała, że w kwietniu 1978 r. powołano 22 sędziów wizytatorów.

⁷⁶ M. Bańkowska, *Idea...*, s. 7.

⁷⁷ Z powołanego artykułu Jerzego Bafii nie wynikało, czy specjalistyczne studia podjęli wszyscy sędziowie, którzy ich jeszcze nie ukończyli, oraz czy studia były „otwarte” dla sędziów rozważających przejście w przyszłości do orzekania w sądach rodzinnych.

W owym czasie kadre pomocniczą stanowiło 718 kuratorów zawodowych (zwiększono liczbę etatów o 200), a na początku 1979 r. współpracowało z nimi 7 tys. kuratorów społecznych. Planowano, aby (jak można sądzić dopiero w przyszłości) kurator społeczny objął swoją pieczęć nie więcej niż 5 podopiecznych⁷⁸.

Ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych było 21, ale trwało przygotowanie kolejnych, tak aby łącznie było ich 46. Ich zadania miały zostać poszerzone o „funkcję terapeutyczną i poradniano-konsultacyjną”. Planowano też tworzenie „filii istniejących ośrodków działających bezpośrednio przy sądach”⁷⁹. Oczekiwania wobec tych ośrodków były nie mniej wysokie jak wobec kadry orzeczniczej.

W zakresie diagnostyki miały być włączone „w niemal we wszystkie sprawy zawiste w sądach rodzinnych, o ile sąd uzna to za celowe”. W ramach funkcji terapeutycznej ich pracownicy mieli udzielać pomocy kuratorom i rodzinom, w sprawach, w których było zagrożone dobro dzieci „wskutek niewypełniania przez rodziców ich funkcji wychowawczych” oraz „gdy dziecko może być narażone na urazy psychiczne z powodu konfliktów małżeńskich rozwodzących się rodziców” (tylko w 1977 r. orzeczono rozwód 26 026 małżeństw, z których pochodziło 35 912 dzieci). Wymieniono także „bezpośrednie przejmowanie pieczy” nad nieletnimi i małoletnimi, (choć, gdyby interpretować dosłownie to sformułowanie, trzeba by skonstatować, iż nie było to prawnie możliwe).

Nowe zadania i promowane działania mediacyjne, terapeutyczno-wychowawcze, poradnicze wymagały odpowiedniej przestrzeni i „unikania przytłaczającego klimatu sali rozpraw”. Prezesi sądów wojewódzkich zostali zobowiązani do udostępnienia odpowiednich pomieszczeń dla wydziałów rodzinnych i nieletnich, w których miał być zapewniony „właściwy klimat”, prawdopodobnie przez odpowiednią aranżację wnętrza i oczekiwany sposób komunikacji ze strony sędziów i kuratorów z „klientami” sądu, ułatwiający nawiązanie dobrego kontaktu i zmniejszający stres, jaki zwykle towarzyszy przebywaniu w sądzie. „Odformalizowanie” było też oczekiwane podczas posiedzeń pojednawczych, obowiązkowych wówczas w sprawach rozwodowych.

4.3. Oceny wdrożenia sądownictwa rodzinnego dokonane w pierwszym okresie jego funkcjonowania

W ocenie Ministra Sprawiedliwości „przedsięwzięcia resortu sprawiedliwości, poprzedzające rozpoczęcie działalności sądownictwa rodzinnego w Polsce lub realizowane równoległe z jego powołaniem, stanowiły podstawę materialno-organizacyjną sukcesu tej ważnej reformy organizacyjnej sądownictwa”⁸⁰.

⁷⁸ J. Bafia, *Sądy...*, s. 13.

⁷⁹ J. Bafia, *Sądy...*, s. 13.

⁸⁰ J. Bafia, *Sądy...*, s. 13.

Jako potwierdzenie sukcesu wskazano zmniejszenie liczby orzeczonych rozwodów (z 45 701 w 1977 r. do 39 084 w 1978 r.), 6200 spraw rozwodowych zakończonych pojednaniem małżonków, wzrost ingerencji w wykonywanie władzy rodzicielskiej (z 25 281 w 1977 r. do 27 319 w 1978 r.) przypisywany wzrastającej aktywności sądu, rozwój kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą do 576 w 1978 r., które objęły dozorem 12 653 małoletnich, zmniejszenie liczby wychowanków pieczy zakładowej o 6759 osób zwolnionych w związku z powrotem do zresocjalizowanych rodzin własnych, z przysposobieniem bądź umieszczeniem w rodzinach zastępczych⁸¹.

Wyniki badań praktyki oraz badania ankietowe sędziów dotyczące różnych aspektów pracy sądów rodzinnych były zdecydowanie mniej entuzjastyczne.

Przykładowo badanie ankietowe 293 sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich na temat współpracy pomiędzy sądem a organami administracyjnymi mogącymi podejmować działania na rzecz rodzin⁸² wykazało, że w opinii blisko 11% sędziów nie było jakiegokolwiek współdziałania bądź (jak uważało 18,4% ankietowanych) jakieś współdziałanie wprawdzie było, ale zdecydowanie poniżej obiektywnych możliwości.

Precyzując przyczyny niewystarczającej współpracy, która obiektywnie powinna być możliwa, 60,4% sędziów wskazało na brak zainteresowania współpracą z sądem, 22,9% na nadmierny formalizm ze strony organów zobowiązanych do współpracy uniemożliwiający efektywne działanie, a 6,2% wyraziło przeświadczenie, że organy administracyjne nie mają wystarczającego rozeznania potrzeb.

W Instytucie Badania Prawa Sądowego zostały przeprowadzone (przez siedmioosobowy zespół pod kierownictwem Adama Strzembosza)⁸³ badania statystyczne⁸⁴, aktowe⁸⁵ i ankietowe⁸⁶ nad funkcjonowaniem sądów rodzinnych do końca 1981 r.

⁸¹ J. Bafia, *Sądy...*, s. 15–16.

⁸² F. Zedler, *Z rozważań...*, s. 165–175.

⁸³ A. Strzembosz, *Polskie sądy rodzinne w świetle badań empirycznych*, „Archiwum Kryminologii” 1984, t. 11, s. 167–225. Współautorami badania byli: doc. A. Sokołowska, doc. T. Szymanowski, doc. M. Rudnik, dr Z. Rosiak, Sędzia A. Kielasińska, mgr M. Sieradzka, mgr L. Ustaborowicz-Jakimowicz.

⁸⁴ Badania statystyczne dotyczyły spraw rozwodowych, spraw dotyczących władzy rodzicielskiej, spraw nieletnich o czyny karalne i spraw karnych z rozdziału XXV k.k. z 1969 r. z dwóch lat przed wprowadzeniem sądów rodzinnych (1976–1977) i czterech lat po ich wprowadzeniu (1978–1981).

⁸⁵ Analiza akt sądowych miała wykazać, w jakim stopniu przedmiotem zainteresowania sędziego jest całość kształtu problemów i konfliktów występujących w danej rodzinie i w jakim zakresie udziela się rodzinie realnej pomocy w rozwiązaniu konfliktów, a także: 1) czy orzecznictwo sądowe we wszystkich sprawach danej rodziny jest spójne i komplementarne; 2) jaką wiedzę o rodzinie miał sąd w chwili wyrokowania; 3) czy aktywność profilaktyczna i resocjalizacyjna rzeczywiście wzrosła; 4) czy nastąpił wzrost sprawności pracy sądu wyrażający się szybszym reagowaniem na potrzeby rodziny.

⁸⁶ Pierwsze badania nad opiniami sędziów rodzinnych, kuratorów zawodowych sądów rodzinnych i adwokatów stających przed sądami rodzinnymi przeprowadzono w pierwszej połowie 1981 r. za pomocą anonimowej ankiety przesłanej do Krakowa, Lublina, Słupska, Tarnowa, Tarnobrzegu i Przemyśla. Uzyskano zwrot ankiet tylko z trzech pierwszych miast, więc przesłano ją dodatkowo do Warszawy i Płocka. Odpowiedzi udzieliło 106 osób – 62 sędziów, 20 kuratorów i 24 adwokatów.

Badanie wykazało, że postulat kompleksowości orzeczeń sądów rodzinnych nie został spełniony⁸⁷. W sprawach rozwodowych sądy nie wykorzystywały istniejących możliwości, nie różniąc się od sądów cywilnych. W sprawach opiekuńczych ich orzeczenia nie odbiegały od powszechnie poprzednio przyjętych schematów, a w sprawach nieletnich o czyny karalne stopień kompleksowości orzeczeń wyznaczały przepisy dotyczące środków resocjalizacyjnych. W sprawach karnych możliwości nakładania na skazanego obowiązków nie były bardziej wykorzystywane przez sądy rodzinne niż przez sądy karne.

Nie wykluczało to, w ocenie zespołu badawczego, spójności między poszczególnymi orzeczeniami, rozumianej jako ich niesprzeczność, oraz dążenie do realizacji założonego „programu oddziaływania” na poszczególnych członków danej rodziny oraz na tę rodzinę jako całość. Nie wykluczało też uzupełniania się orzeczeń i zwiększania przez to ich oddziaływania na rodzinę w pożądanym kierunku⁸⁸. Jak ocenił Adam Strzembosz, były to jednak przypadki: *„rzadkie i ze względu na niski odsetek rodzin, w stosunku do których toczyłyby się co najmniej 2 sprawy w sądzie rodzinnym, i ze względu na treść stosunków prawnych regulowanych przez sąd, i ze względu na niewielką aktywność sędziów rodzinnych zmierzającą do spowodowania, by do sądu wpłynął odpowiedni wniosek, powództwo lub akt oskarżenia”*⁸⁹.

Szczegółowe ustalenia dotyczyły warunków pracy 8 sądów rodzinnych w latach 1979–1980. W czasie „faktycznego miesiąca pracy” (po odliczeniu urlopów) szeregowi (czyli „nie funkcyjni”) sędziowie rozpoznawali średnio około 50 spraw, nadzorowali wykonanie orzeczeń dotyczących od 300 do 600 nieletnich i małoletnich oraz nadzorowali pewną (nieustaloną) liczbę dorosłych sprawców przestępstw. Pewna grupa sędziów oceniona jako „znaczną”, niezależnie od innych realizowanych zadań, zajmowała się kuratorskimi ośrodkami pracy z młodzieżą. Wszyscy sędziowie, jak wskazał autor, *„przynajmniej teoretycznie powinni byli poświęcać wiele czasu działalności profilaktycznej”*⁹⁰.

Oceniając wielkość obciążeń sędziów pracą, należało brać pod uwagę, że sędziowie musieli stosować różne przepisy proceduralne oraz dobrze znać realia systemu środków profilaktycznych i resocjalizacyjnych na określonym terenie, aby je efektywnie stosować.

⁸⁷ Na 163 rodziny, wobec których toczyło się więcej niż jedno postępowanie przed sądem rodzinnym, w 68% przypadków były to tylko 2 sprawy, w 23% przypadków – 3 sprawy, w 6% przypadków – 4 sprawy, a w 3% przypadków od 5 do 7 spraw (były to nowe sprawy opiekuńcze dołączone do poprzedniej sprawy opiekuńczej). Na ogół rodzin objętych w 1979 r. sprawami o ograniczenie władzy rodzicielskiej 34% rodzin miało poza tym jeszcze co najmniej jedną sprawę. W przypadku rozwodów inna sprawa dotyczyła 28% rozwodzących się małżonków. W 15% przypadków sprawie o czyn karalny przeciwko nieletniemu dziecku towarzyszyło inne postępowanie dotyczące tej samej rodziny. Zbieżność spraw dotyczyła 16% postępowań o przestępstwa z rozdziału XXV k.k. z 1969 r.

⁸⁸ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 199–200.

⁸⁹ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 202.

⁹⁰ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 203.

Badanie wykazało znaczną płynność kadr zarówno wśród sędziów, jak i pracowników sekretariatów sądowych (tę autor ocenił jako mającą „zastraszające rozmiary”⁹¹). Ocena wykształcenia i doświadczenia kuratorów sądowych też była krytyczna⁹². Badanie wykazało małą dostępność ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych. Najlepszą sytuację stwierdzono w Przemyslu, gdzie dwa zespoły diagnostyczne obsługiwały mały, trzyosobowy zespół sędziowski, co umożliwiało bieżące kontakty i wzajemną dobrą znajomość oczekiwań, kwalifikacji i rzeczywistych możliwości. To, co miało być w założeniu normą, okazało się rzadkim wyjątkiem.

Z częściowo jedynie optymistycznych ustaleń: były wolne miejsca w zakładach poprawczych i w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Dłuższe było oczekiwanie na miejsce w zakładzie wychowawczym. Dostępność miejsc w wymienionych placówkach nie była jednak równoznaczna z pozytywną oceną sądów odnośnie do różnorodności placówek, ich odległości od miejsca zamieszkania dzieci, poziomu pedagogicznego kadry.

Bardzo dużym mankamentem był brak placówek pieczy „dziennej” i innej pomocy dla rodzin niewykonujących należycie władzy rodzicielskiej, co zagrażało dobru dziecka, któremu nie mógł zapobiec sam nadzór (dozór) kuratora. Gdyby takie placówki były dostępne na danym terenie, przebywanie w nich dzieci przez kilka godzin dziennie oraz współpraca rodziców z kuratorem mogłyby zabezpieczyć w wystarczającym stopniu dobro dzieci i umożliwić pozostawienie dzieci w rodzinie, mimo jej niepełnej wydolności wychowawczej. Brak wskazanych placówek niejednokrotnie „zmuszał” sąd do umieszczenia dziecka w placówce pieczy całkowitej, bowiem wszystkie negatywne skutki takiego rozstrzygnięcia dla psychiki dzieci były oceniane jako „mniejsze zło” od pozostawienia ich w dysfunkcyjnej rodzinie. Placówki pieczy całkowitej, w jakich umieszczano dzieci, często były położone w miejscowościach bardzo odległych od miejsca zamieszkania rodziców. Ograniczało to (a nawet wykluczało) kontakty dziecka z członkami bliskiej rodziny. Mogło stwarzać zagrożenie choroby sieroczej u młodszych dzieci i zapewne było przyczyną osłabienia, a nawet zerwania więzi emocjonalnych między rodzicami i dziećmi, gdy opisana sytuacja była długotrwała.

⁹¹ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 203. Przykładem może być w Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia, gdzie od lutego 1977 r. do końca 1979 r. przez wydział przeszło 38 urzędników.

⁹² Na 49 kuratorów zawodowych 20 osób miało niższy niż 3 lata stażu pracy. Połowa miała tylko wykształcenie średnie ogólnokształcące, liceum pedagogiczne bądź studium nauczycielskie. Spośród 760 kuratorów społecznych, których teczki osobowe zostały przebadane, 18% kuratorów było w wieku poniżej 30 lat, 29% – w wieku 30–39 lat, 27% – w wieku 40–49 lat, 14% – w wieku 50–59 lat, 7% – w wieku 60–69 lat i 5% – w wieku powyżej 70 lat. Ci ostatni pełnili większą liczbę dozorów i nadzorów niż młodszy, ale mieli najniższe wykształcenie. Najlepiej wykształceni byli kuratorzy społeczni (32% miało wykształcenie wyższe, 22% ukończyło studium nauczycielskie, szkołę pomaturalną lub miało rozpoczęte, ale nieukończone studia wyższe). Tylko 13% kuratorów nie miało wykształcenia średniego. Jak pisze autor (A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 204): „Niestety większość osób z wyższym lub półwyższym wykształceniem to nauczyciele zwerbowani na kuratorów często wbrew swej woli i na ogół ograniczający swe kontakty z podopiecznymi i ich rodzicami do terenu szkoły”.

W badaniu ustalono także poważne trudności odnośnie do przymusowego leczenia z choroby alkoholowej. Na terenie południowo-wschodniej Polski nie było zakładów leczniczych. Także w innych lokalizacjach brak było miejsc w poradniach przeciwalkoholowych. Miało to negatywny wpływ na stopień realizacji obowiązku leczenia nałożonego w postępowaniu karnym.

Badanie aktowe wykazało, jakie okoliczności utrudniają (a nawet uniemożliwiają) należyte funkcjonowanie sądów rodzinnych. Interesujące były też wyniki badania ankietowego sędziów, kuratorów i adwokatów reprezentujących strony i uczestników postępowań przed sądami rodzinnymi.

Istotne, że 62% ankietowanych oceniło pozytywnie wprowadzenie sądownictwa rodzinnego. 30% dokonało oceny negatywnej (8% ankietowanych nie miała zdania). Dobrze oceniło wprowadzenie sądów rodzinnych 85% kuratorów, 65% sędziów i 38% adwokatów.

Oceny negatywne wypowiedziało 15% kuratorów, 26% sędziów i 54% adwokatów. W uzasadnieniu negatywnych ocen respondenci wskazywali na obniżenie sprawności postępowania i poziomu orzecznictwa oraz na zbyt szeroki zakres spraw powierzonych sądom rodzinnym. W tym kontekście warto wspomnieć, że w trakcie tych badań z właściwości sądów rodzinnych wyłączono, z dniem 1 lipca 1981 r., sprawy o podział majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową, które wróciły do wydziałów cywilnych. Mimo tego 50% respondentów (wśród sędziów 58%) nadal krytycznie oceniało właściwość rzeczową sądów rodzinnych, postulując np. zwrócenie spraw rozwodowych bezdzietnych małżonków do wydziałów cywilnych⁹³.

30% ankietowanych oceniło, że wprowadzenie sądownictwa rodzinnego nie przyniosło żadnych korzyści dla ochrony rodziny, 52% – że nie przyniosło żadnych korzyści dla ochrony dzieci i młodzieży przed demoralizacją. Najczęściej (56%) negatywne oceny wypowiedzieli ankietowani sędziowie, co Adam Strzembosz ocenił jako wyraz umiejętności „krytycznego spojrzenia przez sędziów na ich własną działalność”⁹⁴.

67% respondentów oceniło, że wprowadzenie sądów rodzinnych zostało wadliwie przygotowane kadrowo. 80% z nich wskazało, że takie stanowisko jest uzasadnione, ponieważ nie było odpowiedniego przeszkolenia sędziów, dobór personalny był wadliwy oraz zbyt mało było sędziów w stosunku do zadań, jakie im powierzono.

22% ankietowanych stwierdziło, że o skierowaniu do pracy w wydziale rodzinnym i nieletnich decydował przypadek, 14% – iż nie było jakichkolwiek kryteriów, tzn. „brano chętnych, a gdy ich nie było stosowano naciski”. 6% oceniło, że dobór był negatywny.

Dla 17% badanych o skierowaniu do wydziału rodzinnego zadecydowało doświadczenie życiowe, 13% wskazywało na staż pracy, 12% na dobre przygotowanie zawodowe, a 10% na postawę moralną.

⁹³ Już po zakończeniu wspomnianej analizy, z dniem 1 stycznia 1982 r., do wydziałów karnych przeniesiono sprawy dorosłych o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży.

⁹⁴ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 206.

56% ankietowanych było zdania, że powołanie sądów rodzinnych nie poprzedziło należyte przygotowanie organizacyjne.

44% ankietowanych uważało, że przed reformą sądy dla nieletnich lepiej załatwiały sprawy opiekuńcze, a tylko 17%, że sprawy te były gorzej załatwiane (pozostali nie mieli zdania lub sądzili, że sprawy te były rozpoznawane tak samo).

Odnosnie do spraw karnych ocenę, że lepiej orzekały wydziały dla nieletnich, wypowiedziało 47% respondentów, a 13% miało przeciwne zdanie.

35% oceniało, że sprawy karne o przestępstwa przeciw rodzinie lepiej załatwiały wydziały karne, a 17%, że wydziały karne robiły to gorzej od sądów rodzinnych.

22% respondentów wskazało, że sądy rodzinne lepiej od wydziałów cywilnych załatwiają powierzone im sprawy, a 17%, że czynią to gorzej.

Aż 76% ankietowanych sędziów i 76% ankietowanych adwokatów było zdania, że przejście do sądu rodzinnego powoduje wzrost obciążenia sędziego pracą.

Zespół badawczy IBPS stwierdził „**niewłaściwe przygotowanie organizacyjne reformy sądownictwa, a także [...] małe liczenie się z aktualnie istniejącymi możliwościami**”⁹⁵. Wyniki badań skłoniły Adama Strzembosza do oceny, że: „Usunięcie stwierdzonych mankamentów wymagałoby ogromnej rozbudowy aparatu sądowego, przede wszystkim zaś zwiększenia liczby sędziów tak znacznego, by mimo konieczności koncentracji uwagi na orzecznictwie dysponowali jeszcze dostateczną ilością wolnego czasu dla zajęcia się pozostałymi zadaniami. [...] Trzeba więc się zdecydować albo na naprawdę duże wydatki łączące się z uprzywilejowanym potraktowaniem wielkiej liczby spraw sądowych, albo na ograniczenie kompetencji sądów rodzinnych i uprzywilejowane potraktowanie spraw najważniejszych dla prawidłowego rozwoju dzieci i młodzieży. Należy też pamiętać o obciążeniu psychiki sędziów rodzinnych koniecznością posługiwania się kilkoma procedurami sądowymi, co przy szkoleniu powoduje koncentrację uwagi na przepisach prawa, a nie na racjonalnej polityce orzeczniczej i formach pomocy rodzinie”⁹⁶.

W konsekwencji wskazano, że jednym z możliwych (a zarazem zapewne najłatwiejszym) sposobów poprawienia przedstawionej sytuacji mógłby być podział spraw w ramach wydziału rodzinnego i nieletnich przez utworzenie w nim jednej sekcji do rozpoznawania spraw cywilnych procesowych i nieprocesowych oraz drugiej rozpoznającej pozostałe sprawy (już bez spraw karnych o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży, które z dniem 1 stycznia 1982 r. wróciły do wydziałów karnych). W konsekwencji nastąpiłaby w ramach jednego wydziału specjalizacja sędziów, ale gdy wpływałaby kolejna sprawa dotycząca tej samej rodziny, łatwe byłoby zapoznanie się z aktami wcześniejszych postępowań (i wykorzystanie zgromadzonych w nich materiałów), choćby toczyły się w innej sekcji. Łatwiejsze

⁹⁵ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 205.

⁹⁶ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 212.

byłoby wykonywanie orzeczeń, działania profilaktyczne i wszczynanie z urzędu postępowań opiekuńczych.

Rozważano też ograniczenie rodzajów rozpoznawanych spraw do „*istotnie związanych z problematyką wychowawczo-opiekuńczą*”. W konsekwencji do sądu rodzinnego nie należałyby sprawy o ustalenie ojcostwa, alimenty, rozwody małżonków nieposiadających wspólnych małoletnich dzieci.

Kolejną przedstawioną wersją zakresu spraw rozpoznawanych przez sąd rodzinny był powrót do stanu sprzed 1 stycznia 1978 r. Zaletą tej wersji byłoby przywrócenie równowagi pomiędzy trzema funkcjami sądu rodzinnego: orzeczniczą, wykonawczą i profilaktyczną. Jednocześnie znowu stałyby się aktualne wszystkie znane, wcześniej dostrzeżone niedoskonałości, które m.in. doprowadziły do zmian i przekształcenia wydziałów dla nieletnich w wydziały rodzinne i nieletnich. Taka wersja nie uwzględniałaby też ustalonej w badaniach akceptacji dla znacznego rozszerzenia kompetencji sądu rodzinnego w porównaniu ze stanem sprzed 1 stycznia 1978 r., które jest uzasadnione merytorycznie, a dodatkowo oczekiwań dawnych sędziów dla nieletnich pragnących pracy „*bardziej zróżnicowanej, a więc ciekawszej i wyżej notowanej w kręgach sądowych, a nadto dającej szanse awansowania do sądu wojewódzkiego*”.

W konsekwencji zespół IBPS, który wykonał omówione, wszechstronne badanie funkcjonowania sądów rodzinnych w porównaniu z orzecznictwem wydziałów dla nieletnich, opowiedział się za znacznym ograniczeniem rodzajów spraw rozpoznawanych przez wydziały rodzinne i nieletnich do takich, które wymagają „*szczególnych kwalifikacji socjopedagogicznych przy ich rozpatrywaniu*”. Do spraw niewymagających takich kwalifikacji zespół badawczy zaliczył sprawy karne dorosłych o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży, sprawy o ustalenie ojcostwa i alimenty. Jednocześnie, zważywszy na potrzebę realizowania spójnej, jednolitej polityki orzeczniczej w sprawach rozwodowych, badacze opowiedzieli się za pozostawieniem w sądach rodzinnych wszystkich spraw rozwodowych, także dotyczących małżonków niemających wspólnych małoletnich dzieci. Zaproponowali, aby w większych sądach rodzinnych: „*[sprawy rozwodowe] rozpoznawał jeden sędzia zwolniony od innych obowiązków, który ponadto orzekałby w sprawach o przymusowe leczenie nałogowych alkoholików. Ten sam sędzia rozpoznawałby i inne sprawy, nie mające najczęściej swej kontynuacji w postaci postępowania wykonawczego lub postępowania rozpoznawczego w innych sprawach sądowych związanych z tym samym konfliktem w rodzinie [...] sprawy o zezwolenie na zawarcie związku małżeńskiego, sprawy o przysposobienie, o zezwolenie na podjęcie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu itp.*”⁹⁷.

⁹⁷ A. Strzembosz, *Polskie...*, s. 215.

Przedstawione były jeszcze inne, szczegółowe propozycje, dotyczące funkcjonowania sądu rodzinnego, jego organów pomocniczych (kuratorów, ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, współpracy z organami pozasądowymi). Ich prezentacja nie wydaje się jednak celowa, bowiem w późniejszym okresie dokonano licznych zmian realizujących ideę zawartą w tych propozycjach, natomiast optymalny zakres właściwości rzeczowej sądów rodzinnych nadal nie jest oczywisty.

5. Wydziały rodzinne i nieletnich (sądy rodzinne) jako stały element organizacyjny sądów rejonowych

Długotrwałość funkcjonowania sądów rodzinnych i stałe poszerzanie zakresu rozpoznawanych przez nie spraw świadczy (co najmniej pośrednio) o celowości decyzji o ich powołaniu.

Prezentacja kolejnych zmian i ocena zasadności ich wprowadzenia wymagałaby obszernego opracowania historycznego. Niniejsze uwagi mają charakter sygnalizacyjny, mają bowiem stanowić jedynie tło dla oceny sytuacji bieżącej, gdy sądy rodzinne od 46 lat działają w skali całego państwa. Pracą w tym okresie potwierdziły celowość dalszego funkcjonowania, ciągle napotykanego jednak na poważne trudności skłaniające do formułowania propozycji środków naprawczych. Praktyczne problemy, ujawnione już w latach 70. i na początku lat 80. ubiegłego wieku, nie zostały rozwiązane. Wielokrotnie zmieniał się stan prawny, a także bywały przedstawiane projekty zmian sprzeczne z ideą sądownictwa rodzinnego.

Zważywszy na cel niniejszej części opracowania, mającej stanowić tło dla przedstawienia postulatów *de lege ferenda*, w poniższych uwagach zostaną jedynie zasygnalizowane (w sposób wybiórczy i ograniczony) kwestie istotne dla realizacji idei sądownictwa rodzinnego, jakie przyświecały autorom jej wdrożenia z dniem 1 stycznia 1978 r.

5.1. Podstawy prawne wyodrębnienia organizacyjnego sądów rodzinnych i zakres przedmiotowy ich działania

5.1.1. Ustalenia ogólne

Po raz pierwszy wydziały rodzinne i nieletnich zostały nazwane „sądami rodzinnymi” w ustawie z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁹⁸, obowiązującej od 13 maja 1983 r.

Na mocy tej ustawy został zmieniony art. 6 § 1 wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 6 lutego 1928 r. – Prawo u ustroju sądów powszechnych. W nowym brzmieniu przepis

⁹⁸ Dz.U. Nr 35, poz. 228 – dalej jako u.p.n.

ten stwierdzał, że Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia (a nie zarządzenia, jak to miało miejsce przy utworzeniu sądów rodzinnych z dniem 1 stycznia 1978 r.) tworzy wydziały rodzinne i nieletnich (sądy rodzinne) dla spraw: (1) z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, (2) dotyczących leczenia osób uzależnionych od alkoholu, (3) dotyczących demoralizacji oraz czynów karalnych. Artykuł 6 § 2 tej ustawy przewidywał, że Minister Sprawiedliwości mógł w drodze rozporządzenia przekazać jednemu sądowi rejonowemu rozpoznawanie spraw należących do kompetencji wydziału rodzinnego i nieletnich w zakresie właściwości kilku sądów rejonowych położonych na obszarze działania tego samego województwa.

Władysław Patulski, komentując art. 101 u.p.n., zmieniający Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., stwierdził, że przedstawione unormowanie: „«nobilituje» polski model sądownictwa rodzinnego [...] oraz umożliwia (przez odpowiednią delegację ustawową dla Ministra Sprawiedliwości) zorganizowanie w całym kraju optymalnej sieci sądów rodzinnych w poszczególnych sądach rejonowych, dostosowanej do potrzeb społecznych”⁹⁹.

Przed wejściem w życie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, jak już wspomniano odnośnie do zakresu spraw rozpoznawanych przez sądy rodzinne ustalonego, gdy rozpoczęły działalność od 1 stycznia 1978 r., miały miejsce dwie korekty dokonane zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości w 1981 r. Nastąpiło wyłączenie z właściwości sądów rodzinnych spraw o podział majątku wspólnego małżonków oraz spraw karnych o przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży.

Mimo propozycji dalszego ograniczenia zakresu spraw rozpoznawanych przez sądy rodzinne (jak przykładowo sformułowane w przedstawionych wnioskach z badań wykonanych w IBPS) pozostał on nadal bardzo szeroki. W szczególności nie uwzględniono postulatu wyłączenia z właściwości sądów rodzinnych spraw cywilnych, w których należyte rozstrzygnięcie nie wymaga „szczególnych kwalifikacji socjopedagogicznych”. Nadal wśród cywilnych spraw procesowych sądy rodzinne rozpoznawały sprawy rozwodowe (niezależnie od tego, czy małżonkowie mieli wspólne małoletnie dzieci), sprawy o alimenty, sprawy o ustalenie ojcostwa i roszczenia z tym związane, o zniesienie małżeńskiej wspólności majątkowej, o eksmisję małżonka rażąco naruszającego zasady współżycia społecznego (art. 58 k.r.o.).

Wykonując delegację ustawową, zawartą w znowelizowanym art. 6 p.u.s.p. z 1928 r., Minister Sprawiedliwości wydał 7 maja 1983 r.¹⁰⁰ rozporządzenie o utworzeniu 272 wydziałów rodzinnych i nieletnich w 245 sądach rejonowych. W 20 sądach rejonowych na ogólną liczbę 265 takich sądów nie zostały utworzone sądy rodzinne.

⁹⁹ W. Patulski [w:] *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, red. A. Krukowski, Warszawa 1984, s. 247.

¹⁰⁰ Dz.Urz. Ministra Sprawiedl. z 1983 r. Nr 26, poz. 128.

Zmiany wprowadzone do Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. na mocy art. 101 u.p.n. z 1982 r. poprawiały także rangę kuratorów sądowych (w tym rodzinnych)¹⁰¹.

Z dniem 1 września 1985 r. weszła w życie ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁰². Artykuł 19 tej ustawy miał takie samo brzmienie jak art. 6 p.u.s.p. z 1928 r., w wersji nadanej mu przez art. 101 u.p.n. z 1982 r.

Nadal ustawa używała określenia „sąd rodzinny” na wydział rodzinny i nieletnich sądu rejonowego. Wydaje się też, że jej art. 151 dodatkowo umacniał prestiż tego sądu, bowiem stanowił, że ilekroć w obowiązujących przepisach jest mowa o sędzie dla nieletnich, należy przez to rozumieć „sąd rodzinny”. Niestety ta ustawa również nie przewidywała tworzenia wydziałów rodzinnych w sądach wojewódzkich.

Podczas obowiązywania Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. (a więc do 1 października 2001 r., gdy weszła w życie kolejna ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 27 lipca 2001 r.¹⁰³) zmieniana była właściwość sądów rodzinnych w szczególności odnośnie do spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. Najpoważniejsze zmniejszenie obciążeń wyrażało się w przeniesieniu od 1 stycznia 1991 r. spraw rozwodowych do właściwości sądów wojewódzkich¹⁰⁴.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (X kadencja Sejmu¹⁰⁵, druk nr 403) wprowadzającej omawianą zmianę wskazano jedynie, że proponuje się, aby w sądach wojewódzkich były rozpoznawane sprawy „o istotnym znaczeniu społecznym, jakimi są np. sprawy o rozwód i o unieważnienie małżeństwa”¹⁰⁶.

Zwykle zmniejszenie dostępności sądu rozwodowego ma wpływ na obniżenie liczby orzeczonych rozwodów. Nie można wykluczyć, że było to planowane (choć nie zostało wysłowione w uzasadnieniu projektu ustawy). Taki efekt został osiągnięty, ale nie miał charakteru trwałego. W 1990 r., gdy sprawy rozwodowe należały do właściwości rzeczowej sądów rodzinnych, orzeczono 42 436 rozwodów. W 1991 r. sądy wojewódzkie orzekły 33 823 rozwody, a w 1993 r.

¹⁰¹ Zob. na ten temat W. Patulski [w:] *Ustawa...*, s. 250–252, a także K. Grześkowiak, *XXV-lecie...*, s. 153–155; P. Sobierajski, *Historia...*, s. 34–50.

¹⁰² Dz.U. Nr 31, poz. 137.

¹⁰³ Dz.U. Nr 98, poz. 1070; obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 – dalej p.u.s.p.

¹⁰⁴ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 53, poz. 306). Art. 3 tej ustawy m.in. nadał nową treść art. 17 pkt 1 k.p.c. („Do właściwości sądów wojewódzkich należą sprawy: 1) o prawa niemajątkowe i łącznie z nimi dochodzone roszczenia majątkowe, oprócz spraw o ustalenie i zaprzeczenie ojcostwa, o ustalenie i zaprzeczenie macierzyństwa oraz o przysposobienie [...]”).

¹⁰⁵ Przypomnienia wymaga, że X kadencja Sejmu trwała w latach 1989–1991. W celu zaakcentowania dokonania zmiany ustrojowej państwa, rozpoczętej w końcu lat 80. ubiegłego wieku, kolejną kadencję Sejmu (1991–1993) oznaczano jako pierwszą, co powoduje, że aktualna kadencja Sejmu rozpoczęta wskutek wyborów z 15 października 2023 r. jest także kadencją X.

¹⁰⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf/0/28517CEADB4871DEC1258A1A004961C6?OpenDocument> (dostęp 13 października 2024 r.).

27 891 rozwodów. Zmniejszyła się też dynamika wzrostu i liczba orzeczonych rozwodów na 10 000 ludności (w 1990 r. było 11,1 rozwodów na 10 000 ludności, w 1991 r. – 8,8, w 1993 r. – 7,3)¹⁰⁷. W 2000 r. liczba orzeczonych rozwodów wyniosła 42 770 i w kolejnych latach zwiększała się (do 65 341 w 2019 r.) Była też – i jest – wysoka liczba orzeczonych rozwodów na 1000 nowo zawartych małżeństw (w 1980 r. – 129,6, w 1990 r. – 166,2, w 2000 r. – 202,6, w 2010 r. – 268,5, w 2020 r. – 352,7, a w 2022 r. – 386,1)¹⁰⁸.

Z obserwacji dotyczących pierwszego okresu orzekania rozwodów przez sądy wojewódzkie wynikało znaczne wydłużenie czasu postępowania rozwodowego, co mogło mieć wpływ na mniejszą liczbę spraw zakończonych orzeczeniem rozwodu w danym roku. Zmniejszył się też udział postępowań zakończonych oddaleniem powództwa rozwodowego. W 1989 r. wynosił on 2,7%, w 1991 r. – 2,4%, w 1993 r. już tylko 0,1%. Mogło to świadczyć o większym liberalizmie sądów wojewódzkich (cywilnych) niż sądów rodzinnych przy ocenie wypełnienia pozytywnych przesłanek rozwodowych i mniejszym rygoryzmie odnośnie do tzw. negatywnych przesłanek rozwodowych. Zmniejszył się także udział spraw zakończonych umorzeniem postępowania z 19,2% w roku 1989 do 13,9% w 1991 r. oraz 2,3% w 1993 r., co mogło być, m.in., skutkiem niższej skuteczności sądu cywilnego w porównaniu z sądem rodzinnym w zakresie nakłaniania małżonków do pojednania¹⁰⁹.

Zarówno w opinii praktyków¹¹⁰, jak i w literaturze przedmiotu¹¹¹ przeniesienie spraw rozwodowych do sądów wojewódzkich krytykowano. We wniesionym 28 września 1994 r. do Sejmu II kadencji (druk nr 800) poselskim projekcie nowelizacji prawa rozwodowego była zawarta propozycja „powrotu” spraw rozwodowych do sądów rejonowych¹¹². Projekt wzbudził liczne kontrowersje¹¹³, ale tej zmiany nie kwestionowano. Podczas pierwszego

¹⁰⁷ Dane ze statystyk sądowych za E. Holewińska-Łapińska, *Uwagi o poselskim projekcie nowelizacji prawa dotyczącego rozwodów*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 5, s. 25.

¹⁰⁸ Roczniki Demograficzne GUS 2020, 2021, 2022. Tablica „Rozwody” 31(55).

¹⁰⁹ E. Holewińska-Łapińska, *Uwagi...*, s. 25.

¹¹⁰ Zob. przykładowo H. Włazewicz, *Sądy rodzinne*, „Jurysta” 1999, nr 2–3, s. 12.

¹¹¹ W sposób najbardziej dosadny przeniesienie spraw rozwodowych do sądów wojewódzkich/ okręgowych oceniła Wanda Stojanowska (*Rozwód a ochrona rodziny i dziecka – wybrane zagadnienia*, „Rodzina i Prawo” 2008, nr 7–8, s. 6–8), stwierdzając: „Ta zmiana doprowadziła przede wszystkim do przekreślenia idei sądu rodzinnego, według której ten sam sędzia powinien rozpoznawać wszystkie sprawy rodzinne dotyczące danej rodziny, podobnie jak lekarz rodzinny w zakresie opieki medycznej. Nie można doszukać się motywów takiej zmiany. Natomiast łatwe do zauważenia i zrozumienia są jej przeciwwskazania. Nie ulega wątpliwości, że sprawy o rozwód są najważniejszymi sprawami dla bytu rodziny. Orzeczenie lub nieorzeczenie rozwodu można porównać do Hamletowskiego «być albo nie być» w odniesieniu do rodziny. To podstawowe rozstrzygnięcie zostało wyłączone z zakresu kompetencji sądu rodzinnego a więc wyspecjalizowanego sądu [...]. Można się tylko domyślać, że omawiana zmiana właściwości sądu [...] miała na celu utrudnienie dostępu do sądu osobom zamierzającym rozwiązać swoje małżeństwo przez rozwód”.

¹¹² W art. 2 projektu ustawy przewidującym zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego został zawarty zapis: „1) w art. 17 w pkt 1 po wyrazach «oraz o przysposobienie» dodaje się wyrazy «a także spraw o rozwód»».

¹¹³ Na 43. posiedzeniu Sejmu RP II kadencji (17 lutego 1995 r.) przedstawiono wniosek o odrzucenie projektu ustawy w pierwszy czytaniu. „Za” odrzuceniem głosowało 94 posłów, „przeciw” było 195, a 43 wstrzymało się od głosu; zob. <https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/B4F802C961EA47FCC12574580021A77D?OpenDocument> (dostęp: 13 października 2024 r.). Krytycznie na temat projektu ustawy (ale aprobując co do właściwości są-

czytania projektu ustawy Minister Sprawiedliwości przyznał, że przekazanie spraw rozwodowych do sądów wojewódzkich było błędem, ale kolejna zmiana „bardzo pogłębiłaby kłopoty sądownictwa”¹¹⁴.

Do końca II kadencji Sejmu (1997 r.) nie zakończono prac nad projektem, który został skierowany do Komisji Sprawiedliwości, Komisji Polityki Społecznej oraz Komisji Ustawodawczej. W kolejnych kadencjach Sejmu nie podjęto prób przeniesienia spraw rozwodowych do sądów rodzinnych w formie projektu ustawy.

Stale zwiększano właściwość wydziału rodzinnego i nieletnich jako sądu opiekuńczego o nowe kategorie spraw, które nie są ściśle związane z istotą zadań sądu rodzinnego. W szczególności dotyczyło to nałożenia na sądy rodzinne obowiązków przewidzianych w ustawie z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹¹⁵, a później także w licznych tzw. ustawach medycznych¹¹⁶.

Z dniem 1 października 2001 r. weszła w życie ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W jej art. 12 zapisano, na jakie wydziały dzieli się sąd rejonowy. Było ich pięć¹¹⁷, w tym jako trzeci (art. 12 pkt 3) wskazano wydział rodzinny i nieletnich nazwany jednoznacznie sądem rodzinnym „do spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw”. W art. 16 wymienionych zostało także 5 wydziałów sądu okręgowego, ale nie było wśród nich wydziału rodzinnego. Sprecyzowano natomiast, jakie sprawy z zakresu właściwości wydziałów rodzinnych i nieletnich w drugiej instancji rozpoznają wydziały cywilne, a jakie wydziały karne.

Ustawą z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw¹¹⁸, która weszła w życie 11 października 2011 r., zmieniono zasadę, że w sądach rejonowych obowiązkowe jest, m.in., utworzenie wydziału rodzinnego i nieletnich. Obowiązkowe stało się jedynie utworzenie wydziałów cywilnego i karnego.

Znowelizowany art. 12 § 1 pkt 1 p.u.s.p. przewidywał, że do właściwości wydziału cywilnego należy, m.in., rozpoznawanie spraw z zakresu „prawa rodzinnego i opiekuńczego, spraw

dów rodzinnych w sprawach rozwodowych) zob. W. Stojanowska, *Poselski projekt nowelizacji prawa rodzinnego a zasada trwałości małżeństwa i rodziny*, „Jurysta” 1995, nr 12, s. 13 i n.; E. Holewińska-Łapińska, *Uwagi...*, s. 17 i n.

¹¹⁴ E. Holewińska-Łapińska, *Uwagi...*, s. 26.

¹¹⁵ Dz.U. Nr 111, poz. 535.

¹¹⁶ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1287), ustawa z 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1185), ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 581), ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 799).

¹¹⁷ Wymieniono wydziały: cywilny, karny, rodzinny i nieletnich (z dodaniem w nawiasie „sąd rodzinny”), pracy (z dodaniem w nawiasie „sąd pracy”), ksiąg wieczystych.

¹¹⁸ Dz.U. Nr 203, poz. 1192.

dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw”.

W dodanym jednocześnie do art. 12 p.u.s.p. § 1a, pkt 1 przewidziano możliwość utworzenia wydziału rodzinnego i nieletnich do spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu, środków odurzających i psychotropowych oraz do spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw. Nie zachowano występującej w pierwszej wersji ustawy alternatywnej nazwy tego wydziału „sąd rodzinny”.

Nowe brzmienie art. 16 p.u.s.p., dotyczącego podziału sądu okręgowego na wydziały, nadal nie przewidywało wydziału rodzinnego i nieletnich (choćby tworzonego fakultatywnie). Do wydziału cywilnego przypisano sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, sprawy dotyczące leczenia uzależnionych od alkoholu, środków odurzających i psychotropowych, sprawy należące do sądu opiekuńczego, a także sprawy dotyczące demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, z wyjątkiem spraw przeciwko nieletnim o popełnienie czynu karalnego, jeżeli wobec nieletniego zastosowano środek poprawczy lub gdy środek odwoławczy zawiera wniosek o orzeczenie środka poprawczego. Te ostatnie sprawy przypisano do właściwości wydziałów karnych.

Wskutek jednej z kolejnych nowelizacji, dokonanej ustawą z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw¹¹⁹, wprowadzono zasadę, że w sądzie rejonowym mogą być tworzone wymienione w art. 12 p.u.s.p. wydziały¹²⁰, m.in. wydział rodzinny i nieletnich (nadal bez nazywania go sądem rodzinnym). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 16 p.u.s.p. także w sądach okręgowych można utworzyć (nie ma obowiązku utworzenia) wskazane tam wydziały¹²¹. Sprawy tradycyjnie powierzane wydziałom rodzinnym i nieletnich (sądom rodzinnym) w sądach rejonowych, w sądach okręgowych przypisano do wydziałów cywilnych.

5.1.2. Współcześnie przedstawiane oceny i postulaty zmian dotyczące funkcjonowania sądów rodzinnych

Z wcześniej przedstawionych ocen realizacji idei sądownictwa rodzinnego z okresu jego wdrażania wynikała akceptacja samej idei i krytyka sposobu jej realizacji.

Sądom rodzinnym powierzano zarówno w przeszłości, jak i współcześnie szeroki i systematycznie zwiększany zakres zadań. Oczekiwano i nadal oczekuje się bardzo wysokiego standardu ich wykonania bez zapewnienia odpowiednich środków dla realizacji. Ma to wpływ

¹¹⁹ Dz.U. poz. 1443.

¹²⁰ Przewidziano wydziały: cywilny, karny, rodzinny i nieletnich, pracy, ubezpieczeń społecznych (albo pracy i ubezpieczeń społecznych), gospodarczy, ksiąg wieczystych.

¹²¹ Przewidziano wydziały: cywilny, karny, pracy, ubezpieczeń społecznych (albo pracy i ubezpieczeń społecznych), gospodarczy, kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych.

na jakość orzecznictwa oraz czas rozpoznawania poszczególnych spraw, co jest wykazywane w licznych raportach z badań orzecznictwa sądów rodzinnych przeprowadzonych w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości. Ustalenia sytuacji faktycznej oraz postulaty poprawy organizacji funkcjonowania sądów rodzinnych są też dokonywane w uchwałach Kongresów Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce¹²². Uchwały dotyczą kwestii aktualnych w czasie ich podejmowania o różnym stopniu szczegółowości. Wiele postulatów powtarzanych jest wielokrotnie, ale nie są realizowane. Celowe wydaje się zwrócenie uwagi na niektóre z nich.

(1) Organizacja kontroli instancyjnej – postulat co najmniej dwuinstancyjnego sądownictwa rodzinnego

Formułując ideę sądownictwa rodzinnego, wskazywano na specyfikę spraw rodzinnych oraz celowość rozstrzygania o nich przez sędziów mających wiedzę pozaprawną, umiejętności z zakresu komunikacji interpersonalnej i predyspozycje psychiczne, niekiedy nawet nazywane „powołaniem”¹²³. Sądy rodzinne należą jednak tylko do struktury organizacyjnej sądów rejonowych. **Nie przedstawiono nigdy argumentów wskazujących, że dla należytego przeprowadzenia kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego w sprawie rodzinnej nie jest potrzebna wiedza i doświadczenie co najmniej takie jak wymagane od sędziów rodzinnych.**

Tymczasem w drugiej instancji w sprawach rodzinnych orzekają w wydziałach cywilnych sędziowie specjalizujący się głównie w prawie cywilnym, w szczególności majątkowym. Zapewne tylko nieliczni przed swoim awansem zawodowym do sądu odwoławczego orzekali w sądzie rodzinnym, a później pogłębiali swoją wiedzę w problematyce rodzinnoprawnej i opiekuńczej. W konsekwencji może się zdarzyć, że w drugiej instancji zapadnie rozstrzygnięcie o dyskusyjnej zasadności, przykładowo z punktu widzenia dobra dziecka, którego dotyczy, a niekiedy błędne, ale nie zostanie skorygowane, zważywszy na ograniczoną dostępność skargi kasacyjnej w sprawach z zakresu właściwości rzeczowej sądów rodzinnych. Sędziowie praktycy dostrzegają, że w drugiej instancji: **„zmiany orzeczeń są czasami zaskoczeniem, wbrew ogólnie przyjętej praktyce oraz liniom orzeczniczym ustalonym na szkoleniach i konferencjach specjalistycznych”**¹²⁴.

¹²² Uchwały są zamieszczone na stronie internetowej Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce <https://www.sssrwp.pl/>.

¹²³ M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych – wyniki badań własnych*, „Rodzina i Prawo” 2007, nr 3, s. 13–14.

¹²⁴ E. Ważny, *Organizacja sądownictwa rodzinnego – bariery i problemy* (Załącznik do sprawozdania z panelu z Kongresu Praw Rodzicielskich zorganizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniach 25–26 czerwca 2018 r. w Warszawie), <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kongres-praw-rodzicielskich/panel/organizacja-sadownictwa-rodzinnego-bariery-i-problemy> (dostęp: 13 października 2024 r.).

Postulat co najmniej dwuinstancyjnego sądownictwa rodzinnego wielokrotnie był wypowiedziany w uchwałach konferencji i kongresów sędziów rodzinnych¹²⁵, a jego zasadność dostrzegali Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego¹²⁶. Postulatu dwuinstancyjnego sądownictwa rodzinnego jednak nie zrealizowano. Nadal jest aktualny.

(2) Wątpliwości odnośnie do losowego przydziału spraw

Wprowadzone zostały rozwiązania organizacyjne wykluczające niektóre założenia idei sądu rodzinnego. Już w latach 80. ubiegłego wieku, w pierwszym okresie funkcjonowania sądów rodzinnych, o czym wspomniano wcześniej, zwracano uwagę na istotne trudności w realizacji założenia, że jeden sędzia prowadzi wszystkie sprawy rodziny należące do właściwości sądu rodzinnego. Wpływało na to niejednakowe obciążenie sprawami na terenie „przypisanym” danemu sędziemu, niebezpieczeństwo braku pełnego obiektywizmu, braki kadrowe, potrzeby z zakresu organizacji pracy wydziału itp. Losowy przydział spraw, niejako w założeniu, wykluczył postulat „prowadzenia sprawy rodziny” przez jednego sędziego. Zapewne za donioślejsze uznano zapewnienie obiektywizmu i równomierne obciążenia sędziów sprawami¹²⁷.

Zagadnienie to było omawiane m.in. podczas zorganizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniach 25–26 czerwca 2018 r. Kongresu Praw Rodzicielskich. Wskazano, że: „System losowego przydziału spraw sędziom w sprawach opiekuńczych uniemożliwia ścisłą współpracę sędziego, kuratora, pracownika socjalnego, pedagoga z danego rejonu i wypracowanie całościowego planu pracy z rodziną, zatem odejście od zasady pracy sędziego w rejonach w wielu przypadkach nie jest korzystne. Sędzia powinien znać daną rodzinę, wiele spraw się zazębia, nowy sędzia musi zapoznać się z materiałem w innych sprawach;

¹²⁵ Zob. przykładowo uchwały Konferencji Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce (Popowo, 9–19 kwietnia 1999 r.), (Zakopane, 30 marca–1 kwietnia 2000 r.), uchwała Walnego Zjazdu Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce (Warszawa, 7 marca 2001 r.) <https://www.sssrwp.pl/aktualnosci.php> (dostęp: 13 października 2024 r.), a także stanowisko wypowiedziane na Kongresie Praw Rodzicielskich zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniach 25–26 czerwca 2018 r. Odnotowania wymaga, że w tych uchwałach wskazywano na problem ograniczonych możliwości awansu zawodowego sędziów rodzinnych. Dostrzec też należy straty społeczne, jakie wiążą się z sytuacją, gdy doświadczony sędzia rodzinny, awansując do sądu okręgowego, musi dokonać „przekwalifikowania się”.

¹²⁶ Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie* (2015 r.), Warszawa 2016, s. 44–45; Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*, Warszawa 2016, s. 49–50; Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*, Warszawa 2017, s. 59; Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*, Warszawa 2019, s. 29; Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*, Warszawa 2020, s. 43, https://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/SitePages/Wystapienia_Pierwszego_Preza_SN.aspx (dostęp: 13 października 2024 r.).

¹²⁷ System Losowego Przydziału Spraw (SLPS) został wprowadzony od 1 stycznia 2018 r. Oczekiwano, że zapewni równe i sprawiedliwe obciążenie pracą sędziów oraz zagwarantuje bezstronność stronom postępowań sądowych. Zob. M. Pytlewska, *System Losowego Przydziału Spraw jako gwarancja bezstronnego prawa do sądu w kontekście zaleceń Unii Europejskiej*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40. Krytycznie na temat SLPS zob. przykładowo S. Gregorczyk-Abram, *System Losowego Przydziału Spraw w sądach powszechnych*, „Archiwum Osiatyńskiego”, 15 stycznia 2018 r., <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/system-losowego-przydzialu-spraw-sadach-powszechnych/> (dostęp: 13 października 2024 r.).

nieznany jest algorytm losowania, zachowanie tego samego składu z udziałem ławników w sprawach rozwodowych jest utrudnione”¹²⁸

Sędzia Ewa Ważny podczas Kongresu Praw Rodzicielskich zwróciła też uwagę na inne mankamenty systemu losowego przydziału spraw. Wskazała, że sprawy nie są równomiernie losowane (nie był wówczas znany algorytm losowania, na co zwróciła uwagę)¹²⁹, zdarzają się sytuacje okresowych przydziałów spraw tylko jednemu sędziemu, a także znaczne są obciążenia sędziów pracujących w okresie urlopowym¹³⁰. Problemy wywołuje także konieczność zachowania tego samego składu w sprawach odwoławczych oraz system losowania ławników do orzekania w sprawach rozwodowych¹³¹.

(3) Nadmierne obciążenia sędziów i braki kadrowe

Przez cały czas funkcjonowania sądów rodzinnych sędziowie mają liczne obowiązki poza orzecznicze. Zwraca się uwagę, że sędzia rodzinny nie tylko orzeka na rozprawach. Rozpoznaje bowiem też sprawy oceniane jako „pilne”, wnioski o udzielenie zabezpieczenia. Prowadzi postępowania wykonawcze i opiekuńcze.

W wydziałach rodzinnych i nieletnich prowadzone są dyżury w sprawach nieletnich, w sprawach z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także w trybie ustaw „medycznych”.

Sędziowie realizują kontrole szpitali psychiatrycznych, Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych, Zakładów Poprawczych, Schronisk Młodzieżowych, Policyjnych Izb Dziecka, Domów Pomocy Społecznej.

Mimo tak znacznych obciążeń w wydziałach rodzinnych i nieletnich obserwowane są braki kadrowe, które dotyczą etatów sędziowskich, asystenckich, referendarskich¹³². Oddzielnym

¹²⁸ E. Ważny, *Organizacja...*

¹²⁹ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 maja 2022 r., III OSK 1189/21, ONSAiWSA 2022, nr 6, poz. 92, ustalił, że: „wzgląd na przejrzystość życia społecznego i prawidłowość funkcjonowania sądów przemawia za uznaniem, że kod źródłowy SLPS stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764)”. Zasady przydziału spraw sędziom, asesorom i referendarzom sądowym aktualnie normuje art. 47a p.u.s.p. oraz oddział 1 („Zasady przydziału spraw”) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. – Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 867 ze zm.).

¹³⁰ Powoduje to przykładowo, że „jeden sędzia na podstawie akt »Opm« lub »Nw« wszczyna sprawę z urzędu Nsm lub Nkd, inny sędzia referent wyznaczony w wyniku losowania prowadzi sprawę i dopiero zapozna się z materiałem zebrany w aktach opiekuńczych lub wykonawczych” – E. Ważny *Organizacja...*

¹³¹ Jak wskazała E. Ważny, ten sam ławnik przypisany jest do różnych sędziów, co komplikuje planowanie wokand, może powodować przekroczenie limitów udziału ławników w sprawach, zwiększa koszty udziału ławników w rozprawach, a w przypadku kolizji terminów bądź zdarzeń losowych dotyczących ławnika, np. jego choroby, dochodzi do wyznaczenia terminu dalszego lub odroczenia rozprawy. Ławnicy, zwłaszcza gdy są osobami pracującymi, rezygnują ze sprawowania funkcji; zob. E. Ważny *Organizacja...*

¹³² E. Ważny w powołanym opracowaniu z 2018 r. poinformowała, że odnotowano wstrzymanie konkursów na stanowiska sędziowskie, odpływ sędziów z zawodu, odsunięcie od orzekania sędziów w wieku emerytalnym,

(obecnym od lat 80. ubiegłego wieku) problemem jest niewystarczająca obsada i płynność kadr w sekretariatach wydziałów rodzinnych i nieletnich¹³³.

(4) Zła jakość legislacji

Na pracę sędziów rodzinnych i jej efektywność negatywny wpływ ma jakość legislacji, ocenianej często jako zła. Wiele problemów nie ma jednoznacznych rozwiązań normatywnych. Sędziowie wskazują, że ich opinie i postulaty nie są w ogóle bądź w wystarczającym stopniu uwzględniane. Nałożenia nowych obowiązków nie poprzedza stosowna informacja, szkolenia i zmiany organizacyjne¹³⁴.

5.2. Sędziowie rodzinni

5.2.1. Przygotowanie do pełnienia funkcji sędziego rodzinnego

W okresie funkcjonowania sądów rodzinnych (od 1 stycznia 1978 r. do czasów współczesnych) ulegały zmianom unormowania dotyczące drogi kandydata do sprawowania funkcji sędziego. Mają one zastosowanie do wszystkich sędziów, niezależnie od tego, w jakim wydziale sądu orzekają. W konsekwencji więc nie poświęcają uwagi szczególnym kwalifikacjom, jakie teoretyczny model sądownictwa rodzinnego przypisuje sędziemu rodzinnemu.

Szczegółowe omawianie zmian nie wydaje się celowe. Wspomnieć jedynie wypada, że sędziowie, którzy orzekali w wydziałach rodzinnych i nieletnich, po ich utworzeniu w skali ogólnokrajowej w 1978 r. przygotowanie do wykonywania zawodu odbywali w większości w trybie aplikacji sędziowskiej, najczęściej stacjonarnej, realizowanej w ramach określonego sądu wojewódzkiego, łącząc szkolenia teoretyczne, organizowane przez ten sąd, z pracą pod kierunkiem sędziego-patrona w różnych wydziałach sądowych w danym sądzie (rejonowym i wojewódzkim). Obserwowali czynności podejmowane przez sędziego, działalność sekreta-

delegowanie sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i do sądów okręgowych lub apelacyjnych bez kierowania na ich miejsce innych osób – E. Ważny *Organizacja...*

¹³³ E. Ważny (w: *Organizacja...*) stwierdziła, że doświadczeni sekretarze odchodzą, nowo przyjęci pracownicy wymagają szkolenia i wsparcia, często popełniają błędy. W konsekwencji zarządzenia wykonywane są ze znacznym opóźnieniem. Pracownicy sekretariatów mają też obciążające obowiązki dotyczące statystyki i odpowiedzi na pisma w ramach nadzoru administracyjnego. Trudne warunki pracy i niesatysfakcjonujące wynagrodzenia powodowały strajki pracowników sekretariatów sądowych, np. w 2018 r. (masowe korzystanie ze zwolnień lekarskich mające formę protestu pracowniczego). Zob. przykładowo P. Szymaniak, M. Kryszkiewicz, *Resortowe remedium na strajk w sądach: Zastępstwo na śmieciówce*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 12 grudnia 2018 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1386856,zastepstwo-na-smieciowce-w-sadach-strajk.html> (dostęp: 13 października 2024 r.).

¹³⁴ Jak skonstatowała sędzia Ewa Ważny (w: *Organizacja...*): „brak spokojnych i rzeczowych konsultacji ze środowiskami zainteresowanymi, brak wcześniejszego przygotowania organizacyjnego w zakresie tych zmian i szkoleń”. Przykłady krytycznie ocenionej legislacji zob. E. Ważny, *Sędzia rodzinny – prawnik, praktyk, człowiek*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2020, nr 3, s. 132.

riatów sądowych, organów pomocniczych, wykonywali zlecone im czynności (np. protokołowali przebieg posiedzeń sądu, przygotowywali projekty niektórych orzeczeń i uzasadnień orzeczeń). Publicystycznie można stwierdzić, że niejako od kuchni poznawali pracę sędziego, sekretariatów sądowych i jednostek organizacyjnych sądu. Okres aplikacji (który też ulegał zmianom, ale nigdy nie był krótszy niż dwa lata) kończył egzamin sędziowski. Kolejnym etapem pracy przygotowującej do sprawowania funkcji sędziego była asesura. Sędziów sądów powszechnych powoływała wówczas Rada Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z art. 53 znowelizowanego p.u.s.p. z 1928 r.

W pierwszym okresie funkcjonowania sądów rodzinnych sędziowie mieli możliwość odbycia specjalistycznych, dla nich organizowanych, studiów podyplomowych z zakresu nauk pozaprawnych, przydatnych do orzekania w wydziale rodzinnym i nieletnich. W praktyce nie wszyscy sędziowie rodzinni ukończyli stosowne studia podyplomowe, gdy była taka (przynajmniej teoretycznie) możliwość. Od kilkudziesięciu lat jednak nie ma takiej możliwości, zapewnionej dzięki działaniom organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości.

Z dniem 1 września 1985 r. zaczęła obowiązywać ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych normująca powoływanie sędziego (dział II, rozdział 2). Na jej podstawie wniosek Ministra Sprawiedliwości o powołanie na stanowisko sędziego powinien zawierać informację o treści opinii właściwego kolegium sądu wojewódzkiego.

Po zmianach ustrojowych, 29 grudnia 1989 r. weszła w życie ustawa z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa¹³⁵. Do kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa zaliczono rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziowskie oraz przedstawianie prezydentowi wniosków o powołanie na urząd sędziego.

W rozdziale VIII Konstytucji RP z 1997 r.¹³⁶ zostały opisane pozycja, zadania, skład i kadencja Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej rola w procesie prowadzącym do nominowania na funkcję sędziego. Stosowne ustawy były kilkakrotnie uchwalane i nowelizowane¹³⁷. Aktualnie obowiązuje (wielokrotnie nowelizowana) ustawa z 12 maja 2011 r.¹³⁸

¹³⁵ Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zm.

¹³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹³⁷ Uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., kilkakrotnie nowelizowana, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z 1989 r. została uchylona przez obowiązującą od 1 października 2001 r. ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa z 27 lipca 2001 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67). Ta ustawa obowiązywała do 18 lipca 2011 r., gdy weszła w życie, aktualnie obowiązująca (ze zmianami), ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z 12 maja 2011 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1186).

¹³⁸ Dnia 20 grudnia 2023 r. Sejm RP X kadencji przyjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym, zob. <https://www.sejm.gov.pl/media10.nsf/files/TNON-CYQR9K/%24File/Uchwa%C5%82a%20Sejmu%20ws.%20Krajowej%20Rady%20S%C4%85downictwa.jpg> (dostęp: 14 października 2024 r.). Tego samego dnia do tej uchwały odniosło się Prezydium KRS, podejmując własną uchwałę, zob. <https://krs.pl/pl/aktualnosci/2331-uchwala-prezydium-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-20-grudnia-2023-r.html> (dostęp: 14 października 2024 r.).

Po różnych zmianach „dojście” do zawodu sędziego zostało utrudnione. Od 2017 r. aplikacja sędziowska jest prowadzona tylko przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie¹³⁹. Jej rozpoczęcie może nastąpić po pomyślnym przejściu dwuetapowego, odpłatnego, trudnego konkursu.

Aktualnie kandydat na sędziego zostaje wyłoniony w drodze konkursu, do którego mogą przystąpić prawnicy (asystenci sędziów, referendarze, prokuratorzy, adwokaci, radcy prawni, notariusze, pracownicy naukowcy z dziedziny prawa z określonym stażem pracy).

Nie ma unormowań poświęconych kwalifikacjom sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich oraz ich szkoleniu zawodowemu, choć wiedza specjalistyczna, pozaprawna była traktowana jako istotny element kwalifikacji sędziego rodzinnego, gdy formułowano ideę sądownictwa rodzinnego.

Doświadczeni sędziowie rodzinni badani w 2012 r. za najbardziej przydatną w ich pracy uznali specjalistyczną wiedzę z zakresu psychologii ogólnej, psychologii dziecięcej, komunikacji interpersonalnej, pedagogiki, etyki, socjologii i seksuologii.

Z innych wypowiedzi sędziów i pytań kierowanych do specjalistów przed konferencjami sędziów rodzinnych wynika, że liczne wątpliwości budzi specjalistyczna, pozaprawna problematyka tzw. ustaw lekarskich, zagadnienia ochrony zdrowia psychicznego, uzależnień i sposobu rozpoznawania symptomów uzależnienia¹⁴⁰.

Jak oceniła Ewa Ważny, wieloletni sędzia rodzinny oraz sędzia-wizytator, Wiceprezes Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce, odnośnie do sędziów mających rozpocząć orzekanie w wydziałach rodzinnych i nieletnich: „Osoby te po odebraniu nominacji od Prezydenta RP są bez żadnej praktyki rzucane na głęboką orzeczniczą wodę. Znaczna część nowo powołanych sędziów dzięki ogromnej pracy i samodyscyplinie odnajduje się w nowej roli. Zdarzają się jednak sytuacje, w których nowy sędzia nie potrafi organizacyjnie zapanować nad referatem, brakuje mu cierpliwości na sali rozpraw lub ma kłopot z wydaniem orzeczenia i zakończeniem sprawy. Być może powrót do aplikacji sędziowskiej, która łączy naukę z praktykami w sądzie, byłby dużo lepszym źródłem powoływania przyszłych sędziów, a dodatkowo okres asesury umożliwiłby sprawdzenie, czy dana osoba nadaje się do tego zawodu”¹⁴¹.

¹³⁹ Ustawą z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. Nr 26, poz. 157; tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 217), utworzono Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, której celem jest kształcenie i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratury. Nadzór nad Szkołą w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem sprawuje Minister Sprawiedliwości. Krajowa Szkoła zastąpiła Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, działające na podstawie ustawy z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1410 ze zm.).

¹⁴⁰ M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych...*, s. 175–176, H. Ciepła, B. Janiszewska, *Odpowiedzi na pytania przesłane przez Sędziów Rodzinnych na II Ogólnopolską Konferencję „Rodzina a prawo i Sąd Rodzinny”*, „Rodzina i Prawo” 2015, nr 34–35.

¹⁴¹ E. Ważny, *Sędzia...*, s. 131.

5.2.2. Pozycja zawodowa, samoocena i organizacja środowiska sędziów rodzinnych

5.2.2.1. Dobór sędziów rodzinnych

Przedstawione oczekiwania wobec sędziów rodzinnych, sformułowane w drugiej połowie lat 70. ubiegłego stulecia, były bardzo wysokie zarówno odnośnie ich kwalifikacji zawodowych, jak i zadań pozaorzeczniczych. Jeszcze na etapie organizowania eksperymentalnych sądów rodzinnych większość orzekających w nich sędziów, którzy uczestniczyli w badaniu ankietowym IBPS (58,8%), nie ubiegała się o orzekanie w takim sądzie¹⁴². Podobnie było i później. Badania ankietowe sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich przeprowadzone przez Magdalenę Arczewską w 2007 r. i w 2012 r. wykazały, że większość z nich nie miała wpływu na skierowanie do orzekania w sądzie rodzinnym (nie był to ich wybór). Jednakże aż 80,5% ankietowanych w 2012 r. oceniło, że znając w praktyce realia pracy sędziego rodzinnego i mając możliwość swobodnego „wyboru zawodu i zaplanowania ścieżki kariery”, w pełni świadomie wybraliby orzekanie w sądzie rodzinnym¹⁴³. Ten wynik potwierdził tezę Magdaleny Arczewskiej, iż: „choć zawód sędziego rodzinnego stanowi powołanie, to sędziowie wykonujący ten zawód trafiają do wydziałów rodzinnych w drodze przypadku, a poczucie »misji« czy »powołania« kształtuje się u nich z czasem”¹⁴⁴.

Zacytowane wyżej ustalenie o wytworzeniu się u sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich poczucia „misji” może skłonić do postawienia hipotezy, że brak zainteresowania orzekaniem w takim wydziale w znacznej części przypadków mógł wynikać z braku pogłębionej wiedzy na temat problematyki spraw należących do właściwości tego wydziału oraz społecznej doniosłości należytej pracy wydziału w płaszczyźnie orzeczniczej i pozaorzeczniczej, skoro uzyskanie takiej wiedzy podczas pełnienia funkcji zmieniło postawę ankietowanych sędziów. O ile postawiona hipoteza jest zasadna, przemawia na rzecz realizacji idei specjalistycznego przygotowania kandydatów do orzekania w sądzie rodzinnym.

5.2.2.2. Samoorganizacja środowiska sędziów rodzinnych

Większość sędziów od powstania sądów rodzinnych z dniem 1 stycznia 1978 r. do czasów współczesnych nie została skierowana do orzekania w nich z własnego wyboru. Jedną z przyczyn niechęci podjęcia się funkcji sędziego rodzinnego był emocjonalny odbiór

¹⁴² Spośród mających już doświadczenie orzecznicze w eksperymentalnym sądzie rodzinnym 26,5% nie chciało w takim wydziale pozostać, choć samą ideę sądownictwa rodzinnego oceniali pozytywnie. Przyczyny niechęci do pozostania w wydziale rodzinnym i nieletnich były zróżnicowane: inne zainteresowania prawnicze, zbyt duże przeciążenie pracą, ale także brak życzliwości kierownictwa i środowiska sędziowskiego oraz innych prawników (J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 212–213.).

¹⁴³ M. Arczeńska, *Sędziowie rodzinni o sobie – wyniki badania 2012*, „Rodzina i Prawo” 2013, nr 24, s. 9.

¹⁴⁴ M. Arczeńska, *Sędziowie...*, s. 9.

przez sędziów rodzinnych ocen formułowanych w środowisku prawniczym. Już w badaniach sędziów z okresu eksperymentalnego funkcjonowania sądów rodzinnych Jacek R. Kubiak odnotował stwierdzenie jednego z ankietowanych, że inni prawnicy, „śmieją się z »sędziów-pedagogów«”¹⁴⁵.

Sędziowie badani w 2007 r. oceniali, że w opinii społecznej „sędzia bez względu na to w jakim wydziale pracuje wzbudza respekt i cieszy się prestiżem”, choć nastawienie to ulega zmianie (pogorszeniu) w następstwie „obrazu sędziego jaki jest kreowany przez media [i] wypowiedzi polityków na temat konkretnych spraw sądowych, co w konsekwencji prowadzi do ich upolitycznienia”¹⁴⁶.

Równocześnie badani sędziowie rodzinni odnotowywali, że stanowią „zamkniętą grupę zawodową, która ma tendencję do izolowania się”¹⁴⁷. Wyrazili przekonanie, że w środowisku prawniczym (w tym sędziowskim) spotykają się z opinią, iż: „do pracy w sądach rodzinnych nie jest potrzebne ani dobre prawnicze przygotowanie ani rozległa wiedza”¹⁴⁸. Jak oceniła wypowiedzi ankietowanych sędziów Magdalena Arczewska: „badani zgodnie twierdzili, że uznawani są za »boczny tor« systemu sądownictwa oraz, że nie cieszą się uznaniem innych sędziów. [...] Respondenci podkreślali, że w środowisku krąży opinia, zgodnie z którą w sądach rodzinnych rozpatrywane są jedynie proste pod względem merytorycznym sprawy a pracy jest zdecydowanie mniej niż w innych wydziałach”¹⁴⁹.

Wspomniane badania nie weryfikowały, na ile to przeświadczenie sędziów rodzinnych co do postrzegania ich w środowisku prawniczym, głównie sędziowskim, było uzasadnione. Zapewne jednak miało wpływ na poszukiwanie przestrzeni dla „wymiany doświadczeń i dyskusowania problemów”¹⁵⁰.

Przed II wojną światową taką przestrzeń zapewniało Międzynarodowe Stowarzyszenia Sędziów dla Nieletnich współtworzone w 1938 r. m.in. przez polskich sędziów.

¹⁴⁵ J.R. Kubiak, *Sądy...*, s. 212–213.

¹⁴⁶ M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych...*, s. 180–181. Oceniano, zbieżnie z cytowanym stanowiskiem sędziów rodzinnych [K. Daniel, *Kryzys społecznego zaufania do sądów*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2 (185), s. 79], że: „rola mediów w kształtowaniu opinii społecznej, także na temat sądownictwa, nie ulega wątpliwości. To, co zwykli ludzie wiedzą o sądach i jak je oceniają, jest w zdecydowanej większości przypadków ukształtowane poprzez przekazy telewizyjne, radiowe, prasę i, być może, coraz częściej Internet. Media ogrywają także kluczową rolę w transmitowaniu opinii wyrażanych przez polityków”. W związku z zacytowanym stanowiskiem wspomnieć wypada o pozycji zawodu sędziego w świetle hierarchii poważania zawodów. Badanie Centrum Badania Opinii Społecznej z 2019 r. (CBOS, *Które zawody poważamy?* Komunikat z badań Nr 157/2019, Warszawa 2019, s. 3 rys. 1 pt.: *Hierarchia zawodów według poważania społecznego*) wykazało, że 58% badanych obdarzało zawód sędziego dużym poważaniem, 28% średnim, 10% małym (4% nie miało zdania). Po dokonaniu znormalizowania średnich ocen prestiżu zawodów (powołany Komunikat CBOS s. 8 tabela nr 3) i przyjęciu, że prestiż bardzo duży to 100%, duży to 75%, średni to 50%, mały to 25%, a bardzo mały wynosi 0, ocena prestiżu zawodu sędziego w kolejnych badaniach była następująca: 1995 r. – 71%, 1996 r. – 69%, 1999 r. – 70%, 2008 r. – 69%, 2013 r. – 67%, 2019 r. – 66%. W badaniach nie brano pod uwagę, w jakim sądzie orzeka ani w jakiej problematyce się specjalizuje.

¹⁴⁷ M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych...*, s. 172.

¹⁴⁸ M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych...*, s. 180.

¹⁴⁹ M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych...*, s. 180.

¹⁵⁰ M. Arczewska, *Społeczne role sędziów rodzinnych...*, s. 171.

Działalność Stowarzyszenia w Polsce reaktywowano w 1987 r. (w 2013 r. nastąpiła zmiana nazwy Stowarzyszenia – na Stowarzyszenie Sędziów Rodziny)¹⁵¹. Bazę finansową dla stowarzyszenia stanowi *Fundacja Veillard-Cybulskich*¹⁵², ustanowiona 30 grudnia 1988 r. przez Henrykę Veillard-Cybulską.

Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Stowarzyszenia liczy ono 248 członków, zrzeszonych w 16 kołach w całej Polsce i współpracuje z podobnymi organizacjami w Europie oraz z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Sędziów dla Nieletnich i Rodziny z siedzibą w Genewie.

Cele Stowarzyszenia Sędziów Rodziny w Polsce zostały określone w § 7 statutu z 23 marca 2019 r.¹⁵³ Wskazano tam m.in. umacnianie niezależności i niezawisłości sędziów rodzinnych i troskę o ich autorytet (pkt 1), doskonalenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych sędziów oraz osób współpracujących z sądownictwem rodzinnym (pkt 4), reprezentowanie zawodowych i socjalnych interesów środowiska sędziowskiego (pkt 8), integrację środowiska sędziów rodzinnych (pkt 11).

Wśród określonych w § 8 ust. 1 Statutu środków służących realizacji celów Stowarzyszenia związanych z doskonaleniem zawodowym wymieniono m.in. prowadzenie działalności szkoleniowej (pkt 2), organizowanie narad, konferencji naukowych, wystaw i odczytów (pkt 3), współpracę z innymi stowarzyszeniami o zbliżonym profilu w kraju i za granicą (pkt 4).

Stowarzyszenie organizuje corocznie Kongresy, w których programach przewidziane są wykłady na aktualne tematy. Współorganizuje i/lub informuje o różnych szkoleniach i studiach podyplomowych (zwykle odpłatnych). Przykładowo w roku akademickim 2023/2024 jest realizowana VIII edycja studiów podyplomowych „Prawo rodzinne z elementami psychologii”¹⁵⁴, zorganizowanych przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, obejmujących 165 godzin zajęć dydaktycznych podzielonych na 11 zjazdów prowadzonych online.

W środowisku sędziów rodzinnych rozpoczęło też działalność w 2013 r. Stowarzyszenie Sędziów Rodziny „Pro Familia” z siedzibą w Krakowie, określające główny kierunek swojej aktywności jako „dążenie do poprawy warunków pracy orzeczniczej” przez „realizację szkoleń oraz opiniowanie projektów legislacyjnych”. Cele i sposoby działania Stowarzyszenia „Pro Familia” określone w jego statucie¹⁵⁵ są bardzo zbliżone do zasygnalizowanych celów Stowarzyszenia Sędziów Rodziny w Polsce. Stowarzyszenie to realizowało je m.in. przez współpracę z wydawanym przez spółkę „Instytut Badań DNA” periodykiem „Rodzina i Prawo

¹⁵¹ *Stowarzyszenie Sędziów Rodziny w Polsce. Historia*, <https://www.sssrwp.pl/onas.php?typ=hi> (dostęp: 13 października 2024 r.).

¹⁵² Statut Fundacji Veillard Cybulskich, <https://www.sssrwp.pl/onas.php?typ=sf> (dostęp: 13 października 2024 r.).

¹⁵³ Zob. <https://www.sssrwp.pl/onas.php?typ=ss> (dostęp: 13 października 2024 r.).

¹⁵⁴ Zob. <https://www.wpia.uni.lodz.pl/rodzinne> (dostęp: 13 października 2024 r.).

¹⁵⁵ Zob. <http://sędziowierodzinni.pl/o-nas/statut/> (dostęp: 13 października 2024 r.).

(Kwartalnik sędziów rodzinnych)¹⁵⁶. Było też organizatorem szkoleń i kongresów¹⁵⁷. Aktualnie brak informacji o aktywnościach tego stowarzyszenia.

6. Uwagi podsumowujące

Idea sądownictwa rodzinnego i historia jej realizacji w Polsce (od sądu dla nieletnich do sądu rodzinnego) wskazuje, że **najistotniejszym zadaniem sądu rodzinnego jest należyte, podjęte we właściwym czasie, działanie będące reakcją na przejawy zjawisk dysfunkcyjnych w rodzinach z małoletnimi dziećmi, zagrażających ich dobru, oraz na zachowania dysfunkcyjne wśród nieletnich, przejawy ich demoralizacji i popełnianie czynów zabronionych, a także przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich.**

Nie ulega wątpliwości, że bardzo liczne czynniki wpływają na dysfunkcje w rodzinach. Są możliwe do poznania przez sąd przy rozpoznawaniu spraw o różnym przedmiocie (np. rozwodowych, alimentacyjnych, związanych z zarządzeniem majątkiem małżonków i majątkiem dzieci, z leczeniem, przestępczością członków rodziny). Jednakże zakres właściwości rzeczowej sądu rodzinnego powinien być ustalony w taki sposób, aby sędziowie mogli skoncentrować swoją uwagę we wskazanych wyżej najistotniejszych zadaniach.

Przez cały czas funkcjonowania sądów rodzinnych od 1 stycznia 1978 r. powierzano im nadmierny (w stosunku do liczebności kadry i środków koniecznych dla wypełnienia zadań) zakres właściwości, z tendencją do stałego jego rozszerzania. Jedyne poważne ograniczenie tej właściwości – przeniesienie w 1991 r. rozpoznawania spraw rozwodowych, także małżeństw ze wspólnymi małoletnimi dziećmi – do wydziałów cywilnych sądów wojewódzkich/okręgowych, naruszało ideę sądownictwa rodzinnego. Mimo krytyki tego rozwiązania, a nawet przyznania przez Ministra Sprawiedliwości podczas prac nad poselskim projektem nowelizacji prawa rozwodowego wniesionym 28 września 1994 r. pod obrady Sejmu II kadencji (druk sejmowy nr 800), iż przekazanie spraw rozwodowych do sądów wojewódzkich było błędem, nie nastąpiło naprawienie tego błędu.

Jednym z istotnych czynników osiągnięcia społecznych zadań stawianych przed sądami rodzinnymi jest jednolitość orzecznictwa i spójność polityki orzeczniczej. Można je osiągnąć dzięki kontroli instancyjnej wykonywanej na możliwie najlepszym poziomie merytorycznym. Przemawia to za **co najmniej dwuinstancyjnym sądownictwem rodzinnym.** Sąd rodzinny drugiej instancji, w którym orzekaliby najbardziej doświadczeni sędziowie rodzinni, mógłby

¹⁵⁶ Kwartalnik był wydawany w latach 2006–2017.

¹⁵⁷ Ostatnia zamieszczona na stronie internetowej Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych „Pro Familia” (w zakładce „Aktualności”) informacja dotyczy planowanego w okresie 15–19 września 2019 r. w Zakopanym VI Kongresu szkoleniowego pt.: „Rola sądu rodzinnego w świetle zmian w prawie”.

to zapewnić. Powstanie sądów rodzinnych drugiej instancji „zatrzymywałyby” też najlepszych sędziów w sądownictwie rodzinnym dzięki możliwości awansu zawodowego niezwiązanego ze zmianą specjalizacji.

Jednym z czynników należytej realizacji idei sądownictwa rodzinnego jest bardzo dobre przygotowanie kadr do pracy w sądach rodzinnych. Eksponowano to w okresie przygotowywania sądownictwa rodzinnego, ale nigdy dotychczas konsekwentnie nie realizowano. Jest to więc jeden z obszarów pożądanых zmian.

Badania poświęcone społecznym rolom sędziów rodzinnych odkryły swoisty fenomen kształtowania się u tych sędziów poczucia „misji”, odkrywania „powołania” do wykonywania funkcji.

Znaczna część sędziów przynależy do stowarzyszeń sędziów rodzinnych dbających o spójność środowiska i doskonalenie zawodowe. Można przyjąć założenie, że mimo marginalizowania tego środowiska, zamkniętej dla większości drogi awansu zawodowego i dostrzeganego przez sędziów rodzinnych „braku szacunku w systemie sądownictwa powszechnego”, istnieje znaczna kadra sędziów rodzinnych gotowych do podnoszenia kwalifikacji, przekonanych o społecznej wartości własnej pracy mimo jej wyjątkowo wysokich „kosztów własnych” z uwagi na „przeciążenia emocjonalne” związane z przedmiotem pracy. Skłania to do hipotezy, że w tym środowisku zawodowym są zasoby ludzkie, które mogłyby zostać lepiej wykorzystane dla realizacji zasady ochrony rodziny i dobra dziecka, gdyby zapewniono im dobrą organizację pracy, ustawiczne doskonalenie zawodowe, ochronę przed wypaleniem i stawianie zadań adekwatnych do możliwości.

CZĘŚĆ II. ZAŁOŻENIA REFORMY SĄDOWNICTWA RODZINNEGO W POLSCE

Przedstawione tendencje w zakresie funkcjonowania sądownictwa rodzinnego w Polsce, polegające na wstrzymaniu rozwijania tej idei, a nawet na wycofywaniu się z niej, powodują, że zgłaszane są postulaty *de lege ferenda* zmierzające do powrotu do pierwotnych założeń systemu sądownictwa rodzinnego. Wyrazicielem tych postulatów jest w szczególności środowisko sędziów rodzinnych, reprezentowane przez działające w Polsce stowarzyszenia: Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych „Pro Familia” oraz Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych w Polsce. Organizowane corocznie kongresy tych stowarzyszeń są okazją do formułowania uchwał określających pożądany kierunek zmian prawa w zakresie organizacji i funkcjonowania sądownictwa rodzinnego. W ostatnich latach, w niektórych przypadkach wielokrotnie, formułowano wiele postulatów (zostały one zebrane i uporządkowane na podstawie uchwał podsumowujących doroczne kongresy Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce z: 18 września 2013 r., 25 września 2014 r., 10 września 2015 r., 22 września 2016 r. i 20 września 2017 r.):

1. powołanie wyspecjalizowanych wydziałów rodzinnych oraz sędziów na wszystkich szczeblach sądownictwa powszechnego;
2. organizowanie szkoleń podyplomowych dla sędziów z zakresu psychiatrii, a dla lekarzy z zakresu psychiatrii sądowej dzieci i młodzieży;
3. ocena sprawności orzekania w sprawach rodzinnych na podstawie czasu trwania postępowania z uwzględnieniem jego specyfiki, uwzględnianie prowadzenia spraw w postępowaniu wykonawczym przy ocenie pracy sędziów rodzinnych;
4. opracowanie nowych zasad awansu poziomego zasłużonych sędziów rodzinnych, przy zachowaniu procedur oceny kwalifikacji sędziów w związku z ich awansem służbowym;
5. odstąpienie od likwidacji etatów orzecznich w sądownictwie rodzinnym;
6. sprzeciw wobec tendencji do administratywizacji prawa rodzinnego, ograniczania kompetencji sądownictwa rodzinnego, narzucania ograniczeń w swobodnym i niezawisłym rozstrzygnięciu spraw rodzinnych;

7. rozszerzenie i umocnienie bieżącej współpracy instytucji i organizacji zajmujących się pomocą, wspieraniem i ochroną rodziny i dziecka z sądownictwem rodzinnym;
8. wyraźne określenie obowiązków i kompetencji organów i instytucji współpracujących z sądownictwem rodzinnym, zwłaszcza kuratorów sądowych w zakresie wykonania orzeczeń sądowych oraz rozszerzenie i umocnienie bieżącej współpracy w tym zakresie;
9. zmiana przepisów w zakresie tworzenia, funkcjonowania i doboru kadr Opiniodawczych Zespołów Sądowych Specjalistów w celu zapewnienia sądom rodzinnym sprawnego i merytorycznego diagnozowania na potrzeby toczących się postępowań;
10. wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego odrębnego działu zawierającego przepisy dotyczące postępowania wykonawczego w sprawach opiekuńczych;
11. doprowadzenie do uchwalenia nowego, kompleksowego prawa nieletnich, dostosowanego do obecnych realiów życia społecznego i standardów europejskich;
12. zmiana przepisów w zakresie postępowań dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem, w celu poprawy ich efektywności;
13. uproszczenie procedur alimentacyjnych;
14. zmiana przepisów dotyczących postępowania zabezpieczającego w sprawach rodzinnych, z uwagi na szczególny charakter i specyfikę tych spraw, celem usprawnienia postępowania na tym etapie i zapobiegania przewlekłości;
15. powołanie efektywnego, centralnego systemu kierowania nieletnich do szpitali psychiatrycznych lub innych odpowiednich zakładów leczniczych;
16. zmiana ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zakresie orzekania przez sądy rodzinne o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu;
17. ustawowe uregulowanie obowiązku trzeźwości i konsekwencji niezachowania trzeźwości, przez kobiety w okresie ciąży;
18. nałożenie na ośrodki pomocy społecznej obowiązku efektywnego wskazywania kandydatów na opiekunów i kuratorów, dla osób ubezwłasnowolnionych;
19. wprowadzenie odrębnych przepisów proceduralnych w zakresie spraw prowadzonych na podstawie tzw. ustaw medycznych;
20. rozwijanie idei mediacji w sprawach rodzinnych i nieletnich na etapie postępowania zarówno przedsądowego, jak i sądowego;
21. zachowanie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego jako odrębnej kodyfikacji.

Wymienione postulaty stanowią zarazem diagnozę funkcjonowania sądownictwa rodzinnego w Polsce. Należą jednak do różnych kategorii – dotyczą zagadnień ustrojowych, wiążą się z konkretnymi problemami orzeczniczymi wymagającymi interwencji ustawodawcy, a także odwołują do polityki prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie organi-

zacji sądownictwa powszechnego. Jakkolwiek wszystkie te aspekty wpływają ostatecznie na poziom orzekania w sprawach rodzinnych, to z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania, tj. określenia podstawowych założeń reformy sądownictwa rodzinnego, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na kwestie o charakterze ustrojowym, pamiętając o tym, że nawet doskonale skonstruowane organizacyjnie sądownictwo rodzinne może okazać się nieskuteczne przy braku odpowiednich regulacji procesowych lub niewłaściwej polityce kadrowej. Problematyki ustrojowej dotyczą przede wszystkim postulaty wymienione w pkt 1-9.

Mając na uwadze przywołane zagrożenia dla systemu sądowej ochrony praw rodzinnych, pierwotne założenia systemu sądownictwa rodzinnego, jego dotychczasową ewolucję oraz postulaty środowiska sędziów rodzinnych, należy wskazać następujące obszary pożądaných zmian ustrojowych.

Fundamentalnym celem reformy powinno być wyodrębnienie organizacyjne sądownictwa rodzinnego. W chwili obecnej należy uznać, że nie byłoby właściwe tworzenie pionu takiego sądownictwa o charakterze szczególnym (tak jak w przypadku sądów wojskowych). Rozwiązaniu takiemu przeciwstawia się istotne problemy o charakterze organizacyjnym (przede wszystkim kadrowym), a także merytorycznym: część spraw rozpatrywanych przez sądy opiekuńcze pozostaje w ścisłym związku z zagadnieniami cywilnoprawnymi, zarówno z zakresu majątkowego, jak i osobowego prawa cywilnego. Jako najbardziej właściwe ocenić należy natomiast orzekanie o sprawach rodzinnych wyłącznie w powołanych w tym celu wydziałach rodzinnych i nieletnich. Powinny być one tworzone w obu instancjach, tj. w sądach rejonowych i okręgowych. Dopiero tak skonstruowana struktura sądownictwa rodzinnego pozwalałaby na realizację celu jego powołania, tj. osiągnięcie odpowiedniego poziomu profesjonalizmu kadry sędziowskiej w obszarach kompetencji niezbędnych do rozpoznawania spraw rodzinnych (m.in. psychologii, pedagogiki, resocjalizacji). Rozpatrywanie spraw rodzinnych w obu instancjach przez wydziały rodzinne byłoby korzystne z punktu widzenia kontroli instancyjnej. Rozwiązanie, w którym kontrolę instancyjną nad wyspecjalizowanymi sądami rodzinnymi sprawują obecnie zwykle sądy cywilne, należy ocenić jako niespójne i niefunkcjonalne. Utworzenie wydziałów rodzinnych w obu instancjach stwarzałoby również realne możliwości awansu sędziom rodzinnym orzekającym w sądach rejonowych, którzy mogliby w pełni wykorzystywać w swojej karierze zawodowej nabyte kompetencje.

Z proponowanymi zmianami powinno korespondować wyeliminowanie rozpoznawania apelacji w sprawach rodzinnych przez sądy apelacyjne. Sądy te, ze względu na ich ustrojowe usytuowanie, nie mogą w pełni funkcjonalnie – a więc w stałej współpracy z organami pomocniczymi sądu rodzinnego (kuratorami, opiniodawczymi zespołami specjalistów sądowych) – orzekać w sprawach rodzinnych. Utworzeniu wydziałów rodzinnych i nieletnich na poziomie sądów rejonowych i okręgowych powinno zatem towarzyszyć poddanie wszystkich spraw rodzinnych właściwości sądu rejonowego, jako sądu pierwszej instancji.

Przeniesienie spraw o rozwód i separację do tych sądów stanowi poważne wyzwanie organizacyjne i z tego powodu mogłoby zostać przeprowadzone w dłuższym czasie, wymagającym dostosowania zasobów organizacyjnych i kadrowych sądownictwa powszechnego. Jest jednak w pełni uzasadnione merytorycznie. Orzekanie w tego rodzaju sprawach przez sądy okręgowe nie niesie istotnych korzyści. Nie jest uzasadnione twierdzenie, że sądy te gwarantują wyższy poziom merytoryczny oceny zagadnień z zakresu prawa rodzinnego, np. przyczyniając się do zmniejszenia liczby rozwodów. Wręcz przeciwnie, przeprowadzone badania empiryczne z zakresu praktyki wymiaru sprawiedliwości pozwalają wysunąć twierdzenie, że w orzekaniu o prawach rodzinnych w wydziałach cywilnych sądów okręgowych istotną rolę często odgrywa, charakterystyczna dla postępowania cywilnego, zasada kontradyktoryjności, ze szkodą dla rozstrzygnięcia o takich kwestiach jak np. władza rodzicielska rozwodzających się rodziców¹⁵⁸.

Wyodrębnieniu organizacyjnemu sądownictwa rodzinnego musi towarzyszyć stworzenie mechanizmów gwarantujących odpowiedni poziom merytoryczny sędziów orzekających w sprawach rodzinnych i nieletnich.

Obowiązek ustawicznego podnoszenia swoich kwalifikacji przez sędziów wynika z art. 82a p.u.s.p. Ma on charakter ogólny, w zakresie regularności odbywanych szkoleń – względny i dotyczy wszystkich sędziów. Brak jest regulacji adresowanej dla określonego profilu wykonywanych czynności orzeczniczych.

Podnoszenie kwalifikacji właściwych sędziom rodzinnym zależy zatem od ich zaangażowania oraz przedstawionej im oferty kształcenia, przede wszystkim przez organizującą szkolenia Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (art. 2 oraz art. 15a i n. ustawy z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury¹⁵⁹).

W okresie projektowania przyszłego sądownictwa rodzinnego w Polsce zgłaszane były propozycje ustanowienia szczególnego cenzusu wykształcenia dla sędziów orzekających w sprawach rodzinnych. Miałyby nim być wymóg posiadania, oprócz prawniczego, również wykształcenia w zakresie psychologii lub pedagogiki. Obecnie postulat taki wydaje się zbyt daleko idący. Sędzia rodzinny nie musi mieć kwalifikacji biegłego sądowego, natomiast powinien posiadać umiejętność oceny materiału dowodowego, który w sprawach rodzinnych ma szczególny charakter, oraz dysponować kompetencjami koniecznymi do przeprowadzenia postępowania dowodowego i doboru odpowiednich instrumentów ingerencji w prawa rodzinne (np. wysłuchanie dziecka, znajomość instytucji pomocy społecznej i systemu pieczy zastępczej, oferty organizacji pozarządowych).

¹⁵⁸ Por. np. M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 21.

¹⁵⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 217 ze zm.

Optymalne wydaje się utworzenie systemu rozszerzonych szkoleń dla sędziów rodzinnych, których ukończenie stanowiłoby warunek orzekania w wydziałach rodzinnych i nieletnich. Obejmowałyby one m.in. wybrane zagadnienia z zakresu metodyki pracy sędziego rodzinnego, psychologii rozwojowej i wychowawczej, pedagogiki, psychiatrii, resocjalizacji, systemu pomocy społecznej i systemu pieczy zastępczej. Konsekwentnie, organizację i prowadzenie szkoleń należałoby powierzyć Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, w drodze nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Natomiast wprowadzenie obowiązku odbycia szkolenia dla sędziów wymaga nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Specyfika pracy w sądzie rodzinnym, polegająca na stałym zaangażowaniu w rozwiązywanie problemów dotyczących rodziny, stanowiących istotne obciążenie psychiczne dla samego sędziego, wymaga również szczególnego rodzaju wsparcia. Powinno ono zapewnić utrzymanie profesjonalnych standardów wykonywanej pracy, wzmacnianie kompetencji, zapobieganie wypaleniu zawodowemu, zdobywanie umiejętności pozwalających na identyfikowanie trudności w pracy oraz samoocenę, wzmacnianie umiejętności komunikacyjnych. Instrumentem służącym realizacji tych celów jest superwizja, która może być prowadzona indywidualnie lub grupowo.

W tym miejscu należy przywołać doświadczenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w którym wdrożony został program superwizji pracy socjalnej. Została ona przewidziana w art. 121a ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶⁰ oraz w wydanym na podstawie tego przepisu rozporządzeniu wykonawczym.

Przewidziany w tych aktach normatywnych model superwizji, wraz z określeniem jej celów, może stanowić inspirację dla reformy sądownictwa rodzinnego. Podobnie jak w przypadku systemu pomocy społecznej, w pierwszym etapie konieczne jest zapewnienie kadry superwizorów w liczbie gwarantującej jej prowadzenie we wszystkich wydziałach rodzinnych i nieletnich w Polsce. Należy w związku z tym ustanowić system kwalifikacji zawodowej oraz szkoleń osób prowadzących superwizję. Podobnie jak w przypadku przywołanych ustaw, szczegółowe działania w tym zakresie mogą zostać unormowane na poziomie rozporządzenia wykonawczego.

Stworzenie możliwości odbywania superwizji przez sędziów wymaga nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wydaje się wskazane wprowadzenie obligatoryjnego przeprowadzenia superwizji we wskazanym ustawowo okresie (np. raz na trzy lata). Częstsze korzystanie z takiego wsparcia powinno mieć charakter fakultatywny. Należy jednocześnie podkreślić, że superwizja nie jest formą odgórnej kontroli pracy sędziego. Jej przeprowadzenie powinno być zatem jedynie notyfikowane prezesowi sądu, bez przekazywania szczegółowych informacji dotyczących przebiegu superwizji.

¹⁶⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1283.

Jak już wcześniej wspomniano, reformie ustrojowej sądownictwa rodzinnego powinny towarzyszyć działania organizacyjne resortu sprawiedliwości w zakresie polityki kadrowej, systemu oceny obciążenia pracą, uwzględnienia w pracy sędziego rodzinnego czynników niewystępujących w innych obszarach orzecznictwa sądów powszechnych (np. postępowania wykonawczego w sprawach opiekuńczych).

Ogromne znaczenie ma również organizacja pracy organów pomocniczych sądu rodzinnego, tj. kuratorów sądowych oraz opiniodawczych zespołów specjalistów sądowych. Konieczne jest dowartościowanie – w tym finansowe – tych grup zawodowych oraz zapewnienie im optymalnych warunków pracy, skoncentrowanej na wypełnianiu powierzonych zadań, a nie realizacji obowiązków o charakterze biurokratycznym. Należy z całą mocą podkreślić, że brak sprawnie i kompetentnie działających organów pomocniczych sądu rodzinnego uniemożliwia wykonywanie jego funkcji.

Przedstawione kierunki reformy sądownictwa powszechnego stanowią poważne wyzwanie legislacyjne i organizacyjne. W szczególności, trudne mogłoby okazać się skokowe (jednorazowe) wprowadzenie wszystkich zmian. Jak już wspomniano, w ubiegłym wieku, w okresie wprowadzania rozwiązań prawnych ustanawiających system sądownictwa rodzinnego w Polsce, posługiwano się metodą etapowego wdrażania tej idei, niekiedy na zasadzie eksperymentalnej. Ta ostatnia metoda wydaje się obecnie niedopuszczalna z punktu widzenia konstytucyjnych zasad dotyczących państwa prawnego. Natomiast możliwe jest ustanawianie odpowiednich okresów przejściowych, pozwalających na ewolucyjne przeprowadzenie zmian. Trudności te nie powinny jednak stać na przeszkodzie – tak jak to miało miejsce do tej pory – reformie, która z punktu widzenia ochrony praw rodzinnych i konieczności przeciwstawienia się zasygnalizowanym wcześniej tendencjom jest obecnie niezbędna.

Bibliografia

- Arczewska M., *Sędziowie rodzinni o sobie – wyniki badania 2012*, „Rodzina i Prawo” 2013, nr 24.
- Arczewska M., *Społeczne role sędziów rodzinnych*, Warszawa 2009.
- Arczewska M., *Społeczne role sędziów rodzinnych – wyniki badań własnych*, „Rodzina i Prawo” 2007, nr 3.
- Bafia J., *Rola prawa i sądów rodzinnych w realizacji polityki partii i państwa na rzecz umacniania rodziny*, „Nowe Prawo” 1980, nr 1.
- Bafia J., *Sądy rodzinne – idea, cel, zamierzenia*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 7.
- Bańkowska M., *Idea sądownictwa rodzinnego*, „Jurysta” 1999, nr 2–3.
- Bańkowska M., *XX-lecie sądownictwa rodzinnego w Polsce*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 4.
- Becker-Pestka D., Dubis M., Różyńska S., *Rodzina dysfunkcyjna i patologiczna w przestrzeni życiowej młodych dorastających*, Wrocław 2018.
- Bojarski T., *Uwagi o rozwoju polskich rozwiązań prawnokarnych (projektowanych i realizowanych) w zakresie traktowania nieletnich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 19.
- Ciepła H., Janiszewska B., *Odpowiedzi na pytania przesłane przez Sędziów Rodzinnych na II Ogólnopolską Konferencję „Rodzina a prawo i Sąd Rodzinny”*, „Rodzina i Prawo” 2015, nr 34–35.
- Cieślak M., *Od represji do opieki: (rzut oka na ewolucję zasad odpowiedzialności nieletnich)*, „Palestra” 1973, nr 1.
- Cudak H., *Dysfunkcje rodziny i jej zagrożenia opiekuńczo-wychowawcze*, „Pedagogika Rodziny” 2011, nr 1(2).
- Cudak H., *Rola kultury pedagogicznej rodziców w eliminowaniu dysfunkcji rodziny*, „Pedagogika Rodziny” 2012, nr 2(3).
- Dajnowicz-Pisiecka D., *Rodzina w świetle wybranych aktów prawnych z okresu Polski Ludowej*, „Czasopismo Naukowe Instytutu Studiów Kobietych” 2021, nr 2 (11).
- Daniel K., *Kryzys społecznego zaufania do sądów*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 2 (185).
- Domański M., *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 21.
- Gregorczyk-Abram S., *System Losowego Przydziału Spraw w sądach powszechnych*, „Archiwum Osiatyńskiego”, 15 stycznia 2018 r., <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/>

- system-losowego-przydzialu-spraw-sadach-powszechnych/ ([dostęp: 13 października 2024 r.).
- Grześkowiak K., *XXV-lecie sądownictwa dla nieletnich*, „Problemy Wymiaru Sprawiedliwości” 1974, nr 5(2).
- Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J. [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Hoffman Ch.W., *Social Aspects of the Family Court*, „Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology” 1919, vol. 10(3).
- Holewińska-Łapińska E., *Uwagi o poselskim projekcie nowelizacji prawa dotyczącego rozwodów*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 5.
- Horna-Cieślak M., *Orzekanie oraz wykonywanie obowiązku leczenia odwykowego z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Warszawa 2017.
- J. R., *Sądy rodzinne – kompetencje, zadania, organizacja*, „Palestra” 1978, nr 4.
- Kamińska W., Pędowski K., *Sądy dla Nieletnich w II Rzeczypospolitej*, „Palestra” 1991, nr 10.
- Kawula S., *Rodzina o skumulowanych czynnikach patogennych* [w:] S. Kawula, J. Brągiel, A.W. Janke, *Pedagogika rodziny. Obszary i panorama problematyki*, Toruń 2006.
- Kryła-Cudna K., *Niemiecki Urząd do spraw Dzieci i Młodzieży (Jugendamt)*, „Prawo w Działaniu” 2016, nr 25.
- Krzyżanowski L., Okniński W., *Pierwsze kobiety w polskim sądownictwie. Od Wandy Grabińskiej do Małgorzaty Gersdorf – Kalendarium*, „Palestra” 2018, nr 12.
- Ignatowicz J., *Doniosłe zmiany w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, „Nowe Prawo” 1976, nr 4.
- Kubiak J.R., *Sądy rodzinne w Polsce. Od eksperymentu do oryginalnego rozwiązania*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1977, nr 7.
- Kubiak J.R., Kasprzycki W., *Sądy rodzinne – idea i uregulowania prawne*, „Nowe Prawo” 1977, nr 7–8.
- Mojak J., *Z problematyki sądownictwa rodzinnego*, „Nowe Prawo” 1981, nr 1.
- Patulski W., *Sądownictwo rodzinne*, „Nowe Prawo” 1978, nr 2.
- Patulski W., *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, red. A. Krukowski, Warszawa 1984.
- Piątowski J.St., *Zmiany w prawie rodzinnym*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 4.
- Prawa dziecka zwrócone przeciw dzieciom? Ramy prawne i praktyka funkcjonowania Barnevernet na tle standardów międzynarodowych*, red. T. Zych, J. Kwaśniewski, B. Zalewski, Warszawa 2020.
- Przybyłka A., *Dysfunkcja rodziny w okresie transformacji ustrojowej* [w:] *Polityka społeczna wobec reform*, red. L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka Katowice 1999.
- Pytłewska M., *System Losowego Przydziału Spraw jako gwarancja bezstronnego prawa do sądu w kontekście zaleceń Unii Europejskiej*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40.

- Radwański Z., *Zmiany Konstytucyjne PRL dotyczące rodziny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, z. 2.
- Rappaport E.S., *Sądy Obywatelskie (Karta z dziejów przełomu sierpniowego r. 1915) na podstawie źródłowych materiałów*, Warszawa 1915.
- Słyk J., *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29.07.2005 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 24.
- Słyk J. [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego*, t. 5, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz. Przepisy wprowadzające KRO*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Sobierajski P., *Historia kurateli sądowej w Polsce – uwarunkowania organizacyjno-prawne, „Zbliżenia Cywilizacyjne” (Zeszyty Naukowe Państwowej Akademii Nauk Stosowanych we Włocławku)* 2019, nr 15 (3).
- Stojanowska W., *Poselski projekt nowelizacji prawa rozwodowego a zasada trwałości małżeństwa i rodziny*, „Jurysta” 1995, nr 12.
- Stojanowska W., *Rozwód a ochrona rodziny i dziecka – wybrane zagadnienia*, „Rodzina i Prawo” 2008, nr 7–8.
- Strzembosz A., *Polskie sądy rodzinne w świetle badań empirycznych*, „Archiwum Kryminologii” 1984, t. 11.
- Szafranek M., *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, Warszawa 2023.
- Szymków K., *Instytucja stałych opiekunów sądowych 1919–1929*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, 2018, vol. 7(1).
- Tyszka Z., *Rodzinne uwarunkowania przestępczości młodzieży*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 4.
- Waszkiewicz E., *Rodzinne znaczy gorsze?*, „Gazeta Sądowa” 1999, nr 6.
- Ważny E., *Organizacja sądownictwa rodzinnego – bariery i problemy* (załącznik do sprawozdania z panelu z Kongresu Praw Rodzicielskich zorganizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniach 25–26 czerwca 2018 r. w Warszawie) (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kongres-praw-rodzicielskich/panel/organizacja-sadownictwa-rodzinnego-bariery-i-problemy>, dostęp: 13 października 2024 r.).
- Ważny E., *Sędzia rodzinny – prawnik, praktyk, człowiek*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2020, nr 3.
- Włazewicz H., *Sądy rodzinne*, „Jurysta” 1999, nr 2–3.
- Zedler F., *Z rozważań nad kompetencją sądów w sprawach rodzinnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, nr 3.
- Zetbe, *Historja powstania sądów dla nieletnich*, „W Służbie Penitencjarnej. Dwutygodnik Straży Więziennej” 1936, nr 6.

ANEKS. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 17 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) o prawa niemajątkowe i łącznie z nimi dochodzone roszczenia majątkowe oprócz spraw o rozwód i separację, o ustalenie lub zaprzeczenie pochodzenia dziecka, o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa oraz o rozwiązanie przysposobienia;”

2) w art. 398²:

a) § 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) o czynsz najmu lub dzierżawy oraz o naruszenie posiadania;”

b) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Niedopuszczalna jest skarga kasacyjna od wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa lub rozwód albo ustalającego nieistnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła po jego uprawomocnieniu się nowy związek małżeński.”

3) w art. 519¹:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Od wydanego przez sąd drugiej instancji postanowienia co do istoty sprawy oraz od postanowienia w przedmiocie odrzucenia wniosku i umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie – w sprawach z zakresu prawa osobowego, rodzinnego, opiekuńczego i kurateli, rzeczowego i spadkowego – przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”

b) § 2 i 2¹ skreśla się

c) § 2² otrzymuje brzmienie:

„§ 2². Skargę kasacyjną w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie konwencji haskiej z 1980 r. mogą wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Dziecka lub Rzecznik Praw Obywatelskich w terminie czterech miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia.”

Art. 2. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 12 § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) cywilny – do spraw z zakresu prawa cywilnego,”

2) w art. 16 § 1:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) cywilny – do spraw z zakresu prawa cywilnego;”

b) po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) rodzinny i nieletnich – do spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw;”

3) w art. 22a po § 3 dodaje się § 3a i 3b w brzmieniu:

„§ 3a. Do wydziału rodzinnego i nieletnich w sądzie rejonowym może zostać przydzielony sędzia, który:

- 1) posiada szczególne osobiste predyspozycje do zajmowania się sprawami rodzinnymi i nieletnich;
- 2) ukończył Interdyscyplinarne studium dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich realizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

§ 3b. Do wydziału rodzinnego i nieletnich w sądzie okręgowym może zostać przydzielony sędzia, który:

- 1) spełnia kryteria określone w § 3a;
- 2) przynajmniej przez cztery lata orzekał w wydziale rodzinnym i nieletnich w sądzie rejonowym; wymaganie to nie dotyczy adwokatów, radców prawnych i prokuratorów posiadających znaczące doświadczenie zawodowe w zakresie spraw rodzinnych lub nieletnich, a także osób mających tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego, posiadających znaczący dorobek naukowy w zakresie prawa rodzinnego lub prawa nieletnich.

4) w art. 82a po § 3b dodaje się § 3c i 3d w brzmieniu:

„§ 3c. Sędzia orzekający w wydziale rodzinnym i nieletnich jest obowiązany co najmniej raz na trzy lata odbyć superwizję organizowaną w sądzie, w którym orzeka, przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

§ 3d. Sędzia orzekający w wydziale rodzinnym i nieletnich zgłasza prezesowi sądu wolę odbycia superwizji, wskazując czy stosownie do paragrafu poprzedzającego ma ona charakter obowiązkowy. Prezes sądu corocznie, do 30 czerwca, przekazuje Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury informację o potrzebie przeprowadzenia superwizji.”

Art. 3. W ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2022 r. poz. 217) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) opracowywanie programów i organizowanie szkoleń i innych cyklicznych form doskonalenia zawodowego, w tym prowadzenie Interdyscyplinarnego Studium dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich, zwanego dalej „Studium”;

b) po pkt 3 ust. 2 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) organizowanie superwizji dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich;”

2) po rozdziale 2a dodaje się rozdziały 2b i 2c w brzmieniu:

„Rozdział 2b

Interdyscyplinarne studium dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich

Art. 15d. 1. Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad organizacją Studium.

2. Minister Sprawiedliwości zleca Krajowej Szkole przeprowadzenie Studium, określając limit przyjęć, uwzględniając potrzeby kadrowe sądów. Minister Sprawiedliwości może określić limity przyjęć odrębnie dla kandydatów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich, sędziów orzekających w innych wydziałach oraz asesorów.

Art. 15e. 1. Dyrektor Krajowej Szkoły ogłasza nabór na Studium na trzy miesiące przed jego rozpoczęciem.

2. Uczestnikami studium mogą być sędziowie i asesory sądowi.

3. O przyjęciu na Studium decyduje kolejność zgłoszeń.

Art. 15f. 1. Studium trwa 6 miesięcy i jest prowadzone w trybie zjazdowym oraz z wykorzystaniem metod kształcenia na odległość.

2. Zajęcia w ramach studium obejmują w szczególności zagadnienia z zakresu:
- 1) metodyki pracy sędziego orzekającego w wydziale rodzinnym i nieletnich;
 - 2) psychologii wychowawczej i rozwojowej dziecka;
 - 3) psychologii sądowej, w tym technik wysłuchania dziecka;
 - 4) metodologii sporządzania opinii biegłych w sprawach rozpatrywanych w wydziałach rodzinnych i nieletnich i oceny tych opinii przez sąd;
 - 5) mediacji i polubownego rozwiązywania sporów;
 - 6) medycyny, w tym psychiatrii i neurologii;
 - 7) systemów pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej;
 - 8) współpracy z organami pomocniczymi sądu i innymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu pomocy rodzinie.

Art. 15g. Osoba, która ukończyła Studium, otrzymuje zaświadczenie wydane przez Dyrektora Krajowej Szkoły.

Art. 15h. Dyrektor Krajowej Szkoły wydaje regulamin określający m.in. sposób organizacji Studium, szczegółowe zasady naboru na Studium, szczegółowy program Studium, zasady zaliczenia poszczególnych przedmiotów.

Art. 15i. Wydatki związane z przeprowadzeniem Szkolenia pokrywane są z

Rozdział 2c. Superwizja sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich

Art. 15j. Superwizja dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich, zwana dalej superwizją, ma na celu w szczególności wzmacnianie profesjonalnych kompetencji sędziów poprzez poszukiwanie źródeł trudności w ich pracy i możliwości ich pokonania, rozważenie poznawczych, emocjonalnych i etycznych kwestii związanych z pracą sędziego oraz udzielenie wsparcia w tym zakresie.

Art. 15k. Superwizja odbywa się w wydziale, w którym orzeka sędzia.

Art. 15l. 1. W celu przeprowadzenia superwizji, osoba przeprowadzająca superwizję może przeglądać akta spraw rozpoznawanych przez sędziego.

2. Osoba przeprowadzająca superwizję ma obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskała w związku z prowadzeniem superwizji.
3. Osoba przeprowadzająca superwizję zawiadamia prezesa sądu o jej zakończeniu.

Art. 15l. Organizacja superwizji przez Krajową Szkołę polega w szczególności na:

- 1) doborze osób przeprowadzających superwizję;
- 2) określeniu standardów superwizji i szczegółowego zakresu czynności podejmowanych przez osobę przeprowadzającą superwizję;
- 3) zapewnieniu superwizji stosownie do potrzeb zgłaszanych przez prezesów sądów.

Art. 15m. Standardy superwizji i szczegółowy zakres czynności podejmowanych przez osobę przeprowadzającą superwizję określa Dyrektor Krajowej Szkoły po zaopiniowaniu przez Radę Krajowej Szkoły.

Art. 15n. Superwizję może prowadzić osoba:

- 1) mająca pełną zdolność do czynności prawnych;
- 2) posiadająca obywatelstwo polskie, obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, albo obywatelstwo innego państwa, jeżeli na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej przysługuje jej prawo podjęcia zatrudnienia lub samozatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w tych przepisach;
- 3) mająca nieposzlakowaną opinię;
- 4) która nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 5) przeciwko której nie jest prowadzone postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 6) której stan zdrowia pozwala na prowadzenie superwizji;
- 7) która ukończyła wyższe studia z zakresu psychologii w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub ukończyła zagraniczne studia z zakresu psychologii uznane w Rzeczypospolitej Polskiej oraz która posiada co najmniej 5-letni staż pracy w poradnictwie rodzinnym lub z młodzieżą społecznie niedostosowaną albo 5-letnią praktykę kliniczną;
- 8) która daje rękojmię profesjonalnego wykonywania swoich obowiązków i posiada wiedzę z zakresu funkcjonowania sądownictwa rodzinnego.

Art. 15o. Wydatki związane z przeprowadzeniem superwizji pokrywane są z

Art. 4. 1. Przewidziany w art. 22a § 3a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334) dodanym art. 2 obowiązek ukończenia Studium nie dotyczy sędziów, którzy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy orzekają już w wydziale rodzinnym i nieletnich sądu rejonowego.

2. Sędziowie orzekający w wydziale rodzinnym i nieletnich sądu rejonowego, którzy nie odbyli Studium, mogą w nim uczestniczyć. Ukończenie Studium czyni zadość obowiązkowi przewidzianemu w art. 82a § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334) przez okres 3 lat liczonych od końca roku, w którym ukończone zostało szkolenie.
3. Sędziowie przydzielani do wydziału rodzinnego i nieletnich w sądzie okręgowym mają obowiązek odbyć Studium w ciągu 3 lat od wejścia w życie art. 2.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie z wyjątkiem art. 1 i 2, które wchodzi w życie.....

Uzasadnienie

I. Zmiany w zakresie Kodeksu postępowania cywilnego.

1. Zmiana właściwości rzeczowej w sprawach o rozwód i separację.

W projekcie proponuje się zmianę art. 17 pkt 1 k.p.c. poprzez generalne wyłączenie spraw z zakresu prawa rodzinnego z właściwości rzeczowej sądów okręgowych. Rozwiązanie takie obejmie przede wszystkim sprawy o rozwód i separację, ale ponadto o unieważnienie małżeństwa, ustalenie nieistnienia małżeństwa czy ustalenie nieistnienia ojcostwa w wyniku uznania nieistniejącego.

Właściwość rzeczowa w sprawach rodzinnych (w szczególności w sprawach o rozwód) została zmieniona z sądów rejonowych na sądy wojewódzkie (od 1 stycznia 1999 r. sądy okręgowe) ustawą z 13 lipca 1990 r., która weszła w życie 1 stycznia 1991 r. Konsekwentnie w sprawach o orzeczenie separacji od chwili wprowadzenia tej instytucji do polskiego systemu prawnego (ustawą z 21 maja 1999 r. o zmianie ustaw Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 52, poz. 532, która weszła w życie 15 czerwca 1999 r.) właściwe rzeczowo były sądy okręgowe. Wskazana modyfikacja właściwości od samego początku budziła wątpliwości i była poddawana krytyce (zob. B. Czech [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. 14; W. Stojanowska, *Rozwód a ochrona rodziny i dziecka – wybrane zagadnienia*, „Rodzina i Prawo” 2008/7–8, s. 6 i n.; T. Sokołowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2014, s. 726).

Przed 1 stycznia 1991 r. sprawy o rozwód podobnie jak inne sprawy rodzinne rozpoznawane były w wydziałach rodzinnych i nieletnich. Stanowiły one jedną z najistotniejszych kategorii spraw rozpoznawanych przez sądy rodzinne. W wyniku wskazanych powyżej zmian ustawodawczych rozpoznawane są przez wydziały cywilne i stały się jedną z najmniej istotnych spraw, w których rzeczowo właściwy jest sąd okręgowy. Wskazane postępowania prowadzone są najczęściej przez sędziów rozpoznających przede wszystkim sprawy cywilne, w których naczelnymi zasadami postępowania są dyspozycyjność i kontrydiktoryjność. W sprawach o rozwód i separację zasady te mają zdecydowanie mniejsze znaczenie niż w postępowaniu ogólnym. W szerokim zakresie konieczne jest działanie sądu z urzędu np. przy ustalaniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia (zob. P. Rylski, *Działanie sądu z urzędu a podstawa faktyczna wyroku cywilnego*, Warszawa 2009, s. 265). Badania praktyki sądowej wskazują, że przenoszenie rozwiązań i praktyki z zakresu ogólnego postępowania cywilnego na grunt postępowań rozwodowych jest źródłem istotnych problemów orzeczniczych, w tym poważnych braków w zakresie ustalania stanu faktycznego spraw i związanego z tym braku ustalenia wypełnienia materialnoprawnych przesłanek (zob. M. Domański, *Oddalenie powództwa o rozwód w sprawach, w których małżonkowie mieli wspólne małoletnie dzieci w świetle orzecznictwa sądów powszechnych*, „Prawo w Działaniu” 2013, nr 14, s. 192 i n.; M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, „Prawo w Działaniu” 2016, nr 25, s. 146). Ponadto, ujawnione zostały problemy z realizowaniem przez sądy rozwodowe funkcji opiekuńczej (M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 21, s. 55 i n.).

Sprawy o rozwód oraz separację, podobnie jak przykładowo o unieważnienie małżeństwa, są sprawami rodzinnymi i ich specyfika, sposób działania sądu, metodyka prowadzenia postępowania zdecydowanie wskazują, że merytorycznie jak najbardziej uzasadnione jest, aby były rozpoznawane w wydziałach rodzinnych i nieletnich. Sędziowie orzekający w tych wydziałach nie tylko są wyspecjalizowani we wskazanej problematyce, ale również mają do dyspozycji aparat pomocniczy w postaci zespołów kuratorskiej służby sądowej działających w sądach rejonowych. Bezpośredni codzienny kontakt sądu z kuratorami sądowymi zdecydowanie sprzyja, a niejednokrotnie nawet jest warunkiem koniecznym dla prawidłowego realizowania funkcji sądu w tych postępowaniach.

Należy uznać, że poprawa jakości orzecznictwa w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, w szczególności o rozwód i separację, przesądzająca wprost realizację zasad szczególnej ochrony rodziny oraz ochrony dobra dziecka (mających status konstytucyjnych zasad ustrojowych – art. 18 Konstytucji RP) powinna mieć zdecydowane pierwszeństwo przed ewentualnymi problemami organizacyjnymi związanymi z wdrożeniem omawianej propozycji. Stanowi ona naprawienie błędu popełnionego przez Ustawodawcę w 1990 r.

2. Poszerzenie dopuszczalności skargi kasacyjnej w sprawach rodzinnych

Ustawą z 22 grudnia 2004 r. (która weszła w życie 21 stycznia 2005 r.) wyłączono dopuszczalność skargi kasacyjnej w sprawach o rozwód i separację. Wcześniej, ustawą zmieniającą Kodeks postępowania cywilnego z 24 maja 2000 r. (która weszła w życie 1 lipca 2000 r.) rozszerzono zakres wyłączeń przedmiotowych kasacji na sprawy o alimenty (od przywrócenia systemu kasacyjnego w 1996 r. kasacja nie przysługiwała tylko w sprawach o alimenty, gdy dotyczyła ona wysokości świadczeń).

Obowiązujące rozwiązanie budzi wątpliwości. Wprowadzane zmiany należy uznać za niekonsekwentne. Z jednej strony Ustawodawca uznał, że sprawy rozwodowe mają tak istotną doniosłość, że powinny być rozpoznawane w pierwszej instancji przez doświadczonych sędziów z sądów okręgowych, a z drugiej, że są na tyle nieistotne, iż nie wymagają wprowadzenia nawet możliwości ich kontroli przez Sąd Najwyższy.

Jako przyczynę takiego rozwiązania wskazywano względy praktyczne – brak problemów prawnych mogących budzić wątpliwości, co powodowało, że wcześniej wnoszone skargi oparte były w większości na kwestionowaniu ustaleń faktycznych (zob. T. Zembrzuski, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011). Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Ponadto, w art. 398⁹ k.p.c. określone zostały przesłanki przyjęcia przez Sąd Najwyższy sprawy do rozpoznania. Istniejące rozwiązania pozwalają więc na „odsianie” spraw, w których nie występują istotne zagadnienia prawne, jak również tych, w których zarzuty dotyczą wyłącznie ustalania faktów (oceny dowodów). Przyjęcie, że szeroka kategoria niezwykle istotnych społecznie spraw *en bloc* zostaje wyłączona z możliwości kontroli przez Sąd Najwyższy, wydaje się nieuzasadniona tym bardziej, że jest to jedyna grupa spraw, w której właściwy rzeczowo jest sąd okręgowy i jednocześnie wyłączona została możliwość złożenia skargi kasacyjnej.

Podobnie należy ocenić wyłączenie możliwości złożenia skargi kasacyjnej w sprawach alimentacyjnych. Podkreślenia wymaga okoliczność, że orzecznictwo Sądu Najwyższego z uwagi na konstrukcję przepisów zarówno rozwodowych, jak i regulujących obowiązki alimentacyjny – stosowanie w szerokim zakresie zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych – ma niezwykle istotne znaczenie dla pewności prawa i jednolitości orzecznictwa.

Podobne rozwiązanie, ograniczające zakres kasacji, zostało wprowadzone w zakresie spraw rozpoznawanych w trybie nieprocesowym ustawą z 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Ko-

deks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 48, poz. 554). W zmienianym art. 519¹ k.p.c. przyjęto zasadę, zgodnie z którą w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, opiekuńczego i kurateli skarga kasacyjna nie przysługuje. Utrzymywanie niezwykle szerokiego wyłączenia w sprawach o znacznym ciężarze społecznym i gatunkowym było kwestionowane w doktrynie (T. Zemburzuski, *Skarga...*). Należy stwierdzić, że istniejące ograniczenia mają charakter całkowicie arbitralny. Trudno uzasadnić, dlaczego w sprawach z zakresu prawa cywilnego osobowego czy spadkowego zasadniczo skarga kasacyjna przysługuje, a w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, opiekuńczego czy kurateli już nie. Podobnie jak w przypadku spraw o orzeczenie rozvodu i separacji należy zakwestionować metodę generalnego wyłączenia. Jest ono tym bardziej wątpliwe, iż ustawą z 26 stycznia 2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych (Dz.U. poz. 416), która weszła w życie 27 sierpnia 2018 r., wprowadzono możliwość skargi kasacyjnej w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie konwencji haskiej z 1980 r. (przewidując wszak legitymację wyłącznie Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Dziecka lub Rzecznika Praw Obywatelskich). Rozwiązanie takie arbitralnie wprowadza różny standard ochrony tych samych praw podmiotów znajdujących się w bardzo podobnej sytuacji.

Proponowane rozwiązanie przewiduje zmianę art. 398² § 2 k.p.c. określającego zakres spraw, w których skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, przez wykreślenie w pkt 1 spraw o rozwód, separację i alimenty. W związku z proponowaną modyfikacją zmianie powinien ulec również § 3 wskazujący na niedopuszczalność skargi kasacyjnej w sprawach związanych ze stosunkiem małżeństwa, gdy choćby jedna ze stron zawarła po uprawomocnieniu się orzeczenia nowy związek małżeński. Aby uniknąć komplikacji w postaci możliwości zawarcia małżeństwa bigamicznego, zasadę tę należy odnieść również do spraw rozwodowych (podobnie w art. 400 k.p.c. wyłączono możliwość żądania wznowienia postępowania o rozwód w takich okolicznościach).

Modyfikacje art. 519¹ k.p.c. zakładają zmianę w § 1 przez dołączenie spraw z zakresu prawa rodzinnego, osobowego i kurateli do katalogu postępowań, w których zasadniczo skarga kasacyjna przysługuje. Projekt zakłada utrzymanie zasady, że w sprawach prowadzonych na podstawie konwencji haskiej z 1980 r. legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej mają tylko Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Specyfika tych spraw i konieczność ich szybkiego rozstrzygnięcia przemawia przeciwko

dopuszczeniu legitymacji samych uczestników. W celu przesądzenia, że we wskazanych sprawach wyłącznie wymienione podmioty są legitymowane, proponuje się podkreślenie takiego rozwiązania, poprzez zmianę w § 2²: „mogą wnieść tylko...”.

II. Utworzenie dwuinstancyjnego sądownictwa rodzinnego (zmiany w art. 12 i 16 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych)

Realizując postulaty zarówno doktryny prawa rodzinnego, jak i środowiska sędziów rodzinnych, proponuje się wprowadzenie rozwiązania zakładającego, aby zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji sprawy rodzinne i nieletnich, jak również sprawy opiekuńcze były rozpoznawane przez wyspecjalizowanych sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich.

Zachowując fakultatywność tworzenia struktury wydziałowej w sądach wprowadzoną ustawą z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1443), która weszła w życie 10 sierpnia 2018 r., proponuje się, aby sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, dotyczące demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz sprawy należące do sądu opiekuńczego były obligatoryjnie rozpoznawane w wydziałach rodzinnych i nieletnich, a nie w wydziałach cywilnych (proponowana zmiana art. 12 § 1 pkt 1 p.u.s.p. określającego zakres przedmiotowy spraw, które mogą być rozpoznawane w wydziałach cywilnych).

Jednocześnie pozostawia się rozwiązanie zawarte w art. 20 p.u.s.p., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia ustala m.in. zakres rozpoznawanych przez sądy spraw (pkt 1) oraz, iż może przekazać jednemu sądowi rejonowemu rozpoznawanie spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw, z właściwości lub części obszarów właściwości innych sądów rejonowych, działających w tym samym okręgu sądowym, co oznacza, że proponowaną zasadą ma być rozpoznawanie spraw ze wskazanego zakresu w wydziałach rodzinnych i nieletnich, a nie obligatoryjne funkcjonowanie takich wydziałów w każdym sądzie rejonowym.

Projekt zakłada przyjęcie podobnego założenia na szczeblu sądów okręgowych. Po pierwsze, proponuje się utworzenie wydziałów rodzinnych i nieletnich do rozpoznawania spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, spraw dotyczących leczenia osób uzależnionych

od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych, spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw oraz spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich (art. 16 § 1 pkt 2a p.u.s.p.). Po drugie, proponuje się ograniczenie zakresu spraw rozpoznawanych w wydziałach cywilnych do spraw z zakresu prawa cywilnego.

III. Poszerzenie wymagań dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich (zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury)

W literaturze wskazuje się, że jednym z podstawowych warunków skuteczności sądów rodzinnych w zakresie realizacji szczególnej ochrony rodziny i ochrony dobra dziecka jest specjalizacja sędziów oraz poszerzenie ich kwalifikacji również pozaprawnych (w zakresie psychologii, socjologii, pedagogiki itd.).

W projekcie proponuje się określenie szczególnej kategorii sędziego przydzielonego do wydziału rodzinnego i nieletnich. Aby sędzia mógł zostać przydzielony do takiego wydziału w sądzie rejonowym, konieczne będzie spełnienie dwóch kryteriów. Zgodnie z pierwszym, musi mieć szczególne osobiste predyspozycje do zajmowania się sprawami rodzinnymi i nieletnich. Wprowadzenie wymagania ocennego i nie w pełni określonego jest w tym przypadku konieczne. Nie jest możliwe jak również operatywne precyzyjne wskazanie kompleksu cech, które musi wypełniać sędzia rodzinny. Kryterium ma jednak wskazać na konieczność wzięcia pod uwagę przez prezesa sądu przy przydzielaniu sędziego do wydziału rodzinnego i nieletnich specyfiki orzekania w tych sprawach, konieczności posiadania szczególnych predyspozycji oraz „umiejętności i kompetencji miękkich” niezbędnych do tej pracy.

Drugie wymaganie ma już charakter ściśle określony. Proponuje się utworzenie specjalistycznego studium prowadzonego przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (Interdyscyplinarne studium dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich). Ukończenie tego studium byłoby koniecznym warunkiem dla przydzielenia sędziego do wydziału rodzinnego i nieletnich. Wymaganie nie dotyczyłoby sędziów, którzy w dniu wejścia w życie ustawy już orzekają we wskazanych wydziałach (art. 4 ust. 1 projektu).

Podobne wymagania zostały określone w art. 22a § 3b p.u.s.p. dla przydzielenia sędziego do orzekania w wydziale rodzinnym i nieletnich sądu okręgowego. Po pierwsze, sędzia musi spełniać wymagania określone dla przydzielenia do orzekania w wydziale rodzinnym i nieletnich sądu rejonowego. Oznacza to zarówno konieczność wzięcia pod uwagę „miękkiego” kryterium osobistych predyspozycji do zajmowania się sprawami rodzinnymi i nieletnich, jak

i konieczność ukończenia interdyscyplinarnego studium. Tak więc, o ile to drugie wymaganie nie będzie dotyczyło sędziów już orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich, o tyle będzie warunkiem dla takiego sędziego do pracy w wydziale rodzinnym i nieletnich sądu okręgowego. W przepisach wprowadzających (art. 4 ust. 3 projektu) wskazano jednak, że sędziowie przydzielani do wydziałów rodzinnych i nieletnich w sądzie okręgowym mieliby trzy lata od wejścia w życie ustawy na odbycie wskazanego studium.

Ponadto, do takiego wydziału będzie mógł zostać przydzielony sędzia, który przez przynajmniej cztery lata orzekał w wydziale rodzinnym i nieletnich sądu rejonowego. Wymaganie to nie będzie dotyczyło adwokatów, radców prawnych i prokuratorów. Muszą oni jednak legitymować się znaczącym doświadczeniem zawodowym w zakresie spraw rodzinnych lub nieletnich. Podobne rozwiązanie zostało przewidziane dla osób posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych, którzy, aby zostać przydzieleni do wydziału rodzinnego i nieletnich w sądzie okręgowym, muszą posiadać znaczący dorobek w zakresie prawa rodzinnego lub prawa nieletnich.

Utworzenie studium dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich przesądza konieczność wprowadzenia zmian do ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Po rozdziale 2a proponuje się do dodanie nowego rozdziału 2b o tytule „Interdyscyplinarne studium dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich”. Uczestnikami studium mogliby zostać sędziowie oraz asesory sądowi (orzekający w wydziałach rodzinnych i nieletnich oraz innych wydziałach czy planujący orzekanie w wydziale rodzinnym i nieletnich).

Zgodnie z projektowanym art. 15d u.KSSP nadzór nad organizacją studium sprawować ma Minister Sprawiedliwości, który zleci przeprowadzanie Studium Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Minister określi również limit przyjęć, uwzględniając potrzeby kadrowe sądów. Możliwość określenia oddzielnie limitów przyjęć dla kandydatów orzekających w wydziałach rodzinnych oraz sędziów orzekających w innych wydziałach jak również asesorów ma pozwolić na realizację optymalnej polityki kadrowej w sądach i uniemożliwić wystąpienie sytuacji, aby jedna z grup, do których kierowana jest oferta studium, całkowicie zdominowała przyjęcia. Obawa taka mogłaby być realna, ponieważ zgodnie z art. 15e ust. 3 o przyjęciu na Studium decyduje kolejność zgłoszeń.

Planowane Studium prowadzone będzie w trybie zjazdowym, a cały cykl ma trwać sześć miesięcy. Szczegółowy program (podobnie jak zasady zaliczania przedmiotów, sposób organizacji czy szczegółowe zasady naboru) określi Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w wydanym regulaminie (art. 15g).

W toku Studium słuchacze mają zapoznać się zarówno z metodyką pracy sędziego w takim wydziale, jak i elementami psychologii (wychowawczej i rozwojowej dziecka, sądowej, technik wysłuchania dziecka), metodologii sporządzania opinii przez biegłych w sprawach rozpoznawanych w wydziałach rodzinnych i nieletnich, mediacji i innych metod polubownego rozwiązywania sporów czy podstaw medycyny (w szczególności psychiatrii i neurologii). Ponadto w toku zajęć słuchacze powinni uzyskać wiedzę dotyczącą organizacji i funkcjonowania systemu pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej oraz zasad współpracy z organami pomocniczymi sądu i innymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu pomocy rodzinie. Katalog zagadnień omawianych w toku Studium ma charakter otwarty i Dyrektor Krajowej Szkoły może go poszerzyć w regulaminie.

Sędzia lub asesor, który ukończy Studium, otrzyma zaświadczenie wydawane przez Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (art. 15g) stanowiące potwierdzenie spełnienia wymogu koniecznego do przydzielenia do wydziału rodzinnego i nieletnich. Ukończenie studium przez sędziego orzekającego już w wydziale rodzinnym i nieletnich czyni zadość obowiązkowi szkoleniowemu (określonymu w art. 82a § 3 p.u.s.p.) przez okres trzech lat liczonych od końca roku, w którym ukończyli oni studium.

IV. Superwizja dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich (zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych i w ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury).

Specyfika pracy sędziego orzekającego w wydziale rodzinnym i nieletnich, silne obciążenie psychiczne, codzienne konfrontowanie się z niezwykle trudnymi i bolesnymi sytuacjami powodują, że konieczne jest wypracowanie mechanizmów wsparcia oraz instrumentów pozwalających na rozwijanie umiejętności interpersonalnych sędziów, metodyki postępowania z podmiotami biorącymi udział w postępowaniach, jak również pozwalających na samodzielne rozwiązywanie pojawiających się problemów. Celom tym ma służyć superwizja przeznaczona dla sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich. Proponuje się powierzenie jej organizacji Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Działania Szkoły polegałyby na doborze osób prowadzących superwizję, określeniu jej standardów i szczegółowego zakresu czynności dokonywanych przez osoby je prowadzące, a także samym zapewnieniu superwizji stosownie do potrzeb sądów (art. 15ł u.KSSP). Szczegółowe standardy oraz zakres czynności podejmowanych przez osoby przeprowadzające superwizję określałby Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (po zaopiniowaniu przez Radę).

Podkreślenia wymaga założenie, zgodnie z którym superwizja nie ma na celu dokonanie weryfikacji czy oceny merytorycznej decyzji procesowych podejmowanych przez sędziów. Z tego powodu osoby prowadzące superwizję muszą (poza wymaganiami dotyczącymi pełnej zdolności prawnej, nieposzlakowanej opinii, braku skazania za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego ani za przestępstwo skarbowe itd. – art. 15n u.KSSP) ukończyć studia z zakresu psychologii oraz posiadać co najmniej 5-letni staż pracy w poradnictwie rodzinnym lub z młodzieżą społecznie niedostosowaną, ewentualnie 5-letnią praktykę kliniczną. Ukończenie studiów prawniczych nie jest wymogiem dla możliwości prowadzenia superwizji.

Proponuje się, aby superwizja odbywała się w sądzie, w którym orzeka sędzia. Jej przeprowadzenie nie wiązałoby się więc z koniecznością wyjazdów służbowych sędziów. Osoba przeprowadzająca superwizję miałaby uprawnienie do zapoznania się z aktami spraw prowadzonych przez sędziego (art. 15l ust. 1 u.KSSP). Miałaby jednak obowiązek zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z prowadzeniem czynności. Podkreślenia wymaga również, że prezes sądu informowany byłby jedynie o zakończeniu superwizji, a nie jej przebiegu czy wynikach (art. 15l ust. 3 u.KSSP). Proponowany instrument nie ma być bowiem mechanizmem kontroli sędziego, ale środkiem służącym wzmocnieniu jego kompetencji i udzieleniu mu wsparcia.

Niezwykle istotnym elementem proponowanego rozwiązania jest obligatoryjność systematycznego, co najmniej raz na trzy lata, odbywania superwizji przez wszystkich sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych i nieletnich (art. 82a § 3c p.u.s.p.). Wolę odbycia superwizji sędzia zgłaszałby prezesowi sądu (art. 82a § 3d p.u.s.p.), a ten corocznie (do 30 czerwca) przekazywałby Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury informację o potrzebach zapewnienia superwizji. Rozwiązanie takie ma zapewnić możliwość przygotowania przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury planu superwizji na kolejny rok oraz zapewnienie odpowiedniej ich liczby.