

BEOS-68/26

Warszawa, 23 lutego 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.5.13.2026

Data wpływu 24. 02. 2026

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń
(druk sejmowy nr 2212)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Problemem, na który wskazują Wnioskodawcy, jest praktyka utrudniania orzeczonych przez sąd albo ustalonych w ugodzie kontaktów z dzieckiem lub opieki nad nim. Wnioskodawcy podkreślają, że utrudnianie kontaktów między dzieckiem a bliską mu osobą, zwłaszcza pełniącą tak szczególną rolę jak matka czy ojciec, stanowi formę przemocy psychicznej. Jest to działanie destrukcyjne zarówno dla rozwoju dziecka, jak i dla stanu psychofizycznego dorosłego. U małoletniego rodzi konflikt lojalnościowy, obciąża go emocjonalnie i często powoduje długotrwałe problemy emocjonalne i psychologiczne, m.in. niskie poczucie własnej wartości, zaburzenia tożsamości, trudności w nawiązywaniu relacji interpersonalnych oraz skłonność do uzależnień.

W ocenie Wnioskodawców obecnie w polskim systemie prawnym brakuje skutecznych rozwiązań, które eliminowałyby albo przynajmniej ograniczały tego typu zachowania.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązaniem proponowanym przez Wnioskodawców jest znowelizowanie dwóch ustaw: z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹ oraz z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń².

Zmiany w Kodeksie karnym przewidują ustanowienie przestępstwa uporczywego uchylania się od wykonania orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sądowej lub w ugodzie zawartej przed mediatorem obowiązku utrzymywania kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub związanego z nimi obowiązku wydania małoletniego. Przestępstwo to miałoby być zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (projektowany art. 209a Kodeksu karnego). Ponadto, w razie skazania za to przestępstwo, wobec sprawcy możliwe byłoby orzeczenie środków zabezpieczających (projektowany art. 93c pkt 6 Kodeksu karnego).

Nowelizacja Kodeksu wykroczeń ma polegać na dodaniu art. 106a, zgodnie z którym kto nie stosowałby się do orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sądowej lub w ugodzie zawartej przed mediatorem sposobu utrzymywania kontaktów z małoletnim lub sposobu sprawowania opieki nad małoletnim i związanego z nim obowiązku wydania małoletniego, każdorazowo podlegałby karze grzywny albo karze nagany.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy przyznają, że nie rozważano innych rozwiązań, niemniej nie dostrzegają możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W uzasadnieniu do projektu Wnioskodawcy wskazali normy karne obowiązujące w innych państwach członkowskich OECD/UE w obszarze objętym projektem. Zawarta w uzasadnieniu do projektu informacja nie budzi zastrzeżeń co do przedstawienia treści norm prawnych obowiązujących w omówionych państwach członkowskich OECD/UE. Jednocześnie należy podkreślić, że przytoczone przez Wnioskodawcę przepisy obowiązujące w Bułgarii, Czechach, Francji i Niemczech, powinny być rozpatrywane w kontekście całego systemu prawa cywilnego i karnego poszczególnych państw.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 734, ze zm.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

A) Projekt przewiduje wprowadzenie dwóch odrębnych typów czynów zabronionych – przestępstwa oraz wykroczenia – których różnica bazuje na stopniu karygodności związanej z uchyleniem się od wykonania orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sądowej lub w ugodzie zawartej przed mediatorem obowiązku utrzymywania kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub związanego z nimi obowiązku wydania małoletniego. W przypadku projektowanego typu czynu zabronionego mającego stanowić wskazane przestępstwo czynności sprawcze powinny łączyć się z uporczywością (projektowany art. 209a Kodeksu karnego, dalej: k.k.), zaś w przypadku czynu zabronionego będącego wykroczeniem wystarczającym będzie jednorazowe niezastosowanie się do orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sądowej lub w ugodzie zawartej przed mediatorem sposobu utrzymywania kontaktów z małoletnim lub sposobu sprawowania opieki nad małoletnim i związanego z nim obowiązku wydania małoletniego (projektowany art. 106a Kodeksu wykroczeń, dalej: k.w.). Poza tym, w analizowanym projekcie przewidziano objęcie zakresem zastosowania art. 93c k.k. osób skazanych za przestępstwo określone w projektowanym art. 209a (projektowany art. 93c pkt 6 k.k.).

B) Przystępując do oceny projektowanych rozwiązań na wstępie należy poczynić kilka uwag na temat założeń, zgodnie z którymi proces kryminalizacji w systemie prawnym winien być procesem racjonalnym. Założenia procesu kryminalizacji zostały opracowane w polskiej nauce prawa przez L. Gardockiego³. Przesłanki, od których uzależniona jest kryminalizacja zachowań, można zdaniem wskazanego autora podzielić na absolutne i względne⁴. Zgodnie z tym, do pierwszych, których istnienie stanowi warunek *sine qua non* kryminalizacji, zaliczają się⁵:

a) społeczna szkodliwość lub niebezpieczeństwo zachowania, które muszą być udowodnione lub uprawdopodobnione (co nawiązuje do zagadnienia wagi i ważności dóbr chronionych przez prawo karne oraz faktu, że kryminalizacja powinna być naukowo uzasadniona)⁶.

b) konieczność zachowania proporcjonalności między odpowiedzialnością karną a szkodą, przez co w dużym uproszczeniu należy rozumieć, że nie powinno się poddawać rygorom odpowiedzialności karnej zachowań stanowiących drobne naruszenia prawa. Istota proporcjonalności sprowadza się więc do porównania „używanych środków do zakładanych celów”⁷;

³ Zob. L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990; tenże, *Subsydiarność prawa karnego oraz in dubio pro libertate – jako zasady kryminalizacji*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 65, tenże, *Typizacja uproszczona*, „Studia Iuridica” 1982, t. X, s. 77.

⁴ L. Gardocki, *Zagadnienia...* op.cit., s. 206.

⁵ Poniższe wypunktowanie stanowi odwzorowanie algorytmu kryminalizacji opracowanego przez L. Gardockiego, zob. *Zagadnienia...* op.cit., s. 205-206.

⁶ Tamże, s. 100 i n.

⁷ Zob. szerzej L. Gardocki, *Zagadnienia...* op.cit., s. 116.

c) wykonalność (co można rozumieć jako efektywność, definiowalność oraz praktyczną możliwość stosowania zakazu karnego)⁸ oraz prewencyjny aspekt kryminalizacji;

d) pozytywny bilans wynikający z rachunku zysków i strat. Przesłanka ta oznacza szeroką ocenę przyszłej (albo istniejącej) regulacji, np. pod kątem wpływu unormowania na rynek, jego skuteczności, faktycznej częstotliwości występowania zakazywanych zachowań, kosztów ich zwalczania – tak pod względem społecznym jak i obciążeń dla organów prowadzących postępowania, interesu pokrzywdzonego, itp.;

e) brak (nieskuteczność) innych środków zapobiegania lub minimalizowania szkody⁹.

Do względnych przesłanek kryminalizacji, tj. „faktów, które powinny zmuszać do zastanowienia”¹⁰ i ewentualnie do odstąpienia od niej, L. Gardocki zaliczył natomiast: częste występowanie w praktyce zachowania, które ma zostać poddane kryminalizacji, akceptację kryminalizowanego zachowania, ingerencję zakazu karnego w życie rodzinne lub sferę prywatności jednostki, wystąpienie tzw. kryminalizacji uproszczonej, która w szczególności dotyczy posiadania określonych przedmiotów oraz wątpliwości odnośnie do występowania jednej lub kilku przesłanek bezwzględnych (niedających się usunąć).

W typologii zaprezentowanej przez L. Gardockiego najpełniej znajduje ona swoje odbicie w „absolutnej” przesłance, wskazującej na konieczność stwierdzenia braku innych środków zapobiegania lub minimalizowania szkody lub na występowaniu czynu, który ma stwarzać psychologiczną potrzebę odpłaty. Ujęcie to, wkomponowuje się w podział zasady subsydiarności na nakaz powstrzymania się od działania (*ultima ratio* – gdy problem można zlikwidować, ewentualnie znacząco ograniczyć, przez użycie środków innych niż karne) oraz nakaz działania (subsidiarność – gdy inne środki są niewystarczające, przez co rozumieć należy także chęć psychologicznej odpłaty za dokonany czyn). Poza tym, rozważanie subsydiarnego stanowienia prawa karnego wymaga określenia wszystkich środków, które mogą przeciwdziałać niepożądanym zachowaniom. Co więcej, odnośnie do zastosowania regulacji karnej (choć, jak się wydaje, także przy wyborze innej formy odpowiedzialności) przeprowadzić należy szczegółowy bilans zysków i strat.

Zaprezentowane tutaj przesłanki kryminalizacji są powszechnie akceptowane w literaturze przedmiotu¹¹. Odmienności między poszczególnymi autorami wyrażają

⁸ Tamże, s. 149 i n.

⁹ Tamże, s. 134.

¹⁰ Tamże, s. 206.

¹¹ Zob. szerzej K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania* [w:] A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001, s. 297 i n.; R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004, s. 20; T. Kaczmarek, *Racjonalny ustawodawca wobec opinii społecznej a populizm penalny* [w:] Z. Sienkiewicz, R. Kokot (red.), *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce*, Wrocław 2009, s. 37; tenże, *Racjonalny ustawodawca wobec opinii społecznej a populizm penalny* [w:] S. Waltoś (red.), *Księga dedykowana dr Ewie Weigend*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, s. 167 i n.; J. Kulesza, *Zarys teorii kryminalizacji*, „Prokuratora i Prawo” 2014, nr 11-12, s. 87-111; W. Wróbel, *Czy powrót do racjonalizmu? Projekty nowelizacji Kodeksu karnego w perspektywie zmian dokonanych w prawie karnym w latach 2005–2007* [w:] Z. Sienkiewicz, R. Kokot (red.), *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce*, Wrocław 2009, s. 104 i n.; A. Zoll, *Potrzeba racjonalności w reformowaniu prawa karnego* [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, K. Nazar-Gutowska, J. Piórkowska-Flieger,

się jedynie w zakresie akcentów uzasadniających prawidłowe przeprowadzenie procesu kryminalizacji. Przykładowo, W. Wróbel twierdzi, że racjonalizm penalny powinien łączyć się z badaniem celowości kryminalizacji z punktu widzenia oddziaływania na poziom przestępczości, jak również dokonanie bilansu indywidualnych zysków i strat wynikających z ustanowienia zakazu karnego, także w dłuższej perspektywie czasowej. Mieści się w tym również obowiązek traktowania prawa karnego w kategoriach *ultima ratio* oraz obiektywizacji wartości i dóbr poddanych ochronie prawnokarnej¹². Podobnie widzi to A. Zoll twierząc, że „skoro prawo karne ma zabezpieczać dobro ogółu i dobro jednostek przez wkraczanie w istotne społecznie prawa jednostki naruszającej porządek prawny, to może to być usprawiedliwione tylko wtedy, kiedy nie ma innej możliwości zagwarantowania wykonania zadań państwa bez naruszenia dóbr jednostki”¹³.

Subsydiarność na etapie kryminalizacji łączy się z zasadą konieczności (jako elementu proporcjonalności), która wiążąc się ze wskazanym bilansem jest swoistym probierzem konstytucyjności regulacji¹⁴ (w aspekcie porównania siły użytych środków do rangi zwalczanego zjawiska). Wymóg konieczności nakazuje wybór takich środków ingerencji, które są najmniej uciążliwe dla jednostki¹⁵, biorąc pod uwagę oceny społeczne w tym względzie. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Kładzie ona szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia¹⁶. „Zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą – na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny – z jednej strony, (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres praw bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu (...) Niezbędność w znaczeniu, jakie nadaje jej zasada proporcjonalności, wymaga jednak wykazania, iż osiągnięcie tych celów nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków”¹⁷. Oznacza to, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających

D. Firkowski (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego*, Lublin 2011, s. 29 i n.

¹² W. Wróbel, *Czy powrót do racjonalizmu? Projekty nowelizacji Kodeksu karnego w perspektywie zmian dokonanych w prawie karnym w latach 2005–2007* [w:] Z. Sienkiewicz, R. Kokot (red.), *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce*, Wrocław 2009, s. 104.

¹³ A. Zoll, *Wymiar kary w aspekcie praw jednostki karnej*, „Palestra” 1986, nr 5-6, s. 45.

¹⁴ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania* [w:] A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001, s. 302.

¹⁵ Wyrok TK z 11 XII 2008 r., sygn. akt K 12/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 176.

¹⁶ Orzeczenie TK z 31 I 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2.

¹⁷ Wyrok TK z 5 II 2008 r., sygn. akt K 34/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 22 IX 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, OTK ZU, 2005, nr 8A, poz. 93.

pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie¹⁸. Nie może też stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych¹⁹. Z punktu widzenia uregulowań zawartych w Konstytucji ustanowiona ochrona musi być proporcjonalna, adekwatna do wagi chronionych praw i wolności²⁰. Aby tak nastąpiło, racjonalny prawodawca stanowiąc prawo, powinien kierować się najlepszą dostępną wiedzą naukową (postulat racjonalności prakseologicznej) i spójnym, uznanym w danym społeczeństwie systemem wartości (postulat racjonalności aksjologicznej) oraz wybierając środki najbardziej adekwatne do realizacji założonych celów. „Cel podjęcia działania przez prawodawcę nie ogranicza się jedynie do wskazania pożądanego stanu faktycznego, ale wymaga odwołania się do wartości, które prawodawca obowiązany jest chronić, a zatem do systemu wartości wyrażonego w Konstytucji”²¹.

Uwzględniając powyższe przesłanki (warunki) kryminalizacji zachowań w systemie prawnym należy wyrazić zastrzeżenia systemowe wobec projektowanej regulacji. Za taką tezę przemawia kilka względów. Po pierwsze, Wnioskodawcy nie dowiedli empirycznej konieczności wprowadzanych zmian w obrębie Kodeksu karnego oraz Kodeksu wykroczeń. Twierdzenia Wnioskodawców, że „w systemie prawnym brak skutecznych rozwiązań, które eliminowałyby albo przynajmniej ograniczałyby tego typu praktyki” jakimi są utrudnianie kontaktów z małoletnim i utrudnianie sprawowania nad nim opieki (s. 1 uzasadnienia projektu) oraz „nader często egzekucja komornicza zasądzonych kwot jest bezskuteczna z uwagi na brak składników majątkowych zobowiązanego, a kumulacja dużych kwot na koncie zobowiązanego rodzica nie wpływa w żaden sposób na jego postępowanie” (s. 3 uzasadnienia projektu) nie zostały poparte ani pogłębioną analizą obowiązującego stanu prawnego, badaniami akt spraw sądowych ani też danymi statystycznymi.

Tymczasem należy dostrzec, że ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego²², obowiązującą od 13 sierpnia 2011 r., ustawodawca w k.p.c. kompleksowo uregulował postępowanie w sprawach o wykonywanie kontaktów z dzieckiem. Także to postępowanie znalazło miejsce w obrębie przepisów o postępowaniu nieprocesowym – opiekuńczym (oddział 6 rozdziału 2 – „Inne sprawy rodzinne oraz sprawy opiekuńcze”, działu II – „Sprawy z zakresu prawa rodzinnego, opiekuńczego i kurateli”, tytułu II księgi drugiej części pierwszej k.p.c.), a nie w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym. Oznacza to, że postępowania tego nie prowadzi organ egzekucyjny, lecz sąd opiekuńczy, a zastosowanie w nim znajdują zasady właściwe postępowaniu opiekuńczemu, nie zaś egzekucyjnemu.

¹⁸ Orzeczenie TK z 9 I 1996 r., sygn. akt K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z 26 IV 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; orzeczenie TK z 17 X 1995 r., sygn. akt K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10.

¹⁹ Wyrok TK z 4 XI 2014 r., sygn. akt SK 55/13, OTK-A 2014, nr 10, poz. 111.

²⁰ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, nr 2, s. 40-46.

²¹ Wyrok TK z 12 II 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10; zob. też K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 166-167.

²² Dz. U. z 2011 r., Nr 144, poz. 854.

Zgodnie z art. 598¹⁵ § 1 k.p.c., jeżeli osoba, pod której pieczę dziecko pozostaje, nie wykonuje albo niewłaściwie wykonuje obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem, sąd opiekuńczy, uwzględniając sytuację majątkową tej osoby, zagrozi jej nakazaniem zapłaty na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem oznaczonej sumy pieniężnej za każde naruszenie obowiązku. Z kolei z art. 598¹⁵ § 2 k.p.c. wynika, że jeżeli osoba uprawniona do kontaktu z dzieckiem albo osoba, której tego kontaktu zakazano, narusza obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem, sąd opiekuńczy zagrozi tej osobie nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej na rzecz osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje, stosując odpowiednio art. 598¹⁵ § 1 k.p.c. Podstawą wdrożenia środków przewidzianych w art. 598¹⁵ k.p.c. jest stwierdzenie, że doszło do skonkretyzowania uprawnień i obowiązków co do czasu, miejsca i formy odbywania kontaktów z dzieckiem albo ich zaniechania. Skorzystanie z tych środków nie jest jednak jeszcze formą represjonowania osoby, która obowiązków nie dopełnia, gdyż czynność sądu opiekuńczego podejmowana na podstawie k.p.c. sprowadza się do samego tylko zagrożenia nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, a to w celu skłonienia zobowiązanego do podporządkowania się obowiązkowi. Czynności sądu opiekuńczego podejmowane na podstawie art. 598¹⁵ k.p.c. należy traktować zatem jako mające charakter rozpoznawczy, nie zaś ściśle wykonawczy. W postępowaniu nieprocesowym nie może mieć zastosowania reguła ustalona w art. 804 k.p.c.²³, jako obowiązująca organ egzekucyjny w postępowaniu egzekucyjnym. W fazie rozpoznawczej postępowania uregulowanego w art. 598¹⁵-598²¹ k.p.c. sąd opiekuńczy ma możliwość przeprowadzenia wykładni ugody konkretyzującej czas, miejsce i formy, w jakich rodzic niesprawujący bezpośredniej pieczy nad dzieckiem ma się z nim kontaktować, będącej zarazem podstawą do stwierdzenia treści uprawnień i odpowiadających im obowiązków stron postępowania w materii kontaktów z dzieckiem. Niezależnie od powyższego sąd ten ma obowiązek ocenić stan faktyczny sprawy dotyczącej wykonywania kontaktów z dzieckiem z uwzględnieniem ewentualnych nowych okoliczności, w tym pozwalających na zrealizowanie dobra dziecka. Podstawą zastosowania sankcji właściwej postępowaniu wykonawczemu w postaci nałożenia obowiązku zapłaty sumy pieniężnej jest k.p.c., stosowany wtedy, gdy osoba, której sąd opiekuńczy zagroził nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy na podstawie art. 598¹⁵ § 1 lub 2 k.p.c., nie wypełnia nadal ciążącego na niej obowiązku.

Podstawą materialną kontaktów dziecka z rodzicami jest art. 113 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²⁴ (dalej także: k.r.o.), a zachowania, które stanowią formę realizowania tych kontaktów, określa § 2 tego artykułu (przebywanie z dzieckiem – odwiedziny, spotkania, zabieranie dziecka poza miejsce jego stałego pobytu i bezpośrednie porozumiewanie się, utrzymywanie korespondencji, korzystanie z innych środków porozumiewania się na odległość, w tym ze środków komunikacji elektronicznej). Przepis ten stanowi o prawie i obowiązku rodziców

²³ Wedle art. 804 § 1 k.p.c. „Organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym”.

²⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, ze zm.

i dzieci utrzymywania ze sobą kontaktów, niezależnie od tego, czy przysługuje im władza rodzicielska nad dzieckiem. Obowiązek rodziców kontaktowania się z dzieckiem ma zatem źródło bezpośrednio w ustawie, istnieje niezależnie od tego, że rodzic mieszka z dala od dziecka, a najdotkliwszą sankcją, jaka może być zastosowana w stosunku do rodzica, gdy wymaga tego dobro dziecka, jest nie tyle ograniczenie lub pozbawienie go władzy rodzicielskiej, lecz ograniczenie lub zakazanie mu kontaktów z dzieckiem.

Jeżeli dziecko przebywa stale u jednego z rodziców, sposób utrzymywania kontaktów z dzieckiem przez drugiego z rodziców, rodzice określają wspólnie, kierując się dobrem dziecka i biorąc pod uwagę jego rozsądne życzenia; w braku porozumienia rozstrzyga sąd opiekuńczy (art. 113¹ § 1 k.r.o.). Uгода zawarta przez rodziców w postępowaniu o zmianę rozstrzygnięcia dotyczącego kontaktów z dzieckiem a zawartego w wyroku rozwodowym jest formą wspólnego ustalenia kwestii odnoszących się do sposobu wykonywania kontaktów z dzieckiem przez tego z nich, pod bezpośrednią pieczę którego dziecko nie przebywa. Powinna ona określać wszystkie kwestie istotne z punktu widzenia celu jej zawarcia, którym jest sprecyzowanie czasu, miejsca i form, w których ten z rodziców, pod bezpośrednią pieczę którego dziecko nie pozostaje, będzie realizował swoje uprawnienie, ale zarazem obowiązek kontaktowania się z dzieckiem, a drugi z rodziców, sprawujący nad dzieckiem bezpośrednią pieczę, będzie współdziałał w celu wykonania tego obowiązku i wykonywał ciężące na nim obowiązki przygotowania dziecka do kontaktów z drugim rodzicem. Celem ugodowego uregulowania terminów i form, w jakich rodzic niesprawujący bezpośredniej pieczy nad dzieckiem ma wykonywać z nim kontakty, jest co do zasady doprecyzowanie zachowań, które będą prowadziły do wykonania obowiązku generalnie określonego w art. 113 k.r.o. jako obowiązek kontaktowania się z dzieckiem, nie zaś zwolnienie z niego, także przez – sprzeczne z art. 113 k.r.o. – przemianowanie obowiązku na wyłącznie uprawnienie rodzica, z którego ten może, lecz nie musi korzystać.

W jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego wskazuje się, że sąd opiekuńczy może zagrozić osobie uprawnionej do kontaktów z dzieckiem nakazaniem zapłaty określonej sumy pieniężnej na rzecz osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje za ich niezrealizowanie (art. 598¹⁵ § 2 k.p.c.) także wtedy, gdy w ugodzie użyto określenia, że uprawniony ma prawo do kontaktów z dzieckiem, a pominięto będący odpowiednikiem prawa obowiązek realizowania uzgodnionych kontaktów²⁵. Jak bowiem wskazał SN, jeśli rodzic w ugodzie zagwarantuje dla siebie określony czas, miejsce i formy, w jakich ma kontaktować się z dzieckiem, to jest to równoznaczne nie tylko z ustaleniem na jego rzecz uprawnienia, lecz także obowiązku

²⁵ Uchwała SN z 13 IV 2022 r., sygn. akt III CZP 76/22, OSNC 2022, nr 11, poz. 107. W doktrynie podniesiono jednak, że art. 598¹⁵ i n. k.p.c. nie powinno stosować się wobec rodzica, który nie wykonuje kontaktów z dzieckiem ustalonych w orzeczeniu sądu albo w ugodzie zawartej przez sądem lub przed mediatorem z własnej woli, chociaż zgodnie z art. 113 k.r.o. – utrzymywanie kontaktów z dzieckiem jest jego obowiązkiem. Zob. szerzej G. Kamiński, *Przesłanki zagrożenia osobie uprawnionej do kontaktów z dzieckiem nakazaniem zapłaty określonej sumy pieniężnej na podstawie art. 598(15) § 2 k.p.c.* *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 13 kwietnia 2022 r., III CZP 76/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 7-8, poz. 53; K. Kwaśniewska, *Realizowanie kontaktów z dziećmi w kontekście wykonywania władzy rodzicielskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy. Seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo” 2022, tom 40, s. 241, i literatura tam przywołana.

zrealizowania kontaktów w ustalonym czasie i formie. Drugi z rodziców, który przygotowuje dziecko do kontaktów, może zasadnie liczyć, że one się odbędą i temu założeniu podporządkować swoje plany.

Jeżeli okaże się, że mimo zagrożenia przez sąd opiekuńczy nakazem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, osoba nie wypełnia nadal swego obowiązku, sąd opiekuńczy nakazuje jej zapłatę należnej sumy pieniężnej, ustalając jej wysokość stosownie do liczby naruszeń. Sąd może w wyjątkowych wypadkach zmienić wysokość sumy pieniężnej, o której mowa w art. 598¹⁵ k.p.c., ze względu na zmianę okoliczności (art. 598¹⁵ § 1 k.p.c.). W tym miejscu odnotować należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 czerwca 2022 r.²⁶, stwierdził, że „art. 598¹⁵ § 1 w związku z art. 598¹⁵ § 1 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (...) w zakresie, w jakim obejmują sytuacje, w których niewłaściwe wykonywanie lub niewykonywanie obowiązków związane jest z zachowaniem dziecka, niewywołanym przez osobę, pod której pieczęć dziecko to się znajduje, są niezgodne z art. 48 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 72 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W świetle powyższego judykatu rolą sądu jest badanie, czy niewłaściwe wykonywanie lub niewykonywanie obowiązków związane jest z zachowaniem dziecka, niewywołanym przez osobę, pod której pieczęć dziecko to się znajduje. Sąd nie ma więc wyłącznie ustalić zapałowania małoletniego w sprawie kontaktów, ale jednocześnie badać to, czy zachowanie dziecka mogłoby być wywołane przez osobę, pod której pieczęć dziecko się znajduje.

W literaturze akcentuje się, że zapłata sumy pieniężnej, o jakiej mowa w tym przepisie, stanowi pieniężny środek przymusu pośredniego²⁷. Rozstrzygnięcie sądu wydane na podstawie komentowanego przepisu jest zaskarżalne zażaleniem. Co więcej, ustawodawca w art. 598¹⁶ § 4 k.p.c. przewidział, że prawomocne postanowienie sądu, w którym nakazano zapłatę należnej sumy pieniężnej, jest tytułem wykonawczym bez potrzeby nadawania mu klauzuli wykonalności. Tym samym nie prowadzi się odrębnego postępowania o nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu postanowieniu sądu z art. 598¹⁶ k.p.c., jeśli uwzględnia ono wnioszek.

Jeżeli wskazane obowiązujące już regulacje prawne nie są efektywne bądź rodzą wątpliwości, co nie zostało wykazane w uzasadnieniu projektu, z perspektywy systemowej zasadne jest sformułowanie rozwiązania zmierzającego do ich modyfikacji (poprawy). Wnioskodawcy nie sformułowali takich propozycji, lecz przedstawiają rozwiązania prawnokarne, które – zgodnie z przedstawioną wyżej zasadą subsydiarności interwencji prawnokarnej – mogą zostać wykorzystane tylko wtedy, gdy realizacja określonego celu nie może zostać osiągnięta w żaden inny sposób. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” obliuguje prawodawcę do wykazania wymogu stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź

²⁶ Sygn. akt SK 3/20 OTK-A 2022, poz. 46.

²⁷ M. Krakowiak, *Nakazanie zapłaty sumy pieniężnej w postępowaniu o wykonywanie kontaktów z dzieckiem*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2013, nr 3, s. s. 68; K. Krupa-Lipińska, *Naruszenie dobra osobistego w postaci więzi rodzinnej poprzez utrudnianie kontaktów z dzieckiem* [w:] E. Kabza, K. Krupa-Lipińska (red.), *Dobro dziecka w ujęciu dyscyplinarnym*, Toruń 2016, s. 25.

wolności jednostki²⁸. Pozwala to przyjąć, iż uprawnionym wydaje się stwierdzenie, że proponowane rozwiązania nie spełniają konstytucyjnego wymogu konieczności.

Po drugie, zasada proporcjonalności wskazuje, że projektowane środki prawne powinny być skuteczne, a więc powinny rzeczywiście służyć realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Nie zostało to spełnione w przypadku projektowanych regulacji prawno-karnych. Wnioskodawcy nie wykazali ani racjonalnej potrzeby („konieczności”) ukształtowania nowych typów czynów zabronionych, jak również potrzeby poszerzania zakresu podmiotów, w stosunku do których możliwe będzie zastosowanie środków zabezpieczających (projektowany art. 93c pkt 6 k.k.). Zwrócić należy uwagę, że umożliwienie stosowania środków zabezpieczających wobec osób, które uporczywie uchylają się od wykonania orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sądowej lub w ugodzie zawartej przed mediatorem obowiązku utrzymywania kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub związanego z nimi obowiązku wydania małoletniego, pozostaje w sprzeczności z zasadami stosowania tych środków. Zgodnie z przepisami Rozdziału X Kodeksu karnego, środki te są stosowane tylko wobec osób, które wykazują uzewnętrznione, realne i aktualne niebezpieczeństwo grożące ze strony człowieka istotnym dobrom prawnym innych osób wynikające z szeroko rozumianych zaburzeń psychicznych. Przesłankami orzeczenia środka zabezpieczającego, poza wskazaną koniecznością wystąpienia u sprawcy określonego rodzaju zaburzeń psychicznych, są:

a) popełnienie czynu zabronionego, co do którego umorzono postępowanie karne z uwagi na niepoczytalność sprawcy lub skazanie za przestępstwo (niekiedy przesłanki te są zawężone – wymagane jest popełnienie czynu zabronionego lub przestępstwa o znacznej społecznej szkodliwości, skazanie na określoną karę lub skazanie za określone przestępstwo),

b) istnienie związku przyczynowego między zaburzeniami psychicznymi, czynem popełnionym oraz czynem grożącym,

c) prawdopodobieństwo (niekiedy wysokie prawdopodobieństwo), że sprawca popełni ponownie czyn zabroniony lub przestępstwo (niekiedy o wysokiej społecznej szkodliwości) związane z zaburzeniami psychicznymi,

d) proporcjonalność środka zabezpieczającego do stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić, oraz prawdopodobieństwa jego popełnienia,

e) konieczność orzeczenia środka zabezpieczającego dla zapobieżenia popełnieniu kolejnego czynu zabronionego (inaczej zasada niezbędności, subsydiarności)²⁹.

Formułując propozycję poszerzania zakresu podmiotów, w stosunku do których możliwe będzie zastosowanie środków zabezpieczających (projektowany art. 93c pkt 6), Wnioskodawcy wychodzą z założenia, że osoby, które uporczywie uchylają się od wykonania orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sądowej lub w ugodzie zawartej przed mediatorem obowiązku utrzymywania

²⁸ Wyrok TK z 22 V 2007 r., sygn. akt SK 36/06 OTK-A 2007, nr 6, poz. 50; zob. m.in. orzeczenia TK z 26 I 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993 r., cz. I, poz. 2; wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 3 X 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK ZU 2000, Nr 6, poz. 188.

²⁹ Por. A. Barczak-Oplustil, M. Pyrcak-Górowska, A. Zoll (red.), *Środki zabezpieczające. Ujęcie systemowe*, Kraków 2021, Część II, rozdział 14, pkt. 6.1, Lex.

kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub związanego z nimi obowiązku wydania małoletniego, realizują te zachowania w stanie niepoczytalności, którego przyczyną może być choroba psychiczna, upośledzenie umysłowe lub innego rodzaju zakłócenie czynności psychicznych. Co więcej, przyjęli, że pomiędzy występującymi u sprawcy zaburzeniami psychicznymi, popełnieniem czynu oraz prawdopodobieństwem popełnienia kolejnego czynu w przyszłości musi zachodzić związek przyczynowy, a zatem niezbędna jest neutralizacja stanu niebezpieczeństwa sprawcy dla porządku prawnego. Nie sposób wykazać, w oparciu o jakie badania naukowe, Wnioskodawcy formułują wnioski o potrzebie wprowadzenia projektowanego art. 93c pkt 6 k.k. Żaden z motywów wskazanych w uzasadnieniu projektu nie został na tyle konkretnie sformułowany w zakresie ich potrzeby i skuteczności, aby można było merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego za projektowanymi zmianami. Wskazane braki pozwalają twierdzić, że Wnioskodawcy formułują projektowane rozwiązanie w sposób budzący poważne wątpliwości co do jego racjonalności. Tymczasem środki zabezpieczające nie mogą być stosowane instrumentalnie jako substytut sankcji karnych ani jako narzędzie dyscyplinowania sprawcy, lecz wyłącznie wówczas, gdy zachodzi obiektywnie stwierdzalny stan zagrożenia wynikający z cech sprawcy, a nie z samego faktu naruszenia normy prawnej. Wskazane braki – a w szczególności brak w uzasadnieniu jakichkolwiek danych empirycznych – należy uznać za naruszenia zasad racjonalnej legislacji.

Po trzecie, projektowane rozwiązanie w zakresie każdej zmiany normatywnej bazuje na błędnym przeświadczeniu, że prawidłowe wywiązywanie się z obowiązków rodzicielskich w zakresie kontaktów z dzieckiem może nastąpić poprzez wprowadzenie odpowiedzialności karnej oraz wykroczeniowej. Nie sposób przyjąć, aby rodzic, który nie wykonuje przysługującego mu uprawnienia do kontaktów z dzieckiem dobrowolnie, wykonywał te kontakty w sposób prawidłowy, będąc do tego przymuszany sankcją karną. Bez zrozumienia i współdziałania rodziców nie pomogą rozwiązania prawne przymuszające do należytego wykonywania kontaktów pod groźbą kary kryminalnej. Wiele zależy od samych rodziców, ich cech osobowościowych, chęci wzajemnego zrozumienia i potrzeby zmiany ich nastawienia do siebie i zastanej sytuacji. W celu łagodzenia antagonizmów pomiędzy rodzicami wskazane jest raczej rozwijanie mediacji jako środka wspierania współpracy obojga rodziców w zakresie kontaktów z dzieckiem. Z kolei stosowanie środków karnoprawnych z pewnością dodatkowo obciąży relacje pomiędzy rodzicami, co w konsekwencji wpłynie negatywnie na dobro dziecka. Dziecko pozostające pod władzą rodzicielską obojga rodziców jest szczególnie wrażliwe na długotrwały konflikt między nimi, niezależnie od tego, czy konflikt ten rozgrywa się bezpośrednio w obecności dziecka, czy na płaszczyźnie formalnoprawnej. Antagonizm rodziców wywołany kolejnym postępowaniem sądowym, będzie prowadził do sytuacji, w której dziecko staje się „pośrednim uczestnikiem sporu”. Z kolei eskalacja konfliktu między rodzicami i przeniesienie go na poziom postępowania karnego może skutkować całkowitym zanikiem współpracy między rodzicami i zastąpieniem jej mechanizmem wzajemnych oskarżeń. W takich warunkach realizacja dobra dziecka staje się istotnie utrudniona, a niekiedy wręcz niemożliwa. W konsekwencji należy przyjąć, że prowadzenie postępowania karnego

pomiędzy rodzicami co do zasady obciąża ich relacje w stopniu istotnym, a przez to może negatywnie oddziaływać na dobro dziecka.

Wnioskodawcy nie uwzględniają tego, że w przypadku wszczęcia postępowania karnego dotyczącego nowego typu czynu zabronionego, określonego w projektowanym art. 209a k.k., każdorazowo koniecznym będzie wyznaczenie kuratora³⁰. Z art. 98 § 2 pkt 2 i § 3 k.r.o. wynika, że żadne z rodziców nie może reprezentować dziecka przy czynnościach prawnych między dzieckiem a jednym z rodziców lub jego małżonkiem, z wyjątkiem czynności prawnej polegającej na bezpłatnym przysporzeniu na rzecz dziecka albo należnych dziecku od drugiego z rodziców środków utrzymania i wychowania oraz w postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym. W związku z tym Sąd Najwyższy wskazał, że: „Rodzic małoletniego nie może, działając w charakterze przedstawiciela ustawowego, wykonywać praw tego małoletniego jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w tym także w postępowaniu z oskarżenia prywatnego, jeżeli oskarżonym jest drugi z rodziców”³¹. Wyłączenie reprezentowania dziecka przez drugiego z rodziców w takiej sytuacji jest uzasadnione sprzecznością interesów, jaka zachodzi między interesem dziecka a interesem działających w jego imieniu rodziców. W sytuacji, gdy jeden z rodziców reprezentowałby uprawnienia małoletniego w procesie karnym przeciwko drugiemu z rodziców, zachodzić musi uzasadniona obawa co do obiektywnej oceny sytuacji, mającej na względzie przede wszystkim interes dziecka. Kierowanie się dobrem dziecka stanowi zaś niewątpliwie nie tylko cel unormowań przewidzianych w art. 98 § 2 pkt 2 i w art. 98 § 3 k.r.o., lecz także w art. 51 § 2 k.p.k.³².

Nie sposób pominąć, że wszczęcie postępowania karnego, dotyczącego czynu opisanego w projektowanym art. 209a k.k., będzie łączyło się z koniecznością przesłuchania małoletniego. Przesłuchanie małoletniego w postępowaniu karnym jest jedną z najbardziej stresogennych czynności dowodowych, mogącą wywierać

³⁰ Zob. A. Kaznowski, *Udział pokrzywdzonego małoletniego w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 5, s. 79; A. Z. Krawiec, *Podmioty uprawnione do wykonywania praw małoletniego pokrzywdzonego w procesie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, nr 2, s. 49; R.A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2003 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 2, s. 103; R.A. Stefański [w:] J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S.M. Przyjemski, R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Tom 1, 2003, s. 446.

³¹ Uchwała SN (7) z 30 X.2010 r., sygn. akt I KZP 10/10, OSNKW 2010/10, poz. 84, z głosami aprobującymi: S. Durczak-Żochowskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4, s. 93–106; M. Manikowskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 1, s. 139–146 i M. Komak, LEX/el.2010, częściowo krytyczną T. Partyka, LEX/el. 2014; wyrok SN z 1 XII 2010 r., sygn. akt III KK 315/09, BPK 2011/2, poz. 1.2.4; postanowienie SN z 11 I 2011 r., sygn. akt V KK 125/10, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 27; postanowienie SN z 18 X 2011 r., V KK 209/11, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 1879; postanowienie SN z 18 X 2011 r., sygn. akt V KK 210/11, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 1880; wyrok SA w Warszawie z 7 II 2013 r., sygn. akt II AKa 382/11, LEX nr 1299010; postanowienie SA w Katowicach z 23 II 2011 r., sygn. akt II AKz 91/11, LEX nr 785474; postanowienie SA w Katowicach z 19 VI 2013 r., sygn. akt II AKz 342/12, LEX nr 1383052; R. A. Stefański [w:] R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1–166*, Warszawa 2017, Lex, komentarz do art. 51 k.p.k.; K. Boratyńska, P. Czamecki [w:] A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis, komentarz do art. 51 k.p.k.

³² R. A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2003 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 2, s. 103; K. Dudka, *Podmioty uprawnione do złożenia wniosku o ściganie przestępstwa popełnionego na szkodę małoletniego pokrzywdzonego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 9, s. 111.

istotny wpływ na funkcjonowanie psychiczne osoby przesłuchiwanej. Poziom lęku i stresu towarzyszący przesłuchaniu może nie tylko zaburzać pamięć, koncentrację i zdolność do szczegółowego odtworzenia faktów, lecz presja sytuacyjna i obawa przed oceną dorosłych często powodują, że dziecko doznaje niepokoju, co wpływa na jakość jego zeznań oraz odzwierciedla się później w jego samopoczuciu, gdyż emocjonalne skutki przesłuchania mogą być odczuwalne w dłuższym czasie. Wprawdzie, gdy pokrzywdzony w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, przesłuchanie to może nastąpić tylko wówczas, gdy jego zeznania mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, i tylko raz, chyba że wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego przesłuchania, lub w razie uwzględnienia wniosku dowodowego oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego, to jednak szczególne zasady przesłuchania określone w art. 185a k.p.k. nie będą miały zastosowania do przesłuchiwanym małoletnich, którzy nie ukończyli 15 lat, chyba że „przesłuchanie w innych warunkach mogłoby wyrzucić negatywny wpływ na jego stan psychiczny” (art. 185a § 4 k.p.k.)³³.

W ramach konsultacji społecznych projekt został oceniony niejednoznacznie. Znaczna część oceniających wskazała, że projektowane rozwiązania nie zasługują na akceptację, ponieważ „prawo karne powinno być stosowane wyłącznie w ostateczności, wobec najpoważniejszych naruszeń dóbr prawnych. Konflikty dotyczące kontaktów z dzieckiem mają charakter rodzinny, emocjonalny i dynamiczny, co czyni je nieadekwatnym przedmiotem represji karnej”³⁴. Dodano też, że: „postępowanie karne sprzyja logice „winny-poszkodowany”, co utrudnia mediację i odbudowę relacji rodzicielskich”³⁵ oraz że „skutkiem (projektowanych rozwiązań) będzie przedmiotowe traktowanie dzieci”³⁶. Zostały wyrażone także głosy aprobujące, w ramach których wskazuje się, że jest to „bardzo potrzebna społecznie ustawa”³⁷, która „umożliwi realne egzekwowanie prawa oraz daje narzędzie do działania na rzecz dobra dzieci”³⁸.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴⁰.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), w szczególności w art. 6 (prawo

³³ K. Boratyńska, P. Czarnecki, A. Lach, [w:] A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis, komentarz do art. 185a k.p.k.

³⁴ ID ankiety: 608005.

³⁵ Tamże.

³⁶ ID ankiety: 608008.

³⁷ ID ankiety: 605484.

³⁸ ID ankiety: 549275, 566355.

³⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler), opinia BEOS z 23 I 2026 r., BEOS-WPEiM-57/26.

⁴⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 23 I 2026 r., BEOS-WAPEiM-58/25.

do sądu) oraz w art. 8 (prawo do ochrony życia rodzinnego i prywatnego). Istnieje bardzo bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące praw rodziców do kontaktów z dzieckiem, w tym orzecznictwo w sprawach wniesionych przeciwko Polsce (m.in. *P.K. p. Polsce*, 43123/10, z 10.06.2014; *Malec p. Polsce*, 28623/12, z 28.06.2016; *Kacper Nowakowski p. Polsce*, 32407/13, z 10.01.2017, *L.D. p. Polsce*, 12119/14, 13.02.2025).

Zaproponowane rozwiązania mogą ułatwić realizację obowiązków państwa, wynikających z art. 8 EKPC, w zakresie realizacji prawa rodziców i dzieci do wzajemnych kontaktów. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. osoby uporczywie uchylające się od wykonania orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sądowej lub w ugodzie zawartej przed mediatorem obowiązku utrzymywania kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub związanego z nimi obowiązku wydania małoletniego;
2. osoby poszkodowane brakiem realizacji powyżej wymienionych obowiązków wobec małoletniego – drugi rodzic (niesprawujący bezpośredniej opieki), a także dalsi krewni małoletniego (np. dziadkowie) i inne osoby bliskie;
3. małoletni pozbawieni kontaktu z drugim rodzicem lub mający z nim ograniczony kontakt;
4. policja i prokuratura prowadzące postępowania przygotowawcze i dowodowe w sprawach karnych;
5. sądy powszechne orzekające w sprawach karnych, orzekające konieczność zastosowania środków zabezpieczających oraz orzekające kary w ramach przepisów Kodeksu wykroczeń.

Dodatkowo, w ramach projektowanych regulacji, w przypadku utrudniania kontaktów z dzieckiem/dziećmi będzie możliwe orzekanie środków zabezpieczających w postaci elektronicznej kontroli miejsca pobytu, terapii, terapii uzależnień czy pobytu w zakładzie psychiatrycznym. Potencjalnie projekt będzie więc również oddziaływał na podmioty zapewniające realizację tych środków, w tym m.in. podmiot prowadzący SDE (System Dozoru Elektronicznego) działający na zlecenie Ministra Sprawiedliwości, podmioty lecznicze, placówki leczenia uzależnień, zakłady psychiatryczne, lekarzy, terapeutów, kuratorów sądowych.

B) Wpływ na społeczeństwo

Zgodnie z założeniem Wnioskodawców penalizacja utrudniania kontaktów z dzieckiem i umożliwienie stosowania w tych przypadkach środków zabezpieczających ma przede wszystkim ograniczyć praktykę utrudniania kontaktów. W efekcie poprawie mają ulec relacje pomiędzy dziećmi i bliskimi nie będącymi głównymi opiekunami, co pośrednio będzie oddziaływało pozytywnie zarówno na dobrostan psychiczny tych dzieci, jak i bliskich, którym dotychczas utrudniano kontakt. Ponadto, zmiany mają mieć działanie prewencyjne.

Należy podkreślić, że liczba przypadków uporczywego utrudniania kontaktów z dzieckiem w Polsce jest trudna do oszacowania, z uwagi na problemy z udokumentowaniem i udowodnieniem tego typu zachowań. Jednocześnie skala występowania samotnego rodzicielstwa jest znaczna. Co warto podkreślić, zdecydowaną większość (86% ⁴¹) osób wychowujących dzieci bez drugiego opiekuna stanowią kobiety i to głównie one mogą być zagrożone projektowanymi sankcjami.

Według danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 roku, ok. 1,2 mln osób w Polsce wychowuje dzieci bez drugiego opiekuna⁴². W tego typu rodzinach niepełnych wychowuje się 1,37 mln dzieci do 18 roku życia⁴³. Po wykluczeniu z tej grupy wdów i wdowców, a więc osób, których z założenia nie będą dotyczyły projektowane przepisy, osób potencjalnie zainteresowanych egzekwowaniem kontaktu będzie ok. 1,12 mln. Wychowują one (mają na utrzymaniu) 1,57 mln dzieci do 24 roku życia. Jeżeli pomniejszyć tę liczbę proporcjonalnie (o 18% udziału osób w wieku 18-24 pozostających na utrzymaniu we wszystkich rodzinach niepełnych), dzieci w wieku do 18 r. ż., wobec których rodzice muszą ustalić i realizować kontakty może być ok. 1,28 mln⁴⁴. Nie jest jednak możliwe określenie, jaki udział w tej grupie stanowią przypadki utrudniania kontaktów.

Nie są również dostępne aktualne badania dotyczące skali braku kontaktu drugiego rodzica z dzieckiem⁴⁵. Pewnej informacji na ten temat mogą dostarczyć wyniki analizy spraw o zmianę wyroku rozwodowego przeprowadzonej przez Instytut

⁴¹ Tablica 9. Dzieci w rodzinach według typów rodzin w 2021 r., <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021.7.2.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 23 II 2026 r.].

⁴² Dane spisowe operują kategorią „Rodziny z dziećmi 0-24 lata na utrzymaniu”, więc szerszą niż kategoria małoletniego ujęta w projektowanych przepisach – Tablica 7. Rodziny z dziećmi według typów oraz liczby dzieci w 2021 r., <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021.7.2.html>.

⁴³ Tablica 9. Dzieci w rodzinach według typów rodzin w 2021 r., <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021.7.2.html>.

⁴⁴ Liczba ta mogła się zmienić w przeciągu ostatnich 4 lat, które minęły od spisu, ale biorąc pod uwagę, że w tym czasie część dzieci osiągnęła już dorosłość i nie będzie się wobec nich egzekwować kontaktu, a tym samym doszło do 135 217 rozwodów małżeństw z dziećmi, a średnia liczba dzieci na rozwiedzione małżeństwo z małoletnimi dziećmi wynosi 1,5, co daje przyrost o ok. 202,8 tys. dzieci żyjących w rodzinach niepełnych, można zakładać, że nie będą to zmiany zasadnicze – Tablica 9. Dzieci w rodzinach według typów rodzin w 2021 r., <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021.7.2.html>; Tablica 45(69) w rocznikach demograficznych 2022, 2023, 2024, 2025, GUS, <https://stat.gov.pl>.

⁴⁵ Orientacyjną skalę ograniczonych kontaktów rodziców z dzieckiem po rozstaniu możemy oszacować na podstawie nieaktualnej już analizy akt spraw rodzinnych przeprowadzonej przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Przedmiotem badania były akta 160 spraw rozpoznanych przez 12 sądów okręgowych w 2013 r. Odnotowano w nim, że w niemal połowie (48%) spraw ojcowie mieli sporadyczny kontakt z dzieckiem/dziećmi lub kontakty nie były utrzymywane wcale. Ta kategoria obejmowała również przypadki, gdy problem wynikał z obiektywnych przyczyn (np. pobyt za granicą lub w więzieniu), ale także takie, w których można mówić o utrudnianiu kontaktów. W 12,9% spraw stwierdzono, że kontakty były utrudniane przez osobę sprawującą pieczę nad dzieckiem, a dalsze 11% spraw zawierało informacje o utrudnianiu kontaktów, ale nie zostało to jednoznacznie potwierdzone lub nie było konsekwentnie podnoszone w toku postępowania – M. Domański, Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym, w: E. Holewińska-Łapińska (red. nauk.), Prawo w działaniu. Sprawy cywilne, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2025/07/Prawo-w-dzialaniu-PwD-tom-21.pdf>, s. 40.

Wymiaru Sprawiedliwości (zob. Tabela 1), jednak z uwagi na ograniczoną liczbę badanych spraw i ich specyfikę nie należy ich traktować jako reprezentatywnych dla całej populacji rodzin niepełnych⁴⁶.

Tabela 1. Czy kontakty są realizowane? Dane na podstawie analizy spraw o zmianę wyroku rozwodowego z roku 2021.

	Liczba bezwzględna	Pro cent
Tak	118	48,2
Nie – problemy po stronie rodzica, który powinien je realizować	77	31,4
Nie, problemy generuje rodzic, z którym dziecko zamieszkuje	6	2,5
Nie, dziecko nie chce kontaktów	9	3,7
Brak orzeczenia	17	6,9
Niemożliwe do realizacji	1	0,4
Nie – problem generują oboje rodzice	3	1,2
Brak danych	14	5,7
Ogółem	245	100

Źródło: S. Kotas-Turoboyska, Wykonywanie władzy rodzicielskiej przez rozwiedzionych rodziców, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Prawo rodzinne, Warszawa 2022, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2022/PRAWO%20RODZINNE/IWS_Kotas-Turoboyska-S._Wykonywanie-wladzy-rodzicielskiej-przez-rozwiedzionych-rodzicow.pdf, s. 66.

Jednocześnie należy podkreślić, że po środki z zakresu prawa cywilnego mające zapewniać skuteczniejszą realizację kontaktów sięga się stosunkowo rzadko⁴⁷. W 2024 r. do sądów rejonowych wpłynęło 3 558 spraw o wykonywanie kontaktów z małoletnim, 3 561 zostało załatwionych (część z poprzedniego okresu). Orzeczenie wydano w 219 sprawach, kontakt orzeczono wobec 288 małoletnich. Znaczną liczbę spraw zwrócono (1 253) oraz umorzono (1 195)⁴⁸. Natomiast jeżeli chodzi o zastosowanie konkretnych sankcji, orzeczeń, w którym zagrożono osobie sprawującej pieczę, niewykonującej (albo niewłaściwie wykonującej) obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem (art. 598¹⁵ § 1 k.p.c.) nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem w 2024 r. wydano 401. Orzeczeń o nakaz zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej

⁴⁶ Jakkolwiek najczęstszą przyczyną składania wniosków o zmianę wyroku było nierealizowanie kontaktów – 38,3% – S. Kotas-Turoboyska, *Wykonywanie władzy rodzicielskiej przez rozwiedzionych rodziców*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Prawo rodzinne, Warszawa 2022, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2022/PRAWO%20RODZINNE/IWS_Kotas-Turoboyska-S._Wykonywanie-wladzy-rodzicielskiej-przez-rozwiedzionych-rodzicow.pdf, s. 72.

⁴⁷ W opinii znacznej części sędziów obecne możliwości dochodzenia prawa do kontaktu z dzieckiem są niewystarczające. Jak pokazało badanie zrealizowane w drugiej połowie 2024 r., 50% sędziów stoi na stanowisku, że przepisy w tym zakresie nie spełniają swojej funkcji, 9% posiada odmienne zdanie. 31% natomiast wskazuje, że co do zasady przepisy spełniają swoją funkcję, ale wymagają nowelizacji – D. Wybrańczyk, *Wykonywanie orzeczeń w sprawach dotyczących kontaktów z dzieckiem*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Prawo rodzinne, Warszawa 2025, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2025/PRAWO%20RODZINNE/2025_PrawoR_D_Wybranczyk_Wykonywanie-orzeczen-w-sprawach-dotyczacych-kontaktow-z-dzieckiem.pdf, s. 27.

⁴⁸ *Kontakty z małoletnim – ewidencja spraw rodzinnych w latach 2019-2024*, <https://isws.ms.gov.pl/pi/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

w związku z naruszeniem wskazanej normy wydano natomiast 102⁴⁹. Około ¾ orzeczeń dotyczyło matek. Odwrotna proporcja jest natomiast w przypadku orzeczenia, w którym zagrożono osobie uprawnionej do kontaktu z dzieckiem albo osobie, której tego kontaktu zakazano, naruszających obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem (art. 598¹⁵ § 2 k.p.c.) nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej na rzecz osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje. W 2024 r. wydano takich orzeczeń 87, z czego 72% osób, których dotyczyło takie orzeczenie stanowili ojcowie.

W ujęciu Wnioskodawców dobro dzieci jest utożsamiane z ich kontaktem z obojgiem rodziców, niezależnie od sytuacji i powodów, które mogą leżeć u podłoża utrudnionego, czy nawet uniemożliwionego kontaktu. Co jednak ważne w tym kontekście, jednym z kluczowych powodów utrudniania kontaktów jest brak porozumienia pomiędzy odczuwającymi silne emocje rodzicami⁵⁰ – osoby skonfliktowane częściej będą blokować lub ograniczać dostęp drugiego rodzica do dziecka. Praktyka utrudniania kontaktów jest bowiem objawem głębszego problemu relacyjnego, a nie jedynie naruszeniem normy prawnej. Można więc podać w wątpliwość, czy w tej sytuacji zaostrenie kar realnie ograniczy problem. Jak wskazują eksperci, skuteczniejsze w tym zakresie mogą być interwencje redukujące konflikt, wzmacniające kompetencje rodzicielskie i chroniące relację dziecka z obojgiem rodziców na jak najwcześniejszym etapie rozstania⁵¹.

Możliwym pozytywnym skutkiem społecznym projektowanych zmian będzie podkreślenie wagi prawa dziecka do relacji z obojgiem rodziców oraz wzmocnienie przekazu, że utrudnianie kontaktów jest zachowaniem społecznie szkodliwym, a nie jedynie przejawem prywatnego konfliktu. Penalizacja tego typu zachowań może również w pewnej mierze działać odstrasżająco oraz zwiększyć realną wykonalność ustalonych kontaktów (zob. pkt V. 2 opinii).

Proponowana regulacja może również nieść niezamierzony, negatywny skutek społeczny w postaci eskalacji konfliktu rodzicielskiego. Może też dochodzić do sytuacji, w której rodzic sprawujący opiekę skupi się na unikaniu sankcji i formalnej realizacji obowiązków, a nie na poprawie relacji dziecko-drugi rodzic. W efekcie takich działań zaostriżyć się może konflikt lojalnościowy dziecka. Szczególnie

⁴⁹ Rodzaje orzeczeń w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem w latach 2016-2024, <https://sww.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

⁵⁰ Analiza treści pism procesowych oraz wyjaśnień składanych sądowi podczas przesłuchań uczestników dokonana w ramach badania spraw o zmianę wyroku rozwodowego wykazała, że najczęściej (w 45,6% spraw) spór pomiędzy rodzicami nie miał żadnego, konkretnego źródła, a „(w) sytuacjach skrajanych konflikt pomiędzy rodzicami był tak silny, że nie byli oni w stanie osiągnąć porozumienia w sprawach kluczowych dla dziecka, tj. dotyczących jego zdrowia czy edukacji. Zwracano w tym przypadku często uwagę na trudności w nawiązaniu kontaktu z rodzicem, który nie zamieszkuje z dzieckiem, co w przypadkach nagłych, pilnych, może uderzać w dobro i bezpieczeństwo dziecka.” – S. Kotas-Turoboyska, *Wykonywanie władzy rodzicielskiej przez rozwiedzionych rodziców...*, op. cit., s. 75.

⁵¹ Zob. K. L. O'Hara, B. Cohen, *A call for early, effective, and scalable parent education programs for high-conflict separated/divorcing parents: A synthesized perspective from prevention science and family law*, *Family court review*, 62(1), 2023, <https://doi.org/10.1111/fcre.12771>. Ciekawą analizę z propozycjami rozwiązań w tym zakresie zawarto również w: N. Bala, R. Birnbaum, J. Farshait, *Children resisting contact & parental alienation: strategies for lawyers in high conflict parenting cases*, *Queen's Law, Research Paper Series*, maj 2024, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4839167.

obciążająca dla psychiki dziecka, tym bardziej tego starszego zdającego sobie sprawę z powagi sytuacji, może być świadomość zarzutów i kar, które będą mogły grozić głównemu opiekunowi w przypadku braku realizacji kontaktów. Nawet jeżeli takie dziecko będzie miało powody do unikania kontaktu z drugim rodzicem, może czuć się w pewnym stopniu do niego przymuszane, żeby uniknąć konsekwencji karnych dla głównego opiekuna. W takiej sytuacji może dochodzić do uprzedmiotawiania dziecka, przy jednoczesnym powoływaniu się na troskę o jego dobro⁵². Dodatkowo warto zasygnalizować ryzyko, że projektowane rozwiązanie mogłoby dodatkowo traumatyzować dzieci, które musiałyby brać udział w postępowaniu karnym (w tym w przesłuchaniach), i z uwagi na postawione im głównemu opiekunowi zarzuty karne – mogłyby znaleźć się pod opieką kuratora (na podstawie art. 51 par. 2 k.p.k.).

Inną kwestią jest fakt, że trudno jednoznacznie stwierdzić i udowodnić intencjonalność utrudniania kontaktów – strony sporu mogą przedstawiać odmienne wersje i dowody własnego stanowiska. Problemy z ustaleniem stanu rzeczy w tym zakresie negatywnie wpływają na czas postępowań i zniechęcają poszkodowanych przez ten proceder do ubiegania się o swoje prawa. Nie wiadomo jednak, w jaki sposób przeniesienie postępowań w tym zakresie na grunt prawa karnego miałyby usprawnić tę procedurę. Z uwagi na wagę zarzutów i konieczność ich starannej oceny, postępowania mogłyby trwać jeszcze dłużej niż postępowania cywilne, a konieczność zaangażowania w nie funkcjonariuszy zajmujących się innymi rodzajami spraw karnych mogłoby negatywnie wpływać na ich tempo pracy w pozostałych obszarach.

Nie wiadomo również, jaką dokładnie rolę miałyby pełnić uwzględnione w projekcie stosowanie środków zabezpieczających. Oprócz wątpliwości prawnych (zob. pkt. V.1 opinii) rozwiązanie to budzi także obawy o zakres i skutki stosowania tychże środków. Wnioskodawcy akcentują w uzasadnieniu do projektu jedynie możliwość skierowania osoby utrudniającej kontakty na terapię psychologiczną, jednak konstrukcja projektowanego przepisu daje dużo szersze możliwości wpływu na taką osobę. Możliwość zastosowania dozoru elektronicznego czy wręcz przymusowego pobytu w zakładzie psychiatrycznym wydaje się karą nieadekwatną, mogącą prowadzić do dalszego zaostrzenia konfliktu rodzicielskiego i traumatyzacji dzieci będących jego ofiarą. Wprowadzenie tego przepisu może ponadto zwiększać ryzyko występowania nękania procesowego (tzw. „*legal harassment*”⁵³). Osoby przemocowe po zakończeniu związku mogą uzyskać narzędzie do dalszego prześladowania swoich ofiar np. poprzez składanie zawiadomień o każdym wykroczeniu z wydaniem dziecka, co zmusi rodzica sprawującego główną opiekę do

⁵² „Skupienie na tym, czy coś jest <<alienacją>>, czy <<uzasadnioną ochroną>>, często spycha na dalszy plan realną przemoc psychiczną wobec dziecka. Dziecko staje się „dowodem”, a nie podmiotem. (...) Długie procedury, brak koordynacji instytucji, powtarzane wywiady mogą być kolejnym źródłem traumy.” – ID ankiety: 109689.

⁵³ Zob. więcej: M. Clemente, D. Padilla-Racero, P. Espinosa, A. Reig-Botella, M. Gandoy-Crego, *Institutional violence against users of the family law courts and the Legal Harassment Scale*, *Frontiers in Psychology*, Volume 10 – 2019, DOI=10.3389/fpsyg.2019.00001, <https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2019.00001>.

wizyt na policji i w sądach, co może być uznane za formę przemocy psychicznej i ekonomicznej⁵⁴.

Ponadto, należy mieć na uwadze, że „karalność za przestępstwo oznacza potępienie społeczne, a także pociąga za sobą inne konsekwencje: przede wszystkim wpis do KRK oraz ograniczenie możliwości zawodowych (w zależności od sposobu kryminalizacji jako przestępstwo przeciwko małoletniemu)”⁵⁵. Wprowadzenie projektowanego rozwiązania mogłoby więc pełnić głównie funkcję odstrasżającą, przy jednoczesnym nieznacznym wpływie na skuteczną egzekucję istniejących uprawnień i realizację obowiązków skonfliktowanych rodziców.

Co również istotne, a nieuwzględnione w argumentacji Wnioskodawców, przepisy w projektowanym kształcie obejmowałyby kary nie tylko dla osób utrudniających kontakty, ale również dla tych nierealizujących ustalonych kontaktów. Hipotetycznie możliwa byłaby więc przymusowa realizacja kontaktów poprzez groźbę sankcji karnej przez tych, którzy się nie wywiązują dobrowolnie z tego obowiązku (zob. pkt V.1 opinii). W takim ujęciu nastąpiłoby podkreślenie, że kontakt z dzieckiem jest nie tylko prawem, ale również obowiązkiem rodzica niesprawującego głównej opieki. Trudno jednak w takiej sytuacji mówić o poprawnej realizacji prawa dziecka do kontaktu z obojgiem rodziców, czy też o dbałości o więzi i dobrostan psychiczny dziecka.

Prawdopodobnym skutkiem społecznym projektowanej zmiany będzie dalsza polaryzacja stanowisk w debacie publicznej na temat zjawiska utrudniania kontaktów z dziećmi i mających im przeciwdziałać środków systemowych. Kwestia ta wzbudza wiele kontrowersji, zaczynając od samego pojęcia alienacji rodzicielskiej używanego przez Wnioskodawców. Postulat zaprzestania używania tego pojęcia był przedmiotem petycji składanych do Sejmu⁵⁶. Różne instytucje i środowiska eksperckie (GREVIO, Światowa Organizacja Zdrowia, Europejskie Stowarzyszenie Psychoterapii) zalecają unikanie tego terminu, wskazując, że jest ono pozbawione silnych podstaw naukowych i niesie ryzyko bagatelizowania przemocy⁵⁷. Zwolennicy koncepcji alienacji wskazują natomiast, że celowe podkopywanie relacji między rodzicem a dzieckiem jest formą przemocy emocjonalnej⁵⁸. Środowisko to podejmuje szereg aktywności mających nagłośnić ten problem⁵⁹, dąży do zmian

⁵⁴ Kwestię tę zasygnalizowano w konsultacjach społecznych projektu – Zob. ID ankiety: 115996.

⁵⁵ *Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego o przepisach penalizujących zachowania polegających na niewykonywaniu orzeczeń sądu opiekuńczego w przedmiocie obowiązku wydania dziecka oraz w przedmiocie kontaktów z dzieckiem*, <https://www.gov.pl/attachmeni/319d011b-ecea-48ca-a75b-36b5436670ab>.

⁵⁶ Zob. *Opinia prawna na temat petycji nr BKSP-155-X-507/25 dotyczącej „przeciwdziałania alienacji rodzicielskiej i zapewnienia skutecznej ochrony prawa dziecka do obojga rodziców”*, D. Wybrańczyk, nr zlecenia 910/25 oraz *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-544/22 wnioskującej o wprowadzenie zakazu stosowania teorii alienacji rodzicielskiej*, I. Bień, nr zlecenia 115/22.

⁵⁷ K. Nowakowska, *Wyeliminować alienację rodzicielską z orzecznictwa sądów. Ważny wniosek kolejnej instytucji*, 27 XI 2024, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9676971.wyeliminowac-alienacje-rodzicielska-z-orzecznictwa-sadow-wazny-wniose.html>.

⁵⁸ Zob. <https://alienacjarodzicielska.pl/>, <https://stralk-ojcow.online/>.

⁵⁹ Zob. *Problem alienacji rodzicielskiej - Minister Sprawiedliwości spotkał się z protestującymi ojcami*, 19 IX 2025, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/problem-alienacji-rodzicielskiej-minister-sprawiedliwosci-spotkal-sie-z-protestujacymi-ojcami>.

prawa w tym zakresie⁶⁰ i zabiega o skuteczniejsze egzekwowanie prawa do kontaktu z dziećmi. Projektowana regulacja może odpowiadać na postulaty tej grupy.

C) Konsultacje społeczne:

Konsultacje społeczne do projektu nie wzbudziły dużego zainteresowania. Wzięło w nich udział 131 osób. Większość uczestników poparła rozwiązania zawarte w projekcie (66%).

Analiza komentarzy do całości projektu wskazuje na wyraźną polaryzację stanowisk, przy czym zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy odwołują się do dobra dziecka jako wartości nadrzędnej, różnie jednak ją definiując i odnosząc do praktyki działania. Zwolennicy zmian postrzegają nowe regulacje jako odpowiedź na systemową nieskuteczność obecnych instrumentów prawnych w zakresie egzekwowania kontaktów z dzieckiem⁶¹. W ich ocenie brak realnych sankcji sprzyja utrwalaniu praktyk polegających na długotrwałym i świadomym ignorowaniu orzeczeń sądowych, co prowadzi do zerwania więzi dziecka z jednym z rodziców⁶².

Przeciwnicy projektu kwestionują proporcjonalność i adekwatność zaproponowanych rozwiązań. W ich ocenie projekt nadmiernie upraszcza złożone sytuacje rodzinne⁶³. W komentarzach powtarza się obawa, że odpowiedzialność karna może objąć również osoby, które ograniczają kontakty w przekonaniu o konieczności ochrony dziecka przed przemocą lub innymi formami krzywdzenia⁶⁴. Krytycznie oceniane jest również posługiwanie się przez Wnioskodawców pojęciem „alienacji rodzicielskiej”⁶⁵. W konsultacjach głos zabrała także osoba reprezentująca Fundację Dajemy Dzieciom Siłę⁶⁶, która wskazywała, że „penalizacja utrudniania kontaktów z pewnością nie będzie służyć dziecku, a wręcz może wpłynąć na jego instrumentalne traktowanie jako przedmiotu sporu między skłóconymi rodzicami” oraz że „(p)ostępowanie karne sprzyja logice <<winny-poszkodowany>>, co utrudnia mediację i odbudowę relacji rodzicielskich”. W tym ujęciu mechaniczne egzekwowanie kontaktów, bez pogłębionej oceny sytuacji dziecka, może prowadzić do skutków odwrotnych od deklarowanych.

Część komentujących formułowała propozycje rozwiązań alternatywnych lub uzupełniających, które mają na celu ograniczenie konfliktu bez sięgania po sankcje karne. Wskazywane były przede wszystkim mediacje rodzinne, wsparcie psychologiczne oraz stosowanie sprawnego trybu zmiany orzeczeń w sytuacjach konfliktowych lub kryzysowych⁶⁷.

⁶⁰ Wobec nieskuteczności obowiązujących przepisów niejednokrotnie podejmowano próby zmiany prawa w tym zakresie – *Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego w sprawie kryminalizacji zachowań polegających m.in. na uporczywym niewykonywaniu albo niewłaściwym wykonywaniu obowiązków wynikających z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem*, Warszawa, 18 VII 2025, <https://www.gov.pl/attachment/2a6cee60-41b6-4871-9af0-35c6f71e4b01>.

⁶¹ Zob. np. ID ankiety: 121654.

⁶² Zob. np. ID ankiety: 112253.

⁶³ Zob. np. ID ankiety: 115996.

⁶⁴ Zob. np. ID ankiety: 115758.

⁶⁵ Zob. ID ankiety: 115647.

⁶⁶ Zob. ID ankiety: 121735.

⁶⁷ Zob. ID ankiety: 111877.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji.

Projekt nie powoduje zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby istotne informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu i w deklarowanych skutkach regulacji (DSR) stwierdzają, że projekt nie pociąga za sobą obciążenia sektora finansów publicznych, budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wydaje się, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki projektu dla sektora finansów publicznych w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie przepisów karnych związanych z uporczywym uchylaniem się od wykonywania orzeczonego przez sąd albo ustalonego w ugodzie sadowej lub ugodzie zawartej przed mediatorem obowiązku utrzymywania kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub związanego z nimi obowiązku wydania małoletniego może natomiast mieć wpływ na obciążenie sądów rodzinnych, więziennictwa, prokuratur oraz policji, a tym samym rodzić skutki dla budżetu państwa. Dotyczy to jednak sytuacji, w której pojawiłoby się wiele żądań pokrzywdzonych o ściganie osób dopuszczających się alienacji rodzicielskiej oraz takiej, w której zaczęto by szeroko stosować karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Obecnie bowiem zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego (art. 598¹⁵ i 598¹⁶) jest już możliwe stosowanie sankcji pieniężnych za naruszenie obowiązków w przedmiocie kontaktów z dzieckiem. Sankcja ta jest nakładana każdorazowo za każde pojedyncze lub kilkakrotne niezrealizowanie kontaktu i każdorazowo wymaga stosownego złożenia wniosku do sądu rodzinnego.

Częste stosowanie tak drastycznego środka, jakim jest ograniczenie lub pozbawienie wolności osoby dopuszczającej się tzw. alienacji rodzicielskiej może mieć negatywne skutki finansowe nie tylko dla budżetu państwa. Sprawy rodzinne dotyczące dzieci są stosunkowo skomplikowane, a sądy w ich rozpatrywaniu skierują się wieloma względami, w tym dobrem dziecka, sytuacją materialną rodziny itd. Gdyby zatem dochodziło do pozbawienia wolności osoby uporczywie utrudniającej kontakty z dzieckiem wówczas pojawiłyby się inne problemy, np. zapewnienie odpowiedniej opieki nad dzieckiem czy utrata jego bezpieczeństwa finansowego na skutek ograniczenia dotychczasowych możliwości zarobkowania rodzica⁶⁸, co z kolei mogłoby pośrednio ograniczyć wpływy z podatku dochodowego

⁶⁸ Należy podkreślić, że więzień może pracować, a jego wynagrodzenie zgodnie z art. 123 Kodeksu karnego wykonawczego w przypadku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy ustala się w sposób zapewniający osiągnięcie kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, przy przepracowaniu pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy lub wykonaniu pełnej miesięcznej normy pracy. Z wynagrodzenie tego zgodnie z art. 125 Kodeksu dokonywane są stosowne potrącenia.

od osób fizycznych (dotyczą one budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego) i przychody Narodowego Funduszu Zdrowia lub zwiększyć koszty opieki społecznej i być może w niektórych przypadkach skutkować obciążeniem Funduszu Alimentacyjnego.

Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące ewidencji wybranych spraw rodzinnych w sądach rejonowych wskazują, że o ile w roku 2019 do sądów tych wpłynęło 15,9 tys. spraw o ustalenie kontaktów z małoletnim, o tyle w 2024 r. było to już 13,8 tys. spraw. Przy czym o zmianę kontaktów z małoletnim wpłynęło w 2019 r. i 2024 r. odpowiednio 5,6 tys. i 4,6 tys. spraw, zaś o wykonywanie kontaktów z małoletnim odpowiednio 4,4 tys. i 3,6 tys. Zwraca uwagę to, że statystycznie ponad połowa ze spraw pozostaje na okres następny (zob. Tabela 2), co może oznaczać potrzebę wzmocnienia sądów rodzinnych w przypadku przyjęcia projektowanego rozwiązania. Koszt takiego wzmocnienia jest trudny do ustalenia⁶⁹. Niezależnie od tego w sprawy rodzinne angażowane są także sądy okręgowe i apelacyjne, co może poszerzać nie tylko zakres spraw, ale także kosztów.

Liczba przypadków utrudniania kontaktów z dzieckiem w Polsce nie jest łatwa do oszacowania (zob. pkt. VI opinii). Może ona wynieść ok. 1 mln przy założeniu, że wszyscy samotni rodzice wystąpiliby do sądu z oskarżeniem o utrudnianie kontaktów, co wydaje się w praktyce niemożliwe. Gdyby ta liczba wynosiła nawet ¼, tj. 250 tys. to i tak miałyby wpływ na budżet państwa, w tym zwłaszcza w odniesieniu do obciążenia sądów. Nie wiadomo też, ile w praktyce byłoby przypadków warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności, co z kolei mogłoby oddziaływać na koszty więziennictwa. Wg danych Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej za rok 2024 wydatki na utrzymanie jednego osadzonego wynosiły miesięcznie ok. 6,5 tys. zł, a rocznie prawie 77,6 tys. zł⁷⁰.

⁶⁹ Warto też podkreślić, iż w odpowiedzi na zapytanie Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, iż nie dysponuje danymi dotyczącymi szczegółów spraw związanych z kontaktem z małoletnim. Stąd nie sposób, bez pogłębionej analizy, stwierdzić jak często, w ramach spraw już dziś rozstrzyganych przez sądy, dochodzi do sytuacji które mogłyby wyczerpywać znamiona czynów zabronionych, potencjalnie wprowadzonych przez projektowane przepisy do Kodeksu Karnego oraz Kodeksu Wykroczeń. Tym samym, trudno przewidzieć skalę wpływu spraw z tego tytułu. Nie jest również możliwe oszacowanie kosztów tego typu nowych spraw oraz liczby osób których takie regulacje mogłyby dotyczyć. Analizowane przepisy, zmierzają do penalizacji zjawisk, niebędących do tej pory czynami zabronionymi w rozumieniu ustawy. Tym samym, nawet dysponując danymi dotyczącymi spraw o ustalenie, zmianę lub wykonanie kontaktów z małoletnim, nie sposób oszacować skali takiego zjawiska, np. liczba prawomocnych wyroków, uwzględniających powództwo o zmianę kontaktów z małoletnim, nie będzie przekładać się jednoznacznie na ewentualną liczbę spraw karnych z tytułu utrudniania sprawowania opieki. Zob. Odpowiedź pana Szymona Marchela Sekretarza Zespołu do spraw Zarządzania Zgodnością Prawną w Departamencie Analiz i Strategii Ministerstwa Sprawiedliwości, z dnia 17 lutego 2026 r.

⁷⁰ Źródło: Roczna informacja statystyczna za rok 2024 Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej, s. 59. <https://sw.gov.pl/strona/Statystyka>

Tabela 2. Ewidencja wybranych spraw rodzinnych w sądach rejonowych w latach 2019-2024*

RODZAJ SPRAW	Wpływy	Zakończono											Pozostało do oceny
		rozstrzygnięte z uwzględnieniem	w tym:					w tym:				inne	
			z wyłączeniem	z wyłączeniem		rozstrzygnięte	rozstrzygnięte	rozstrzygnięte	rozstrzygnięte	rozstrzygnięte	rozstrzygnięte		
				z wyłączeniem	z wyłączeniem								
2019													
Uchwały sądów z uwzględnieniem	15 821	15 821	2 395	2 395	3 824	888	3 873	812	7 100	4 141	888	2 830	3 573
Działalność sądów z uwzględnieniem	3 821	3 424	1 412	1 412	1 821	318	479	34	2 337	1 311	212	830	3 873
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 424	4 384	345	345	434	337	3 400	37	1 471	27	10	446	2 842
2020													
Uchwały sądów z uwzględnieniem	13 333	13 177	1 325	1 325	2 378	425	2 732	100	3 407	2 887	877	2 828	3 888
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 334	4 241	1 438	1 438	1 321	228	328	27	2 718	223	173	825	3 828
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 889	4 222	368	368	412	307	3 822	28	1 282	21	2	425	3 262
2021													
Uchwały sądów z uwzględnieniem	13 822	14 322	2 301	2 301	3 647	528	2 741	80	3 822	3 173	702	2 888	3 844
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 711	4 801	1 274	1 274	1 888	288	3 117	20	3 812	1 147	215	782	3 828
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 882	4 274	342	342	340	328	1 473	19	1 481	31	8	338	2 888
2022													
Uchwały sądów z uwzględnieniem	13 782	13 727	2 382	2 382	3 240	584	2 428	88	3 828	2 858	882	2 888	3 884
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 577	4 782	1 478	1 478	1 388	284	484	17	3 772	1 088	238	782	3 448
Działalność sądów z uwzględnieniem	3 822	3 842	274	274	348	588	3 327	22	3 332	18	8	332	2 857
2023													
Uchwały sądów z uwzględnieniem	8 873	8 481	2 882	2 882	2 882	118	873	81	3 810	888	178	1 812	4 578
Działalność sądów z uwzględnieniem	13 782	12 481	2 281	2 181	2 888	588	2 834	82	3 418	2 832	832	2 812	3 888
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 842	4 518	1 388	1 388	1 787	227	427	31	3 784	1 814	328	744	2 578
2024													
Uchwały sądów z uwzględnieniem	13 848	13 888	2 157	2 157	2 422	882	2 817	81	3 342	3 822	874	2 818	3 173
Działalność sądów z uwzględnieniem	4 814	4 822	1 282	1 282	1 887	288	428	18	3 728	3 822	324	787	3 888
Działalność sądów z uwzględnieniem	3 888	3 881	218	218	282	338	3 232	27	3 182	22	8	331	2 888

* Dane zbierane są poprzez sprawozdanie statystyczne MS-S16/18 Sprawozdanie w sprawach rodzinnych i nieletnich.

Źródło: Dane Ministerstwa Sprawiedliwości. <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

W trakcie konsultacji społecznych nie wskazano istotnych danych odnośnie do skutków finansowych, aczkolwiek zwracają uwagę komentarze, w których wskazano, iż: (1) twierdzenie wnioskodawcy, że projekt "nie dotyczy" obciążeń budżetowych, jest nieprawdziwe⁷¹; (2) przeniesienie sporów rodzinnych na drogę karną jest jedną z najdroższych metod regulacji społecznej, a koszty te zostaną przerzucone na podatnika⁷²; (3) każde dodanie nowego czynu zabronionego generuje koszty ścigania po stronie policji, prokuratury, sądu oraz organów wykonawczych, których część jest trudna do oszacowania⁷³; (4) ocena ta pomija rzeczywiste koszty pośrednie i długofalowe związane z alienacją rodzicielską, w szczególności w jej ukrytej formie, niewymagającej formalnego naruszenia orzeczeń sądowych. Zjawisko to generuje wieloletnie obciążenia dla finansów publicznych poprzez: powtarzalne i długotrwałe postępowania sądowe, koszty pracy kuratorów, biegłych i organów ścigania, obciążenie systemu ochrony zdrowia (leczenie psychiatryczne i psychologiczne dzieci oraz dorosłych), zwiększone korzystanie z pomocy społecznej oraz spadek zdolności do pracy osób dotkniętych skutkami przemocy psychicznej. Brak uwzględnienia tych kosztów prowadzi do zaniżenia rzeczywistego wpływu zjawiska na budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego⁷⁴.

⁷¹ ID ankiety: 115996.

⁷² Tamże.

⁷³ ID ankiety: 117465.

⁷⁴ ID ankiety: 121722.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja spowoduje powstanie dodatkowych obciążeń administracyjnych z uwagi na zwiększenie liczby postępowań karnych oraz wykroczeniowych. Ponadto, dla osób, które mają utrudniony kontakt z dzieckiem, projektowana regulacja wywoła konieczność złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. W świetle ogólnie akceptowanych przesłanek (warunków) kryminalizacji zachowań ludzkich w systemie prawnym należy wskazać, że Wnioskodawcy nie wykazali empirycznej konieczności wprowadzania nowych typów czynów zabronionych, jak również potrzeby poszerzania zakresu podmiotów, w stosunku do których możliwe będzie zastosowanie środków zabezpieczających (projektowany art. 93c pkt 6 k.k.).

Środki zabezpieczające nie mogą być stosowane instrumentalnie jako substytut sankcji karnych ani jako narzędzie dyscyplinowania sprawcy, lecz wyłącznie wówczas, gdy zachodzi obiektywnie stwierdzalny stan zagrożenia wynikający z cech sprawcy (tj. zaburzeń psychicznych), a nie z samego faktu naruszenia normy prawnej.

W Kodeksie postępowania cywilnego istnieją regulacje pozwalające na zapewnienie prawidłowego realizowania kontaktów z dzieckiem wynikającego z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów. Jeżeli wskazane regulacje nie są efektywne bądź rodzą wątpliwości, co nie zostało wykazane w uzasadnieniu projektu, z perspektywy systemowej zasadne jest sformułowanie rozwiązania zmierzającego do ich modyfikacji. Wnioskodawcy proponują natomiast rozwiązania prawnotkame, które zgodnie z zasadą subsydiarności i konieczności mogą zostać wykorzystane tylko wtedy, gdy realizacja określonego celu nie może zostać osiągnięta w żaden inny sposób. Pozwala to przyjąć, iż uprawnionym wydaje się stwierdzenie, że projektowane rozwiązania nie spełniają konstytucyjnego wymogu konieczności.

2. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Zważywszy, że utrudnianie kontaktów jest najczęściej konsekwencją głębokiego i wielowymiarowego konfliktu między rodzicami, istnieje ryzyko, że wprowadzenie odpowiedzialności karnej doprowadzi do dalszej eskalacji destrukcyjnego sporu, a także do instrumentalizacji i traumatyzacji dziecka, w tym nasilenia jego konfliktu lojalnościowego. Dodatkowo rozwiązanie to może generować trudności dowodowe, wydłużenie postępowań oraz stać się narzędziem przemocy w relacji byłych partnerów.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy oraz na stopę inflacji.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie generuje obowiązkowych wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego natomiast ewentualne wydatki po stronie budżetu państwa są trudne do określenia z uwagi na brak informacji dotyczących w szczególności tego ilu pokrzywdzonych wystąpiłoby z wnioskiem o ściganie osoby dopuszczającej się tzw. alienacji rodzicielskiej.

5. Rozwiązania zagraniczne: Zawarta w uzasadnieniu do projektu informacja nie budzi zastrzeżeń co do przedstawienia treści norm prawnych obowiązujących w omówionych państwach członkowskich OECD/UE. Jednocześnie należy podkreślić, że przytoczone przez Wnioskodawcę przepisy obowiązujące w Bułgarii, Czechach, Francji i Niemczech, powinny być rozpatrywane w kontekście całego systemu prawa cywilnego i karnego poszczególnych państw.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalista (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/