

Sygn. akt III CZP 65/14

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 14 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)
SSN Antoni Górski
SSN Iwona Koper
SSN Anna Owczarek
SSN Krzysztof Pietrzykowski
SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)
SSN Mirosława Wysocka

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 14 listopada 2014 r.,
przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Jana Szewczyka,
po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Rzecznika Praw Dziecka
we wniosku z dnia 4 czerwca 2014 r.,

"Czy sąd, orzekając o umieszczeniu dziecka w jednej z rodzinnych
form pieczy zastępczej, powinien wyznaczyć konkretną rodzinę
zastępczą, rodzinny dom dziecka, czy też może przenieść swoje
uprawnienia na rzecz jednostki organizacyjnej pomocy społecznej?"

podjął uchwałę:

**Sąd opiekuńczy, orzekając umieszczenie dziecka w rodzinnej
pieczy zastępczej, oznacza konkretną rodzinę zastępczą lub
rodzinny dom dziecka.**

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Dziecka, działając na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2003 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: z 2013 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) i art. 10 ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6 poz. 69 ze zm.), wniósł o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego przytoczonego w uchwale zagadnienia prawnego. Potrzebę wyjaśnienia przedstawionego problemu uzasadnił występowaniem rozbieżności w sądowej wykładni przepisów normujących umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, w szczególności art. 109 k.r.o., art. 579² k.p.c. oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 135 ze zm. – dalej: „u.w.r.p.z.”). Poddał analizie art. 109, 110 i 111 oraz przepisy Tytułu II Działu I a Rozdziału II Oddziału 2a kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zatytułowanego „Piecza zastępcza”, a także art. 35 i 36 u.w.r.p.z. i art. 579² k.p.c. Powołując się na wyniki wykładni językowej i funkcjonalnej, opowiedział się za interpretacją, zgodnie z którą sąd w orzeczeniu o umieszczeniu dziecka w różnych formach pieczy zastępczej powinien sprecyzować nie tylko formę wykonywania pieczy, ale także wskazać konkretną rodzinę zastępczą, do której kieruje dziecko.

Prokurator Generalny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Dziecka i wniósł o podjęcie uchwały, zgodnie z którą sąd opiekuńczy, orzekając o objęciu małoletniego jedną z form rodzinnej pieczy zastępczej i umieszczeniu go w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, nie może przekazywać swoich uprawnień w tym zakresie jednostce organizacyjnej pomocy społecznej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rodzina, życie rodzinne oraz prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami stanowią wartości poddane ochronie konstytucyjnej (art. 18, art. 47, art. 48 Konstytucji). Artykuł 48 ust 2 Konstytucji pozwala na ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. W art. 72 Konstytucji ujęty został obowiązek zapewnienia dziecku ochrony jego praw oraz

przewidziane zostało prawo dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych. Nie można także pomijać wiążącej Polskę Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 ze zm.), która w art. 3 ust. 1 za sprawę nadrzędną we wszystkich działaniach dotyczących dzieci uznaje najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, a w art. 9 zobowiązuje państwa – strony do zapewnienia, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, z wyłączeniem przypadków, w których kompetentne władze, podlegające nadzorowi sądowemu, zdecydują zgodnie z obowiązującym prawem, że takie oddzielenie jest konieczne ze względu na najlepiej pojęte interesy dziecka, szczególnie w przypadkach nadużyć lub zaniedbań ze strony rodziców. Przy tym w postępowaniu, mającym na celu powzięcie decyzji w sprawie oddzielenia dziecka, za niezbędne uznano umożliwienie wszystkim zainteresowanym stronom uczestnictwa i wyrażenia swoich opinii. Artykuł 19 Konwencji wskazuje na konieczność podjęcia wszelkich właściwych środków dla ochrony dzieci przed jakimikolwiek formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, zalecając tam, gdzie to właściwe – ingerencję sądu. Artykuł 20 Konwencji przewiduje z kolei obowiązek zapewnienia dziecku pozbawionemu czasowo lub na stałe swojego środowiska, a także takiemu, które ze względu na swoje dobro nie może pozostać w tym środowisku, specjalnej ochrony i pomocy oraz zagwarantowania mu opieki zastępczej, zgodnie z prawem wewnętrznym. Jako odpowiednie formy tej opieki Konwencja wymienia przykładowo umieszczenie w rodzinie zastępczej, Kafala w prawie islamskim, adopcję lub – gdy jest to niezbędne – umieszczenie w odpowiedniej instytucji powołanej do opieki nad dziećmi, zalecając przy wyborze odpowiednich rozwiązań uwzględnienie w sposób właściwy konieczności zachowania ciągłości w wychowaniu dziecka oraz jego tożsamości etnicznej, religijnej, kulturowej i językowej.

Już więc na poziomie norm konstytucyjnych i postanowień umów międzynarodowych wiążących Polskę wyznaczone zostały standardy wymagające orzeczenia sądowego jako podstawy ograniczenia lub pozbawienia władzy

rodzicielskiej i co najmniej nadzoru sądowego nad postępowaniem określającym sposób zapewnienia opieki dziecku, które jej wymaga.

W obecnym systemie prawnym obowiązek zagwarantowania dziecku przez państwo opieki, której z różnych przyczyn nie świadczą mu rodzice, realizowany jest w odpowiednio dobranej formie pieczy zastępczej. Organizacja systemu pieczy stanowi zadanie powiatu. W art. 34 u.w.r.p.z. zostały określone dwie zasadnicze formy wykonywania pieczy – rodzinna i instytucjonalna, które doprecyzowano w art. 39 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.w.r.p.z. Rodzinna piecza zastępcza wykonywana jest przez rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe lub zawodowe, przy czym rodziny zastępcze zawodowe mogą pełnić funkcję pogotowia opiekuńczego lub rodziny zawodowej specjalistycznej. Zastępcza piecza rodzinna może też przybrać kształt rodzinnego domu dziecka. Instytucjonalna piecza zastępcza z kolei jest sprawowana w formie placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

Artykuł 35 ust. 1 u.w.r.p.z. jako zasadę przyjmuje, że podstawą umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej jest orzeczenie sądu. Wyjątki od tej zasady przewidziano jedynie w razie pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka i na podstawie umowy zawartej przez starostę z rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka, o czym niezwłocznie zawiadamiany jest sąd. Umowa ma charakter interwencyjny i wygasa z chwilą zakończenia sądowego postępowania z zakresu pieczy zastępczej (art. 35 ust. 2 u.w.r.p.z.). Objęcie dziecka pieczą zastępczą bez orzeczenia sądu dopuszczono także w wypadkach, w których dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną do zawodowej rodziny pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub do placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego (art. 58 ust. 1 pkt 2 oraz art. 103 ust. 2 pkt 2 u.w.r.p.z.), a także wtedy, gdy występuje bezpośrednio zagrożenie życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie (art. 58 ust. 1 pkt 3 oraz art. 103 ust. 2 pkt 3 u.w.r.p.z. w związku z art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.). Wskazane w art. 35 ust. 1 u.w.r.p.z. wyjątki dotyczą więc sytuacji nagłych, wymagających natychmiastowego zapewnienia tymczasowej opieki i każdorazowo łączą się z obowiązkiem niezwłocznego (w ciągu 24 godzin) powiadomienia sądu

o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (art. 58 ust. 3 i art. 103 ust. 8 u.w.r.p.z. oraz art. 12a ust.4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Zawiadomienie powoduje wszczęcie z urzędu postępowania opiekuńczego (art. 579¹ § 1 k.p.c.).

Przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej skupiają się na organizacyjnym aspekcie jej sprawowania, natomiast materialnoprawne podstawy umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej i doboru właściwej formy pieczy, a także zasady postępowania mające minimalizować negatywne skutki oddzielenia od rodziców zostały zawarte w art. 100 oraz 109-111 k.r.o., dotyczących ingerencji sądowej w sprawowanie władzy rodzicielskiej, oraz w art. 112¹ i nast. k.r.o. regulujących pieczę zastępczą.

Sposób sformułowania art. 112⁵-112⁸ k.r.o., zawierających adresowane do sądu konkretne wskazówki dotyczące wyboru właściwych warunków życiowych dziecka, połączone z przyznaniem sądowi znacznej swobody decyzyjnej w wyborze (art. 112⁵ § 2 i art. 112⁷ § 1 k.r.o.), jednoznacznie wskazuje, że obowiązkiem sądu jest całościowe, kazuistyczne zbadanie potrzeb dziecka i dopasowanie do nich nie tylko formy pieczy zastępczej, ale także osób, które będą tę pieczę wykonywać. Gdyby przedmiotem rozstrzygnięcia sądu miała być jedynie forma pieczy zastępczej, niezrozumiałe byłoby zamieszczenie w art. 112⁵ k.r.o. postanowień oznaczających granice swobody decyzyjnej sądu w zakresie doboru osób, którym powierza pieczę nad dzieckiem. Sąd może powierzyć sprawowanie pieczy zastępczej małżonkom albo osobie niepozostającej w związku małżeńskim, którzy są wstępnymi albo rodzeństwem dziecka, albo też osobom, które nie są z dzieckiem w tym stopniu spokrewnione, jeżeli zostały wpisane do rejestru osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub taką funkcję pełniących, a także – jeżeli dobro dziecka za tym przemawia - tymczasowo nawet osobom niemogącym się wykazać odpowiednimi kwalifikacjami. Zastosowana formuła „sąd może” nie uzasadnia stanowiska, że od decyzji sądu zależy, czy sam dokona wyboru konkretnej rodziny zastępczej albo rodzinnego domu dziecka, czy też przekaze swoje uprawnienie organizatorowi pieczy zastępczej. Należy ją odczytywać w powiązaniu z ujętą w art. 35 u.w.r.p.z. zasadą, że podstawą umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej jest orzeczenie sądu, jako oznaczenie dopuszczalnego zakresu orzekania i jego przesłanek.

Orzeczenie sądowe o umieszczeniu dziecka w jednej z form pieczy zastępczej, wydane w związku z ograniczeniem, zawieszeniem bądź pozbawieniem rodziców władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109-111 k.r.o. lub art. 32 ust. 1 w związku z art. 35 u.w.r.p.z. jest traktowane jako ostateczna, najdalej idąca ingerencja w stosunki między rodzicami a dziećmi, a zarazem w prawa dziecka, co – ze względu na art. 48 ust. 2 i art. 72 Konstytucji - przemawia za koniecznością całościowego, a nie wyłącznie blankietowego orzeczenia w tym przedmiocie.

Wnioski te potwierdza analiza przepisów procesowych, przeprowadzona już w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Postępowanie, w ramach którego badana jest potrzeba ustanowienia i forma sprawowania pieczy zastępczej, jest prowadzone przez sąd opiekuńczy (art. 570 i 570¹ k.p.c.). Zgodnie z art. 568 k.p.c. sądem opiekuńczym jest sąd rodzinny, jednak ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) pozbawiła sądy rodzinne pozycji ustrojowej, w związku z czym stały się one wydziałami rodzinnymi i nieletnich w sądzie rejonowym (art. 21 tej ustawy). Pojęcie "sąd rodzinny" jest więc pojęciem organizacyjnym, natomiast pojęcie "sąd opiekuńczy" jest kategorią funkcjonalno-procesową.

W postanowieniu z dnia 16 stycznia 2014 r. (IV CZ 135/13, nie publ.) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że postępowanie o umieszczenie w rodzinie zastępczej toczy się z udziałem kandydatów na rodziców zastępczych. O wskazanie tych kandydatów sąd opiekuńczy powinien się zwrócić do powiatowego centrum pomocy rodzinie na podstawie art. 570¹ § 3 k.p.c. i art. 71 u.w.r.p.z. Wycofanie przez kandydatów zgody na pełnienie funkcji rodziny zastępczej powoduje konieczność umorzenia postępowania w stosunku do kandydatów rezygnujących i poszukania innych. W omawianym postanowieniu Sąd Najwyższy jednoznacznie opowiedział się za koniecznością przeprowadzenia przez sąd opiekuńczy pełnego postępowania prowadzącego do powierzenia dziecka pieczy konkretnej rodziny zastępczej, uczestniczącej w postępowaniu, poddanej bezpośredniej ocenie sądu i przez ten sąd wyznaczonej. Pogląd ten należy zaakceptować, a jego prawidłowość wynika także z nałożenia w art. 579² k.p.c. na sąd rozważający potrzebę umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka obowiązku zasięgnięcia opinii właściwego ośrodka pomocy społecznej, opinii

właściwego organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, informacji o dotychczasowym sprawowaniu funkcji przez rodzinę zastępczą lub prowadzącego rodzinny dom dziecka oraz informacji z rejestru danych prowadzonego przez starostę na podstawie przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej o kandydatach, mogących objąć dziecko pieczą. Informacje te byłyby zbędne, gdyby przedmiotem orzeczenia nie było imienne oznaczenie podmiotów przejmujących pieczę nad dzieckiem. Ustawodawca nie pozostawił sądowi możliwości wyboru, czy zachodzi potrzeba wystąpienia o informację o kandydatach na rodzinę zastępczą lub o osobach prowadzących rodzinny dom dziecka, lecz wprowadził obowiązek uzyskania odpowiednich opinii i danych.

Reasumując należy stwierdzić, że dostrzeżona przez Rzecznika Praw Dziecka praktyka niektórych sądów opiekuńczych polegająca na pomijaniu - ze względu na szybkość postępowania - obowiązku zasięgnięcia informacji o kandydatach do zapewnienia pieczy zastępczej dziecku i włączania ich jako uczestników do postępowania, określaniu w orzeczeniu jedynie formy pieczy zastępczej nad dzieckiem i przekazywaniu obowiązków w zakresie wyboru osoby lub osób, które mają tę pieczę sprawować jest nieprawidłowa i prowadzi do nierozpoznania istoty sprawy.

Zasadą jest, że ustanowienie pieczy zastępczej następuje na mocy orzeczenia sądowego. Przedmiotem rozstrzygnięcia jest zapewnienie dziecku, które z różnych przyczyn nie może przebywać i rozwijać się we własnej rodzinie, warunków najlepiej i najpełniej zastępujących środowisko rodzinne. Ze względu na ściśle osobisty i bardzo bliski charakter stosunków, w których znajdzie się dziecko objęte rodzinnymi formami pieczy zastępczej, szczególne znaczenie ma prawidłowe rozpoznanie potrzeb i osobowości zarówno dziecka jak i kandydatów na pełniących pieczę i dobranie ich ze szczególną starannością. Takie możliwości daje postępowanie opiekuńcze z udziałem kandydatów na rodzinę zastępczą lub prowadzących rodzinny dom dziecka, w którym wysłuchuje się również dziecko, jeżeli spełnione są wymagania przewidziane w art. 576 § 2 k.p.c., a więc jeśli pozwala na to jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości, a jego rozsądne życzenia powinny być w miarę możliwości uwzględnione. Tylko w ten sposób mogą być należycie zrealizowane konstytucyjne obowiązki w zakresie

ochrony praw rodziny i dziecka oraz przewidziany w art. 9 Konwencji o prawach dziecka nakaz, aby w postępowaniu mającym na celu podjęcie decyzji w sprawie oddzielenia dziecka umożliwiono wszystkim zainteresowanym stronom uczestnictwo i wyrażenie swoich opinii. Zagadnienie przedstawione przez Rzecznika Praw Dziecka skupiało się na problemach związanych z umieszczeniem dziecka w jednej z rodzinnych form pieczy zastępczej, jednak te same zasady odnieść należy odpowiednio do postępowań, w których sąd decyduje o umieszczeniu dziecka w pieczy instytucjonalnej, zwłaszcza o charakterze rodzinnym.

Postępowanie o umieszczenie w pieczy zastępczej wymaga udziału kandydatów na rodzinę zastępczą lub osób prowadzących rodzinny dom dziecka, co nie daje się pogodzić z ograniczonym podmiotowo postępowaniem rozwodowym i postępowaniem o orzeczenie separacji, w którym sąd również orzeka o stosunkach między rozwodzącymi się lub występującymi o orzeczenie separacji małżonkami a ich dziećmi (art. 58 § 1 i art. 61³ § 1 k.r.o.) i pełni w tym zakresie rolę sądu opiekuńczego (art. 445¹ k.p.c.; por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2005 r., III CZP 75/05, OSNC 2006, nr 9, poz.142). Należy przyjąć, że sąd, który w wyroku rozwodowym lub orzekającym separację orzeka o władzy rodzicielskiej w sposób wymagający zapewnienia dziecku pieczy zastępczej, rozstrzyga o tej pieczy, pozostawiając oznaczenie konkretnej rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka sądowi opiekuńczemu.

Z tych względów podjęto uchwałę jak na wstępie.