

Filip Manikowski

Wykonywanie w Polsce orzeczeń sądów zagranicznych dotyczących umieszczenia w pieczy zastępczej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej

Execution in Poland of decisions of foreign courts concerning the placement of a child in foster care in the Republic of Poland

Abstract

The article addresses the issue of proceedings for granting permission to place a child in foster care, based on a court or other authority's decision in a foreign state. The analysis was conducted using both dogmatic-legal and empirical methods, the latter of which included an examination of the files of 90 legally completed cases sent from 33 randomly selected district courts across Poland. The file material was examined using the author's questionnaire, which made it possible to determine the detailed course of the proceedings, their length and the nature of the decisions reached. The survey results provide empirical data on the practice of district courts in this specific category of cases and identify key procedural challenges.

Keywords: foster care, enforcement of foreign court decisions, consent to foster care placement

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę postępowania o udzielenie zgody na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu bądź innego organu państwa obcego. Analizę przeprowadzono przy zastosowaniu metod dogmatycznoprawnej i empirycznej, a ta ostatnia objęła badanie akt 90 prawomocnie zakończonych spraw nadesłanych z 33 losowo wybranych sądów rejonowych z całej Polski. Materiał aktowy został zbadany przy wykorzystaniu autorskiego kwestionariusza, co pozwoliło ustalić szczegółowy przebieg postępowania, długość jego trwania oraz charakter zapadłych rozstrzygnięć. Wyniki badania dostarczają empirycznych danych na temat praktyki sądów rejonowych w tej specyficznej kategorii spraw oraz identyfikują kluczowe wyzwania proceduralne.

Słowa kluczowe: piecza zastępcza, wykonywanie orzeczeń sądów zagranicznych, zgoda na umieszczenie w pieczy zastępczej

Dr Filip Manikowski, Katedra Postępowania Cywilnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska, ORCID: 0000-0001-6859-9230, e-mail: f.manikowski@uksw.edu.pl

Data zgłoszenia tekstu przez autora: 27.05.2024 r.; data zaakceptowania do publikacji: 5.06.2024 r.

1. Wstęp

Celem artykułu jest analiza – oparta na badaniu aktowym – postępowania w sprawie o udzielenie zgody na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub innego organu państwa obcego (dalej postępowanie w przedmiocie zgody). Objęła ona przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną oraz empiryczną. Druga z metod polegała na zbadaniu akt 90 prawomocnie zakończonych spraw w przedmiocie zgody nadesłanych z 33 sądów rejonowych wylosowanych z obszaru całej Polski. Akta powyższych spraw badano z wykorzystaniem kwestionariusza opracowanego na potrzeby niniejszego artykułu. Badanie zostało przeprowadzone w 2022 r. i pozwoliło na poczynienie ustaleń w zakresie przebiegu postępowania sądowego, czasu jego trwania oraz wydanych rozstrzygnięć.

Ponadto przedmiotem analizy były akta 7 spraw sądowych, w których wprowadznie orzekano w przedmiocie wyrażenia zgody, ale pojawiające się w nich kwestie po części dotyczyły wskazanego zagadnienia. Zostały one szerzej opisane w pkt 5.1. niniejszego opracowania.

2. Podstawa prawna

Umieszczenie w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – co do zasady – następuje na podstawie orzeczenia polskiego sądu opiekuńczego (art. 35 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹). Niemniej możliwe jest to również na podstawie orzeczenia zagranicznego sądu lub innego organu państwa obcego. Postępowanie w tym przedmiocie zostało uregulowane w art. 579⁴ Kodeksu postępowania cywilnego² oraz art. 35a u.w.r. Przepisy te zostały wprowadzone ustawą z 26.01.2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych³. *Ratio legis* wskazanej ustawy było określenie zasad i trybu postępowania polskiego organu centralnego, polskich sądów oraz innych polskich organów w sprawach objętych m.in:

- Konwencją o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzoną w Hadze 19.10.1996 r.⁴;
- rozporządzeniem Rady (WE) 2201/2003 z 27.11.2003 r. dotyczącym jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającym rozporządzenie (WE) 1347/2000⁵.

¹ Ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 49) – dalej u.w.r.

² Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.) – dalej k.p.c.

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1236 – dalej nowelizacja z 2018 r.

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 172, poz. 1158 – dalej konwencja haska z 1996 r.

⁵ Dz.Urz. UE L 338 z 23.12.2003 r., s. 1 ze zm. – dalej rozporządzenie 2201/2003.

Kwestia jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń dotyczących umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej została uregulowana w rozporządzeniu Rady (UE) 2019/1111 z 25.06.2019 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę⁶ oraz konwencji haskiej z 1996 r. Umieszczenie w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie orzeczenia zagranicznego sądu lub innego organu państwa obcego możliwe jest również na podstawie umowy dwustronnej.

Analiza akt spraw sądowych dotyczyła postępowań, gdy rozporządzenie 2019/1111 jeszcze nie miało zastosowania. Zgodnie z art. 105 rozporządzenia 2019/1111 stosuje się je – co do zasady – od 1.08.2022 r. W sprawach tych zastosowanie miało rozporządzenie 2201/2003. W związku z powyższym dalsze rozważania będą skupiały się przede wszystkim na tym rozporządzeniu. Wśród badanych spraw rozporządzenie 2201/2003 jako podstawę prawną wystąpienia o wyrażenie zgody wskazywano w 89 przypadkach. W 1 przypadku była to konwencja haska z 1996 r.

3. Wystąpienia sądu lub innego organu państwa obcego

Zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej na skutek orzeczenia sądu lub innego uprawnionego organu państwa obcego wyraża sąd opiekuńczy (art. 35a ust. 1 u.w.r.). Postępowanie w tym zakresie wszczynane jest z urzędu na podstawie wystąpienia sądu lub innego organu państwa obcego (dalej wniosek). Właściwość miejscowa sądu opiekuńczego uzależniona jest od tego, czy sąd lub inny organ państwa obcego wskazał kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej albo prowadzenia rodzinnego domu dziecka albo określoną placówkę opiekuńczo-wychowawczą, albo regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, albo interwencyjny ośrodek preadopcyjny, w których dziecko ma być umieszczone. Jeżeli wskazał, wówczas właściwym będzie sąd opiekuńczy miejsca przyszłego sprawowania pieczy zastępczej. Natomiast jeżeli tego nie uczyni, wówczas sądem właściwym będzie Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie. W każdej ze zbadanych spraw postępowanie było prowadzone przez sąd opiekuńczy właściwy ze względu na miejsce przyszłego sprawowania pieczy zastępczej. Kraje pochodzenia wystąpień zostały wskazane w poniższej tabeli 1.

Tabela 1. Kraje pochodzenia wystąpień o wydanie zgody

Pochodzenie wniosków	N	%
Holandia	2	2,2
Litwa	1	1,1
Niemcy	63	70,0
Wielka Brytania	24	26,7
Ogółem	90	100,0

Źródło: opracowanie własne.

⁶ Dz.Urz. UE L 178 z 2.07.2019 r., s. 1 – dalej rozporządzenie 2019/1111.

Wystąpienia pochodziły przede wszystkim z Niemiec oraz Wielkiej Brytanii, przy czym 43 (47,8%) były złożone za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości, natomiast 46 (51,1%) pochodziło bezpośrednio od organu, przed którym toczyło się postępowanie w sprawie umieszczenia w pieczy zastępczej. Co ciekawe, w 1 przypadku wystąpienie pochodziło od osób fizycznych – kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Na jego podstawie wszczęto postępowanie, a następnie zwrócono się (dwukrotnie) do Ministerstwa Sprawiedliwości o nadesłanie odpisu nakazu obowiązkowego nadzoru w sprawie małoletniej (sądy brytyjskie mają uprawnienia do wydawania nakazów dotyczących opieki nad dziećmi). Po otrzymaniu ww. nakazu w postępowaniu wydano najpierw postanowienie o odrzuceniu wniosku kandydatów o umieszczenie małoletniej w rodzinie zastępczej na podstawie art. 1099 § 1 k.p.c. (brak jurysdykcji krajowej) w zw. z art. 148 § 3 k.p.c., a następnie wyrażono zgodę na podstawie art. 579⁴ § 4–5 k.p.c.

Rozporządzenie 2201/2003 nie określa wymogów formalnych dotyczących wystąpienia w przedmiocie zgody na umieszczenie. Wymogów takich nie określa również art. 35a ust. 1 u.w.r. ani art. 579⁴ k.p.c. Niewątpliwie informacje podane przez sąd/organ powinny pozwolić sądowi opiekuńczemu na zbadanie, czy umieszczenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada dobru dziecka oraz czy dziecko posiada istotne związki z Rzeczpospolitą Polską albo jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli nie będzie to możliwe, sąd opiekuńczy może zwrócić się do sądu lub innego organu państwa obcego o przesłanie wszelkich dokumentów, opinii i informacji dotyczących dziecka, zwłaszcza jego sytuacji rodzinnej, stanu zdrowia i szczególnych potrzeb. Także w przypadku, gdy sąd lub inny organ państwa obcego nie wskazał sposobu sprowadzenia dziecka do Rzeczypospolitej Polskiej i zasad pokrycia kosztów jego sprowadzenia, a gdy umieszczenie ma nastąpić na czas określony – również sposobu powrotu i zasad pokrycia kosztów powrotu dziecka, sąd opiekuńczy powinien zwrócić się o udzielenie takich informacji (art. 579⁴ § 3 zd. 2 k.p.c.). Brak udzielenia wskazanych informacji będzie przez sąd odpowiednio oceniony (art. 579⁴ § 3 zd. 3 k.p.c.). Informacje podawane we wnioskach zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Informacje wskazywane we wnioskach

Informacje wskazywane we wnioskach	N	%
Uzasadnienie umieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	75	83,3
Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej	90	100,0
Okres umieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	35	38,9
Sposób sprowadzenia dziecka do Polski	46	51,1
Ogółem*	246	x

* W związku z występowaniem więcej niż jednej informacji (wniosku) w przedmiotowych sprawach ich liczba jest większa niż liczba postępowań (90), jednak ich udział procentowy wyliczono ze wszystkich 90 przebadanych spraw.

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego wynika, że w zdecydowanej większości wnioski zawierały uzasadnienie umieszczenia dziecka w Polsce (83,3%). W pozostałych przypadkach ewentualną przyczynę umieszczenia dziecka na terytorium Polski można było wywieść z dokumentów dołączonych do wniosku. W każdej ze zbadanych spraw we wniosku wskazano kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Jedynie w połowie przypadków podmiot występujący określił sposób sprowadzenia dziecka do Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to niewątpliwie negatywne zjawisko, ponieważ może się to wiązać ze zwróceniem się przez polski sąd do podmiotu zagranicznego o podanie tej informacji, co wydłuża samo postępowanie w sprawie wyrażenia zgody. Co ciekawe jednak, wyłącznie w 10 przypadkach (na 44, tj. 22,7%), w których nie wskazano sposobu sprowadzenia dziecka do Polski i zasad pokrycia kosztów jego sprowadzenia, polski sąd zwrócił się o te informacje. Wszystkie wnioski złożone w badanych sprawach były sporządzone lub zostały przetłumaczone na język polski.

Tabela 3. Załączniki do wniosków

Załączniki do wniosków	N	%
Dokumenty z akt sprawy	22	24,4
Wywiad środowiskowy	11	12,2
Zgoda kandydatów	3	3,3
Dokumenty dotyczące dzieci	22	24,4
Dokumenty dotyczące kandydatów	33	36,7
Zgoda opiekunów prawnych	50	55,6
Ogółem*	141	x

* W związku z dołączaniem więcej niż jednego rodzaju dokumentu do poszczególnych spraw ich łączna liczba jest większa niż liczba postępowań (90), jednak ich udział procentowy wyliczono ze wszystkich 90 przebadanych spraw.

Źródło: opracowanie własne.

Podczas analizy tytułowego zagadnienia należy odnieść się również do załączników składanych do wniosków. Informacje o nich zostały przedstawione w tabeli 3. W przypadkach dokumentów z akt sprawy były to najczęściej protokoły posiedzeń, podczas których postanowiono o zwróceniu się do polskiego sądu, orzeczenia w przedmiocie zwrócenia się do polskiego sądu, orzeczenia w przedmiocie opieki nad dzieckiem. W przypadku postępowań toczących się przed angielskimi sądami do wniosków dołączano najczęściej projekty orzeczeń w sprawie umieszczenia w pieczy zastępczej. Wywiady środowiskowe przeprowadzono jeszcze w ramach postępowania w sprawie umieszczenia w pieczy zastępczej toczącego się przed sądem/organem zagranicznym. W tych przypadkach wywiad był zlecany przez zagraniczny sąd za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości sądowi opiekuńczemu. Wywiad ten zlecano i przeprowadzano jeszcze przed wystąpieniem sądu/organu zagranicznego. Zgody opiekunów prawnych były dołączone do wystąpień niemieckich organów (zagadnienie to zostanie szczegółowo omówione w dalszej części

opracowania). Do kategorii „dokumentów dotyczących dzieci” zaliczono przede wszystkim: akty urodzenia dziecka, dokumenty związane ze stanem zdrowia małoletniego, formularze przedstawiające sytuację małoletniego. Natomiast w przypadku dokumentów dotyczących kandydatów były to informacje o karalności i zaświadczenia o ukończeniu szkoleń związanych z opieką (kwestia zgody kandydatów zostanie omówiona w pkt 5.2. niniejszego artykułu).

Załączniki prawie we wszystkich przypadkach były tłumaczone na język polski. Nie dotyczyło to tylko 5 przypadków (5,6%). W 4 postępowaniach przetłumaczono jedynie część załączników (4,4%). W tej sytuacji polski sąd zwracał się do tłumaczy o przetłumaczenie dokumentów.

W 26 postępowaniach (28,9% wszystkich badanych spraw) sąd, przed którym toczyło się postępowanie, zwrócił się do sądu lub innego organu państwa obcego o dodatkowe informacje lub dokumenty. Wśród powyższych 15 (57,7%) dotyczyło sytuacji zdrowotnej dziecka, 19 (73,1%) – sytuacji rodzinnej, a 13 (50,0%) – szczególnych potrzeb. Sądy polskie zwracały się również o: przesłanie orzeczenia sądu lub innego organu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (8 przypadków, tj. 30,8%); wskazanie, czy dziecko posiada istotne związki z Rzeczpospolitą Polską lub jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej (2 przypadki, tj. 7,7%); przesłanie informacji o karalności małoletniego (1 przypadek, tj. 3,8%); podpisanie wniosku przez osobę uprawnioną w imieniu wnioskodawcy wraz z załączeniem pełnomocnictwa (3 przypadki, tj. 11,5%); przesłanie zaświadczenia o ustanowieniu opiekuna prawnego i pełnomocnictwa udzielonego do reprezentowania niemieckiego urzędu w postępowaniu konsultacyjnym (1 przypadek, tj. 3,8%).

W większości spraw (23, tj. 88,5%) zagraniczny organ/sąd przesłał odpowiedź, przy czym w 2 postępowaniach złożono oświadczenie o „cofnięciu wniosku”, a w 1 przypadku organ przesłał te same informacje. Tylko w 3 przypadkach wezwanie polskiego sądu pozostało bez odpowiedzi.

W związku z tym, że w aktach części spraw brakowało informacji dotyczących daty przesłania żądania oraz jego doręczenia do zagranicznego sądu/organu, nie wszędzie dało się ustalić okres pomiędzy przesłaniem żądania a odpowiedzią zagranicznego sądu/organu. Było to możliwe w 18 z 26 postępowań, w których zwrócono się o dodatkowe informacje/dokumenty. Średni czas odpowiedzi (od wysłania żądania do przesłania informacji do polskiego sądu) wyniósł 25 dni. Najczęściej odpowiedź wpływała po upływie 15–30 dni od przesłania żądania (10 przypadków), rzadziej w przedziale 1–14 dni (5 przypadków). W 3 przypadkach odpowiedź wpłynęła po 30 dniach.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że konieczność zwracania się polskich sądów do zagranicznych organów/sądów ma znaczący wpływ na długość postępowania w przedmiocie udzielenia zgody. W konsekwencji istotne jest to, żeby podmioty te dostarczały jak najwięcej informacji w składanych wystąpieniach. Niemniej należy również zwrócić uwagę, że w części zbadanych spraw polskie sądy stosunkowo późno występowały o informacje. Średnio było to po 24 dniach od wpływu wniosku do sądu. Żądanie najczęściej przesyłano w ciągu 1–7 dni od wpływu wystąpienia do

sądu (12 spraw), a w kilku przypadkach uczyniono to w trakcie 8–14 dni (6 spraw) czy 15–21 dni (3 sprawy). Zdarzyły się jednak skrajne sytuacje, w których od wpływu wniosku do żądania informacji upłynęło 59, 63, 64, 80, a nawet 184 dni. Przypadki te należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Sądy polskie przesyłały żądanie zazwyczaj w formie pisemnej (15 przypadków, tj. 57,7% wszystkich postępowań), a z formy elektronicznej skorzystano w 11 sprawach (42,3%). Skorzystanie z formy elektronicznej niewątpliwie skraca czas uzyskania wnioskowanych informacji.

Na koniec niniejszych rozważań warto odnieść się do zmian przewidzianych w rozporządzeniu 2019/1111. W rozporządzeniu tym doprecyzowano, co powinien zawierać wniosek o wyrażenie zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej na terytorium innego państwa członkowskiego. Stosownie do art. 82 ust. 1 rozporządzenia 2019/1111 wniosek powinien obejmować: sprawozdanie na temat dziecka wraz z podaniem przyczyn propozycji umieszczenia dziecka lub objęcia go opieką; informacje o wszelkich rozważanych środkach finansowania; wszystkie inne informacje, które sąd lub inny organ państwa obcego uzna za istotne, takie jak przewidywany czas trwania umieszczenia. Wymóg wskazania przedmiotowych informacji pozwoli polskim sądom na ocenę wystąpienia przesłanek umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, bez konieczności zwracania się do organu/sądu zagranicznego o przesłanie dodatkowych informacji, co – jak już wykazano w niniejszym artykule – ma zdecydowanie negatywny wpływ na czas trwania postępowań w przedmiocie udzielenia zgody.

4. Przebieg postępowania

4.1. Posiedzenie niejawne

Sąd opiekuńczy w przedmiocie wyrażenia zgody, o której stanowi art. 579⁴ k.p.c., orzeka na posiedzeniu niejawnym. W badanych postępowaniach 4 postanowienia wydano po przeprowadzeniu rozprawy (4,4%). Było to związane z: wysłuchaniem kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (2 postępowania), wysłuchaniem kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz przeprowadzeniem dowodu z zeznań świadka (1 postępowanie), przeprowadzeniem dowodu z zeznań świadka (1 postępowanie). Dopuszczalne jest to na podstawie art. 514 § 1 k.p.c., zgodnie z którym rozprawa odbywa się w wypadkach wskazanych w ustawie, natomiast w innych wypadkach zależy od uznania sądu.

4.2. Opinia, wywiad środowiskowy oraz inne dowody

Sąd może wydać zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej:

- po uzyskaniu opinii starosty właściwego ze względu na miejsce przyszłego sprawowania pieczy zastępczej – w przypadku, gdy wskazano kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (art. 35a ust. 2 u.w.r.);
- po uzyskaniu opinii prezydenta m.st. Warszawy – w przypadku, gdy nie wskazano kandydatów (art. 35a ust. 3 u.w.r.).

W drugim przypadku prezydent m.st. Warszawy powinien wskazać „kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej albo prowadzenia rodzinnego domu dziecka albo placówkę opiekuńczo-wychowawczą, albo regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, albo interwencyjny ośrodek preadopcyjny” (art. 35a ust. 4 u.w.r.). Związane jest to z tym, że „Pieczę zastępczą organizuje powiat” (art. 32 ust. 2 u.w.r.). Niemniej należy uznać, że wskazanie, iż to starosta czy prezydent m.st. Warszawy wydaje opinię, jest pewnym skrótem myślowym. Opinia powinna zostać wydana przez podmiot lub jednostkę odpowiedzialną za organizację pieczy zastępczej w danym powiecie / m.st. Warszawie. Takim podmiotem może być w szczególności powiatowe centrum pomocy rodzinie (dalej PCPR)⁷. Możliwość wydania przedmiotowej opinii została chociażby przewidziana w art. 42 ust. 5a u.w.r. dotyczącym czasowego sprawowania pieczy zastępczej za zgodą sądu poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do tego przepisu przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawach sąd zasięga opinii właściwego starosty. Z kolei w ust. 6a wskazanego przepisu ustalono, że starosta może upoważnić kierownika PCPR do wydawania opinii.

W badanych sprawach zwrócono się o opinię do właściwego starosty w 61 przypadkach (67,8%), do PCPR w 8 sprawach (8,9%), a do gminnego ośrodka pomocy społecznej lub centrum pieczy zastępczej w 2 sprawach (2,2%). W 19 postępowaniach w ogóle nie zwrócono się o wydanie opinii (21,1%), co należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Co ciekawe, w 1 przypadku sąd zwrócił się o opinię starosty już po wydaniu postanowienia.

Z analizy akt wynika, że opinia wyłącznie w 8 przypadkach została podpisana przez starostę. W zdecydowanej większości opinie podpisywane były przez dyrektora właściwego miejscowego ośrodka pomocy społecznej lub PCPR. Na tej podstawie należy uznać, że sądy powinny zwracać się o wydanie opinii bezpośrednio do podmiotu lub jednostki odpowiedzialnych za organizację pieczy zastępczej w danym powiecie, dzięki czemu uniknie się pośrednictwa starosty. Należy zauważyć, że w 2 przebadanych sprawach o opinię starosty zwróciło się od razu Ministerstwo Sprawiedliwości (i wskazało na ten fakt w korespondencji z sądem rejonowym, do którego przesłało wniosek organu/sądu zagranicznego), z prośbą o jej bezpośrednie przekazanie sądowi rejonowemu. Praktykę taką, jako przyspieszającą postępowanie, należy ocenić pozytywnie.

Ani przepisy k.p.c., ani art. 35a u.w.r. nie określają terminu sporządzenia opinii. Z uwagi jednak na miesięczny termin wydania postanowienia w przedmiocie zgody zasadny wydaje się postulat oznaczania przez sądy opiekuńcze odpowiedniego terminu do przygotowania opinii, tak aby możliwe było zachowanie wskazanego miesięcznego terminu. W zbadanych sprawach termin na przygotowanie opinii wyznaczono w 48 przypadkach (67,6%). Tabela 4 przedstawia najczęściej wyznaczane terminy.

⁷ S. Nitecki, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. A. Wilk, S. Nitecki, LEX/el. 2021, komentarz do art. 35a u.w.r.

Tabela 4. Wyznaczane terminy na przygotowanie opinii

Wyznaczony termin przygotowania opinii	N	%
Niezwłocznie	2	4,2
1 dzień	1	2,1
3 dni	3	6,2
5 dni	1	2,1
7 dni	10	20,8
10 dni	2	4,2
14 dni	28	58,3
21 dni	1	2,1
Ogółem	48*	100,0

* Liczba spraw, w których przygotowano zleconą opinię.

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że termin do 14 dni jest optymalnym terminem. W tym czasie możliwe jest rzetelne przygotowanie opinii, a jednocześnie nie wpływa to nadmiernie negatywnie na czas trwania postępowania.

Opinia została przygotowana w 61 na 71 przypadków (85,9%), w których doszło do jej zlecenia. Średni czas przygotowania opinii wyniósł 15 dni. Dane odnośnie czasu przygotowywania wszystkich opinii zostały zaprezentowane w poniższej tabeli 5.

Tabela 5. Czas przygotowania opinii (liczony od momentu wpływu wniosku do sądu)

Upływ czasu	N	%
1–3 dni	3	4,9
4–7 dni	5	8,2
8–11 dni	14	23,0
12–15 dni	18	29,5
16–19 dni	10	16,4
20–23 dni	2	3,3
24–27 dni	2	3,3
28–31 dni	1	1,6
32–35 dni	4	6,6
38 dni	1	1,6
52 dni	1	1,6
Ogółem	61*	100,0

* Liczba spraw, w których przygotowano zleconą opinię.

Źródło: opracowanie własne.

Wśród przypadków, w których było możliwe ustalenie, czy doszło do dochowania terminu, termin na sporządzenie opinii został dochowany w 22 sprawach (56,4%), natomiast nie został dochowany w 17. W pozostałych przypadkach nie można było

stwierdzić, czy doszło do dochowania terminu, np. w związku z brakiem możliwości ustalenia w poszczególnych aktach spraw daty doręczenia wezwania staroście. Długotrwałe wydawanie opinii, jak to przedstawia tabela 5, należy ocenić negatywnie. W większości przypadków nie było to niczym uzasadnione. W związku z odpowiednim stosowaniem przepisów o biegłych wydaje się, że w powyższych przypadkach sąd mógłby rozważyć skazanie na grzywnę w przypadku nieusprawiedliwionego opóźnienia złożenia opinii (art. 287 k.p.c.). Niemniej w żadnej ze spraw tego nie stwierdzono. Trzeba jednak podkreślić, że w części przypadków długie przygotowywanie opinii nie było zawinione przez podmioty je przygotowujące, lecz przez samych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Wynikało to m.in. z nieprzesyłania przez nich niezbędnych dokumentów (zaświadczeń) czy absencji w dniu przygotowywania opinii. Dotyczyło to 13 przypadków (21,3% wszystkich opinii). W doktrynie podnosi się, że nieuzyskanie wskazanej opinii uniemożliwia wyrażenie zgody na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, która to spełniałaby wszystkie wymogi przewidziane przez prawo. Jeżeli jednak dojdzie już do wydania orzeczenia, będzie ono wiążące i będzie wywoływało skutki prawne do czasu jego formalnej eliminacji z porządku prawnego⁸. Na 29 postępowań, w których nie uzyskano opinii starosty, w 5 przypadkach sąd wyraził zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przypadki te, z przyczyn wskazanych powyżej, należy ocenić negatywnie.

Odnosząc się do procesowego charakteru takiej opinii, trzeba uznać, że wskazana opinia należy do tzw. dowodów nienazwanych, do których mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące dowodu z opinii biegłego⁹. Opinia nie jest wiążąca dla sądu i podlega swobodnej ocenie dowodu, tak jak każdy inny dowód w sprawie. Ustawodawca w art. 35a ust. 5 u.w.r. wskazał jedynie przykładowo, że powinna ona zawierać informację „o spełnianiu przez kandydatów warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka”.

Nie powinno budzić wątpliwości, że gdy powyższa opinia nie zawiera wszystkich niezbędnych informacji, sąd powinien zwrócić się o ich uzupełnienie przez podmiot ją wydający. Taki pogląd został wyrażony w odniesieniu do art. 579² k.p.c. przewidującego zasięgnięcie analogicznej opinii, ale w przypadku gdy umieszczenie dziecka odbywa się na podstawie orzeczenia polskiego sądu¹⁰, niemniej zachowuje swoją aktualność w odniesieniu do art. 579⁴ k.p.c. W badanych sprawach sąd 3-krotnie (4,9% z 61 opinii) zwracał się o uzupełnienie opinii. Wszystkie opinie zostały uzupełnione.

Na 61 przygotowanych opinii 28 było pozytywnych (45,9%), 31 negatywnych (50,8%), natomiast 2 okazały się niejednoznaczne (3,3%). Z kolei 19 z 31 negatywnych opinii (61,3%) było związanych z oświadczeniem kandydatów o braku zainteresowania sprawowaniem pieczy zastępczej¹¹. W pozostałych przypadkach

⁸ S. Nitecki, *Ustawa...*, komentarz do art. 35a u.w.r.

⁹ H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, [w:] *Pokrewieństwo i powinowactwo (pochodzenie dziecka, stosunki między rodzicami a dziećmi, przysposobienie)*. Komentarz do art. 61²–127 KRO oraz związanych z nimi regulacji KPC (art. 453–458, 579–589), Warszawa 2019, komentarz do art. 579² k.p.c.

¹⁰ N. Krej, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis/el. 2021, komentarz do art. 579² k.p.c.

¹¹ W części opinii była to jedna z podnoszonych okoliczności.

wskazywano przede wszystkim na brak spełniania warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz brak przedłożenia niezbędnych zaświadczeń i dokumentów. W 3 opiniach zwrócono uwagę na brak związków dziecka z Rzeczpospolitą Polską.

W 47 postępowaniach (52,2% wszystkich postępowań) sąd opiekuńczy zlecił przygotowanie wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (art. 579³ k.p.c.). Jego zarządzenie, w przeciwieństwie do opinii starosty, ma charakter fakultatywny. Należy zwrócić uwagę, że w 11 przypadkach wywiad środowiskowy został przeprowadzony jeszcze w ramach postępowania w sprawie umieszczenia w pieczy zastępczej toczącego się przed sądem zagranicznym. Jak już wspomniano wcześniej, wywiad ten był zlecany przez sąd zagraniczny za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości i przeprowadzany przed wystąpieniem sądu/organu zagranicznego. Taka możliwość została przewidziana przez samego projektodawcę nowelizacji z 2018 r., który w uzasadnieniu wskazał, że „Na etapie poprzedzającym uzyskanie zgody, zagraniczny sąd lub organ może występować o przeprowadzenie wywiadu u osób, które mogą wyrazić gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Obecne przepisy nie przewidują zlecenia przez sąd wywiadów u kandydatów na rodziców zastępczych, jeśli małoletni nie przebywa pod ich pieczą. Stąd projektowany art. 579³ k.p.c., który przewiduje, że sąd będzie mógł zlecać kuratorowi sądowemu przeprowadzenie wywiadu środowiskowego u takich osób, przed umieszczeniem w rodzinnej pieczy zastępczej celem sprawdzenia, czy spełniają kryteria gwarantujące przejęcie pieczy nad dzieckiem w tej formie”¹². W konsekwencji można przyjąć, że wywiad środowiskowy został przeprowadzony w 58 postępowaniach (64,4%). Średni czas przygotowania wywiadu środowiskowego wyniósł 12 dni. W tabeli 6 przedstawiono przedziały czasowe przygotowania wywiadu środowiskowego.

Tabela 6. Czas przygotowania wywiadu środowiskowego (liczony od momentu zlecenia do jego przeprowadzenia)

Upływ czasu	N	%
1–3 dni	9	19,2
4–7 dni	7	14,9
8–11 dni	8	17,0
12–15 dni	12	25,5
16–19 dni	3	6,4
20–23 dni	1	2,1
24–27 dni	4	8,5
32–33 dni	3	6,4
Ogółem	47*	100,0

* Liczba spraw, w których sąd zlecił przygotowanie wywiadu środowiskowego.

Źródło: opracowanie własne.

¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych, druk sejmowy nr 1827, Sejm VIII kadencji, s. 37, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/56F2650C32F3D4AAC125819B003E1C89/%24File/1827.pdf> (dostęp: 27.11.2022 r.).

Z powyższego wynika, że przeprowadzanie wywiadów środowiskowych nie ma znaczącego negatywnego wpływu na czas trwania postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody. Co do zasady w wywiadach nie stwierdzano negatywnych przesłanek do powierzenia pieczy zastępczej. W 3 przypadkach wskazano na brak zainteresowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej sprawowaniem opieki. Natomiast w 1 przypadku wskazano, że kandydat nie powinien zatrudniać uczniów na przyuczenie do zawodu, nie ma przeszkolenia w zakresie opieki nad małoletnim i wykształcenia pedagogicznego, nie deklarował udziału w żadnych warsztatach ani szkoleniach.

Wywiad środowiskowy najczęściej był dopuszczany w postępowaniach, w których dopuszczono również dowód z opinii starosty. Dotyczyło to 45 postępowań (z 58 wszystkich wywiadów środowiskowych).

Oprócz wskazanych wyżej dowodów w badanych sprawach: 2-krotnie dopuszczono dowód z zeznań świadków (2,2%), 4-krotnie wysłuchano kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (4,4%). Dowód z zeznań świadka oraz wysłuchanie stron dotyczyły postępowań, w których dopuszczono dowód z opinii starosty oraz przeprowadzono wywiad środowiskowy. Sądy ponadto w 10 (11,1%) sprawach zwracały się do gminnych ośrodków pomocy społecznej o dodatkowe informacje o kandydatach.

Na koniec niniejszych rozważań należy zauważyć, że w doktrynie wskazuje się, iż wywiad środowiskowy nie może zastąpić postępowania dowodowego¹³. Z kolei fakty wskazywane w wywiadzie środowiskowym należy uznać jedynie za okoliczności uprawdopodobniające¹⁴. Wydaje się jednak, że przeprowadzenie w postępowaniu dowodu z opinii starosty oraz zlecenie wywiadu środowiskowego powinny – w większości przypadków – być wystarczającą podstawą do wydania orzeczenia w przedmiocie zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Potwierdzają to wyżej wskazane dane, z których wynika, że sądy jedynie wyjątkowo wysłuchują kandydatów czy dopuszczają dowód z zeznań świadka.

5. Przesłanki wyrażenia zgody

5.1. Dobro dziecka, polskie obywatelstwo, związek z Rzeczpospolitą Polską

Stosownie do art. 35a ust. 1 u.w.r. zgoda na umieszczenie w pieczy zastępczej może zostać wydana, gdy sąd opiekuńczy ustali, że „takie umieszczenie odpowiada dobru dziecka oraz że dziecko posiada istotne związki z Rzeczpospolitą Polską albo jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej”. Z wykładni językowej art. 35a ust. 1 u.w.r., a w szczególności użytych łączników, wynika, że dobro dziecka jest zawsze warunkiem koniecznym, natomiast dodatkowym warunkiem koniecznym jest to, aby dziecko posiadało istotne związki z Rzeczpospolitą Polską albo było obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej.

¹³ J. Sztombka, *Wywiad środowiskowy w sprawach rozwodowych*, „Nowe Prawo” 1978/4, s. 737 i n.; A. Horoch, *Próba sformalizowania wywiadu środowiskowego w sprawach rozwodowych*, „Nowe Prawo” 1987/6, s. 82.

¹⁴ F. Zedler, *Dowód nienazwany w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2018/4, s. 461–481.

Odnosząc się do pojęcia „dobro dziecka”, o którym stanowi ten przepis, należy uznać, że ma ono takie same znaczenie, jakie jest mu nadawane na gruncie prawa rodzinnego. W postanowieniu z 24.11.2016 r., II CA 1/16¹⁵, Sąd Najwyższy wskazał, że „Nie ma definicji ustawowej pojęcia «dobro dziecka». Jego rozumienie zależy od konkretnych okoliczności faktycznych, w jakich znajduje się dziecko. Należy w szczególności uwzględnić uprawnienie do ochrony życia i zdrowia, prawidłowego i niezakłóconego rozwoju oraz poszanowania godności i udziału w procesie decydowania o swojej sytuacji”. Za wciąż obowiązujący należy uznać pogląd, że sąd powinien ocenić aktualną sytuację dziecka, ale musi mieć na względzie także przyszłość przysposobianego¹⁶.

W przypadku polskiego obywatelstwa zasady, warunki oraz tryb jego nabywania i utraty reguluje ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim¹⁷. Zgodnie z art. 4 teje ustawy obywatelstwo polskie nabywa się: z mocy prawa, przez nadanie obywatelstwa polskiego, przez uznanie za obywatela polskiego lub przez przywrócenie obywatelstwa polskiego. Jednocześnie – zgodnie z jej art. 3 – dopuszczalne jest posiadanie obywatelstwa innego kraju. Osoba z tzw. podwójnym obywatelstwem posiada takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie.

Odnosnie przesłanki posiadania istotnego związku z Rzeczpospolitą Polską w doktrynie podnosi się, że przesłanka ta jest nieczytelna i w każdym przypadku będzie musiała zostać poddana indywidualnej ocenie¹⁸. Zarówno w uzasadnieniu projektu nowelizacji u.w.r. z 2018 r., jak i w doktrynie brak jest wskazówek, jak należy rozumieć tę przesłankę. W uzasadnieniu wskazano jedynie, że „Małoletni, który ma zostać umieszczony w pieczy zastępczej na mocy orzeczenia obcego sądu lub organu, może nie być przy tym polskim obywatelem, w szczególności przez fakt urodzenia za granicą, gdzie zamieszkali jego polscy rodzice”¹⁹. Należy przyjąć, że istotne związki z Rzeczpospolitą Polską przede wszystkim występują wtedy, gdy dziecko jest osobą polskiego pochodzenia²⁰ lub gdy dziecko przebywało przez stosunkowo długi okres swojego życia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W zbadanych sprawach jako podstawę umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazywano potrzebę umieszczenia dziecka w programie prowadzonym w Polsce (64 przypadki, tj. 71,1% wszystkich wniosków) oraz to, że kandydaci będący członkami rodziny małoletniego mieszkają w Polsce (26 przypadków, tj. 28,9% wszystkich wniosków).

¹⁵ OSNC 2017/7–8, poz. 90.

¹⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z 22.06.2012 r., V CSK 283/11, LEX nr 1232479.

¹⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1989.

¹⁸ S. Nitecki, *Ustawa...*, komentarz do art. 35a u.w.r.

¹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych, druk sejmowy nr 1827, Sejm VIII kadencji, s. 33, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/56F2650C32F3D4AAC125819B003E1C89/%24File/1827.pdf> (dostęp: 27.11.2022 r.).

²⁰ W tym zakresie pomocniczo można odwołać się do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9.11.2000 r. o repatriacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1105 ze zm.), zgodnie z którym osobą polskiego pochodzenia jest osoba, której „co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej”.

Odnosząc się do pierwszej przyczyny (konieczności umieszczenia dziecka w programie prowadzonym w Rzeczypospolitej Polskiej), to była ona wymieniana najczęściej przez niemieckie organy i dotyczyła dzieci posiadających niemieckie obywatelstwo²¹. Umieszczenie odbywa się na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych między opiekunami prawnymi a osobami, organizacjami lub instytucjami w Polsce, które wyrażały chęć udzielenia im pomocy w wychowaniu ich dziecka. Nie wiąże się to z pozbawieniem czy ograniczeniem władzy rodzicielskiej. Jak wskazano w pkt 3 niniejszego artykułu, do wystąpienia organu niemieckiego w większości przypadków (50 wystąpień) była załączona zgoda opiekunów prawnych małoletniego.

Powyższe przypadki mogą wzbudzać poważne wątpliwości. O ile umieszczenie dziecka w specjalnym programie w związku z jego problemami behawioralnymi czy społecznymi może odpowiadać jego dobru, o tyle w tym przypadku brak jest jakiegokolwiek związku pomiędzy taką osobą a Rzeczpospolitą Polską. W każdej zbadanej sprawie wskazywany kandydat do pełnienia funkcji rodziny zastępczej był osobą obcą dla małoletniego. Wątpliwości może budzić również to, czy udział w specjalnym programie edukacyjnym/wychowawczym może być klasyfikowany jako umieszczenie w pieczy zastępczej.

Praktyka ta jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazującego na programy racjonalizacyjne młodych niemieckich obywateli w polskich rodzinach, które w żaden sposób nie są nadzorowane przez polskie władze. Niemniej problem ten jest również znany w Ministerstwie Sprawiedliwości²². W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że jeden z sądów rejonowych, w odpowiedzi na prośbę o przesłanie akt postępowań toczących się na podstawie art. 35a u.w.r., przesłał akta 6 spraw postępowań wszczętych na wniosek Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, który – w związku ze stanowiskiem Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości z 7.02.2018 r. w sprawie umieszczenia małoletnich obywateli niemieckich w Polsce, na podstawie art. 109 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²³ – zwrócił się z prośbą do tego sądu o ustalenie, czy umieszczenie w Polsce małoletnich pod pieczę osób niebędących ich rodzicami stanowi zagrożenie dla ich dobra. Powyższe ustalenia określono jako niezbędne do podjęcia prawidłowej decyzji w sprawie małoletnich z uwagi na toczące się przed wojewodą pomorskim postępowania administracyjne w sprawie zarejestrowania pobytu obywateli Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. We wszystkich postępowaniach zlecono przeprowadzenie wywiadu środowiskowego kuratorowi sądowemu. W każdej ze wskazanych spraw, po otrzymaniu wywiadów, z których wynikało, że nie ma zagrożenia dla dobra małoletniego, sąd rejonowy przesyłał kopię albo oryginał wywiadu środowiskowego bądź informację o jego wynikach do wojewody pomorskiego, a w 5 z nich sąd także

²¹ Aż 63 sprawy dotyczyły Niemiec, a 2 – Holandii.

²² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ms-do-rpo-resocjalizowani-mlodzi-niemcy-w-polskich-rodzinach> (dostęp: 29.11.2022 r.); <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7300CB97> (dostęp: 29.11.2022 r.).

²³ Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.).

wydawał zarządzenie o braku podstaw do wszczęcia postępowania opiekuńczego wobec małoletnich.

Również sam prawodawca unijny ma świadomość powyższej praktyki. W motywie 11 rozporządzenia 2019/1111 wskazano, że „zakresem stosowania (rozporządzenia 2019/1111 – dop. F.M.) należy również objąć «umieszczenie w celach wychowawczych» zarządzane przez sąd lub zorganizowane przez właściwy organ za zgodą rodziców lub dziecka lub na ich wniosek w związku z niezgodnym z prawem zachowaniem dziecka. Z zakresu stosowania należy wyłączyć tylko przypadki umieszczenia dziecka w celach wychowawczych lub ukarania zarządzane lub zorganizowane w związku z popełnieniem przez dziecko czynu, który zgodnie z krajowym prawem karnym stanowiłby czyn karalny, gdyby został popełniony przez osobę dorosłą, bez względu na to, czy w danym przypadku mogłoby to prowadzić do skazania”. Z kolei w wewnętrznym dokumencie roboczym Komisji Europejskiej z 2016 r. (streszczenie oceny skutków) dołączonym do projektu rozporządzenia 2019/1111²⁴ wskazano, że większość transgranicznych umieszczeń dzieci ma charakter edukacyjny. Rodzice małoletnich objętych tymi środkami mają zachowane prawa rodzicielskie, ale napotykać trudności wychowawcze. W razie bezskuteczności innych środków pomocy organy odpowiedzialne za dobro dzieci mogą umieścić takie dziecko m.in. w zagranicznej placówce wychowawczej. Takie placówki – w których obowiązuje inny język niż ojczysty małoletnich objętych pomocą i które są umiejscowione na obszarach wiejskich – oferują pewnego rodzaju izolację dzieci. W dokumencie tym podkreślono, że omawiane umieszczenie o charakterze edukacyjnym jest stosowane tylko w 5 czy 6 państwach członkowskich, np. w Republice Federalnej Niemiec, i obejmuje ok. 160–220 przypadków rocznie. Większość państw członkowskich, nie dysponując odpowiednimi instytucjami prawnymi, nie jest w stanie procedować w przedmiocie takich wniosków. Z dokumentu tego wynika również, że w 2008 r. niemiecki organ centralny zwrócił się do organów centralnych pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej o informacje dotyczące tego, czy na wspomniane umieszczenie potrzebna jest zgoda, jaki organ jest uprawniony do wydania takiej zgody i jakie dokumenty powinny być załączone do wniosku o takie umieszczenie. W dokumencie tym wskazano, że Polska zasadniczo wyłącza takie umieszczenie z konieczności uzyskania zgody, ponieważ uznaje je za zorganizowane na wniosek lub w zgodzie z wolą opiekunów prawnych i – jako takie – za niepodlegające omawianej regulacji. Wobec powyższego umieszczenie o charakterze edukacyjnym w Polsce nie podlega konsultacjom ani nawet konieczności poinformowania o tym fakcie. Natomiast inne państwa członkowskie zazwyczaj wymagają zgody (z pewnymi wyjątkami). Należy jednak podkreślić, że stanowisko to zostało zaprezentowane przed wprowadzeniem postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody.

²⁴ *Commission staff working document impact assessment. Accompanying the document Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction (recast)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=SWD%3A2016%3A0207%3AFIN> (dostęp: 22.11.2022 r.).

Na 64 przypadki, w których jako przyczynę umieszczenia dziecka w Rzeczypospolitej Polskiej wskazano potrzebę umieszczenia w programie prowadzonym w Polsce, sądy odmówiły wyrażenia zgody w 40 postępowaniach (62,5%). W 21 sprawach taka zgoda została wyrażona (32,8%), natomiast w 3 przypadkach (4,7%) postępowanie umorzono. Prawdopodobnie podstawą odmowy w zdecydowanej większości przypadków był brak związków dziecka z Rzeczpospolitą Polską. Pomimo że są to jedynie prawdopodobne podstawy odmowy (tylko do 2 postanowień odmownych sporządzono uzasadnienie), ustalone na podstawie analizy akt spraw, to jednak nie można uznać za przypadek, że wszystkie odmowy wyrażenia zgody w zbadanych sprawach dotyczyły postępowań wszczętych w związku z wystąpieniem niemieckich organów.

Brak wyrażenia zgody w powyższych sprawach pokrywał się zazwyczaj z opinią starosty. Otóż na 40 przypadków braku wyrażenia zgody wydano w tych postępowaniach 23 opinie negatywne (tj. 88,5% wszystkich opinii), 3 pozytywne (tj. 11,5% wszystkich opinii), natomiast w pozostałych nie zasięgnięto opinii starosty.

W opiniach tych wskazano następujące okoliczności:

- a) kandydat nie spełnia warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – nie figuruje w rejestrze osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka prowadzonym przez starostę, nie zgłosił gotowości do pełnienia ww. funkcji, nie przedłożył dokumentów, nie jest znana jego sytuacja osobista, nie przeszedł stosownego szkolenia (13 opinii);
- b) kandydat złożył oświadczenie o braku zainteresowania sprawowaniem pieczy zastępczej (6 opinii);
- c) nie ma możliwości ustalenia, czy kandydaci dają należyłą rękojmę sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem (2 opinie);
- d) brakuje związków z Rzeczpospolitą Polską (3 opinie).

W związku z brakiem uzasadnienia postanowień w przedmiocie zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej trudno ustalić, która z przyczyn była zasadniczą podstawą odmowy wyrażenia zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej. Niemniej, jak już podkreślano, wszystkie powyższe przypadki dotyczyły umieszczenia w pieczy zastępczej małoletnich obywateli niemieckich. Należy zauważyć, że z danych tych wynika, iż kandydaci wskazywani przez niemieckie organy nie wyrażali zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej, powołując się na przyjęcie dziecka na podstawie umowy cywilnoprawnej, o której mowa w poprzednich akapitach. Do innej ustalonej przyczyny odmowy w powyższych sprawach należało również cofnięcie wniosku przez organ (1 sprawa).

Jak już wspomniano, jedynie 2 postanowienia odmowne zawierały uzasadnienie. W jednym stwierdzono, że dziecko nie jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej ani nie posiada istotnych związków z Rzeczpospolitą Polską, władza rodzicielska nie została w żaden sposób ograniczona, a wniosek nie spełnia wymaganych ustawowo przesłanek. W drugim natomiast podano, że kandydatka (wskazana we wniosku niemieckiego organu) nie wnioskowała o przejęcie opieki nad dzieckiem,

a umieszczenie małoletniego w proponowanej przez wnioskodawcę pieczy zastępczej nie byłoby możliwe ze względu na odmowę kandydatki.

Warto również odnieść się do postanowień, w których wyrażono zgodę na umieszczenie małoletnich niemieckich obywateli w pieczy zastępczej. W uzasadnieniu 3 postanowień tego samego sądu rejonowego wskazano, że dziecko nie ma związków z Rzeczpospolitą Polską ani obywatelstwa polskiego, natomiast umieszczenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie wiązało się z kontynuacją terapii, zatem jest zgodne z dobrem dziecka. Sąd w tym przypadku uznał, że przesłanka ta ma pierwszeństwo przed przesłankami o charakterze narodowościowym. Pogląd ten, z powodów przedstawionych w niniejszym artykule, budzi zasadnicze wątpliwości. Wydaje się jednak, że jest to pogląd odosobniony.

Należy również zwrócić uwagę, że w wywiadach środowiskowych zlecanych przez sądy nie podnoszono omawianych powyżej okoliczności. Głównie wskazywano na to, że kandydaci mają stałe źródło dochodu, ich stan zdrowia pozwala na pełnienie opieki, nie byli karani, nie są przeciwko nim prowadzone postępowania karne, mają odpowiednie warunki bytowe, mieszkaniowe, cieszą się dobrą opinią w środowisku.

5.2. Zgoda kandydatów

Uzyskanie zgody kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej jest kolejnym warunkiem wydania zgody na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pisemna zgoda kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej albo prowadzenia rodzinnego domu dziecka powinna zostać dołączona do opinii starosty. Podkreślić należy, że postępowanie w przedmiocie wyrażenia zgody, analogicznie jak postępowanie w przedmiocie umieszczenia w rodzinie zastępczej, toczy się z udziałem kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W zbadanych sprawach wyłącznie do 9 opinii (na 61 opinii sporządzonych w sprawach; tj. 14,8%) dołączono pisemną zgodę kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Do pozostałych 52 opinii (85,2%) takiej zgody nie dołączono, w tym w 19 przypadkach w opinii wskazano, że kandydaci nie wyrazili zgody na pełnienie tej funkcji. W części postępowań zgoda kandydatów była dołączana do samego wniosku zagranicznego sądu/organu (3 przypadki) oraz do wywiadu środowiskowego zlecanego przez sąd opiekuńczy (1 przypadek). Wydaje się, że zgoda w każdym przypadku powinna być uzyskana w ramach toczącego się postępowania przed polskim sądem. Dołączenie pisemnej zgody przez sąd lub organ zagraniczny nie zwalnia polskiego sądu z tego obowiązku. Brak uzyskania przedmiotowej zgody uniemożliwia umieszczenie dziecka w danej rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka. W tym przypadku sąd powinien zwrócić się do zagranicznego sądu/organu o wskazanie innych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Brak ich wskazania powinien skutkować odmową wyrażenia zgody na umieszczenie. W badanych postępowaniach tylko w 1 przypadku miało to zastosowanie. Niemniej zagraniczny sąd/organ nie wyznaczył nowych kandydatów.

Na 46 postępowań, w których wyrażono zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej, w 39 przypadkach nie uzyskano pisemnej zgody na pełnienie funkcji rodziny zastępczej (84,8%)²⁵. Należy podkreślić, że w 7 przypadkach zgoda została wydana pomimo złożenia przez kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oświadczenia o braku zainteresowania sprawowaniem pieczy zastępczej. Powyższe przypadki budzą zasadnicze wątpliwości²⁶.

5.3. Wymagania w stosunku do osób tworzących rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka

Sąd opiekuńczy może wyrazić zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pod warunkiem, że wskazani przez zagraniczny sąd/organ kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej albo prowadzenia rodzinnego domu dziecka spełniają wymogi przewidziane w u.w.r., w szczególności w jej art. 42. Spełnienie tych przesłanek jest oceniane przede wszystkim w opinii starosty (jednostki odpowiedzialnej za organizację pieczy zastępczej w danym powiecie / m.st. Warszawie) oraz w wywiadzie środowiskowym. Jak już wskazano w pkt 4.2. niniejszego artykułu, nie są one wiążące dla sądu i podlegają swobodnej ocenie, tak jak każdy inny dowód w sprawie. W pkt 4.2. artykułu wspomniano również, że na 61 opinii 28 było pozytywnych, a więc takich, w których nie stwierdzono przeciwskażeń, aby wyznaczeni kandydaci pełnili funkcję rodziny zastępczej (45,9%), natomiast 31 było negatywnych (50,8%).

Spśród tych 31 negatywnych opinii 19 było związanych z oświadczeniem kandydatów o braku zainteresowania opieką (61,3%)²⁷. Z kolei w 15 opiniach wskazano, że:

- a) kandydat nie spełnia warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – nie figuruje w rejestrze osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka prowadzonym przez starostę, nie zgłosił gotowości do pełnienia ww. funkcji, nie przedłożył dokumentów, nie jest znana jego sytuacja osobista, nie przeszedł stosownego szkolenia (13 opinii);
- b) brak jest możliwości ustalenia, czy kandydaci dają należyłą rękojmię sprawowania właściwej opieki nad małoletnim (2 opinie).

Jak już podkreślono w pkt 5.1. niniejszego artykułu, w związku z brakiem uzasadnień do postanowień w przedmiocie zgody na umieszczenie, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, co dokładnie było podstawą odmowy, w szczególności, że w wielu opiniach podnoszono niespełnianie warunków do pełnienia funkcji

²⁵ Dotyczy to przypadków, w których zgody nie dołączono do opinii starosty, jak również tych, w których nie zasięgnięto opinii starosty.

²⁶ Niemniej należy mieć na uwadze, że opisane przypadki dotyczyły wyłącznie spraw z jednego sądu rejonowego, a ponadto pochodziły od organów niemieckich i były związane z omówionymi wcześniej umowami cywilnoprawnymi.

²⁷ W 13 przypadkach nie była to jedyna podnoszona okoliczność.

rodziny zastępczej, jak również brak zainteresowania sprawowaniem funkcji rodziny zastępczej. Niemniej należy zauważyć, że wyłącznie w 1 postępowaniu, w którym w opinii wskazano niespełnianie warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, sąd wyraził zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej.

Odnosząc się z kolei do wywiadów środowiskowych, to tylko w 1 spośród 58 wywiadów stwierdzono, że kandydat nie posiada przeszkoleń w zakresie opieki nad małoletnim, nie ma wykształcenia pedagogicznego, nie deklarował udziału w żadnych warsztatach ani szkoleniach²⁸.

6. Sposoby zakończenia postępowania

Sąd w przedmiocie zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej rozstrzyga w formie postanowienia (art. 579⁴ § 5 zd. 2 k.p.c.). W badanych sprawach wydano 86 postanowień co do istoty sprawy, a w 4 przypadkach postępowanie umorzono. W 46 postępowaniach (53,5% wszystkich postanowień co do istoty) wyrażono zgodę, natomiast w 40 odmówiono (46,5%). Analiza przyczyn braku wyrażenia zgody została przedstawiona w pkt 5 niniejszego artykułu. Jedynie dla klarowności dalszego wywodu należy przypomnieć, że wszystkie odmowy dotyczyły przypadków, w których umieszczenie dziecka na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej było uzasadnione potrzebą jego umieszczenia w specjalnym programie prowadzonym w Polsce (wnioski pochodzące z Niemiec oraz Holandii). Ponadto, co było podnoszone w opiniach właściwych starostów, w prawie połowie przypadków (19) kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej nie wyrazili gotowości na pełnienie tej funkcji.

Na 46 postępowań, w których wyrażono zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej, 21 dotyczyło potrzeby umieszczenia dziecka w związku z programem prowadzonym w Polsce (45,6%). Zgody te zostały wydane przez 4 sądy rejonowe.

Postanowienia, w których wyrażono zgodę, zazwyczaj pokrywały się z opiniami właściwych starostów. Na 46 postępowań, w których wyrażono zgodę, wydano 25 pozytywnych opinii (54,3%), a 8 negatywnych (17,4%). Zwraca uwagę to, że 7 z 8 opinii negatywnych było związanych z oświadczeniem kandydatów o braku zainteresowania sprawowaniem pieczy zastępczej. Ponadto, jak już wskazano w pkt 4.2. niniejszego artykułu, w 19 sprawach w ogóle nie zwrócono się o wydanie opinii (21,1% wszystkich spraw). W 5 z powyższych spraw sąd wyraził zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej. Należy przypomnieć również, że w 39 przypadkach wydania zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej nie uzyskano pisemnej zgody na pełnienie funkcji rodziny zastępczej²⁹. Postanowienie w przedmiocie wyrażenia zgody jest niezaskarżalne.

Odnosząc się do umorzenia postępowania, to stwierdzenie przyczyn, w związku z brakiem uzasadnień tych postanowień, okazało się możliwe wyłącznie na podstawie

²⁸ Zob. pkt 4.2. niniejszego artykułu.

²⁹ Zob. pkt 5.2. niniejszego artykułu.

analizy poszczególnych akt. Umożenia były związane prawdopodobnie z: brakiem wyrażenia zgody przez kandydatów (2 przypadki), powierzeniem pieczy zastępczej przez występujący sąd innym kandydatom niemającym miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (1 przypadek), nieprzedłożeniem przez kandydatów zaświadczenia kwalifikacyjnego zawierającego potwierdzenie ukończenia szkolenia i spełniania warunków (1 przypadek).

7. Sentencja

W sentencji postanowienia, w którym wyrażono zgodę na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, sąd powinien oznaczyć osobę, która ma być umieszczona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej albo prowadzenia rodzinnego domu dziecka albo określoną placówkę opiekuńczo-wychowawczą, albo regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, albo interwencyjny ośrodek preadopcyjny, w których dziecko ma być umieszczone. Na 46 postanowień, w których wyrażono zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej, w 6 przypadkach nie wskazano kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (13%). Przypadki te należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Niemniej warto podkreślić, że wszystkie te przypadki dotyczyły wyłącznie spraw z jednego sądu rejonowego. Z kolei we wszystkich postanowieniach oznaczono osobę, która ma być umieszczona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Gdy umieszczenie ma nastąpić na określony czas, w sentencji powinno się wskazać również okres obowiązywania zgody. Pomimo że w 17 przypadkach sąd/organ wnioskujący stwierdził, że umieszczenie ma nastąpić na określony czas, w sentencji postanowienia, w którym wyrażono zgodę na umieszczenie, nie podano, że umieszczenie ma nastąpić na określony czas. Niemniej w tych przypadkach należałoby uznać, że zgoda obejmuje jedynie wnioskowany określony czas. Jeżeli sąd zagraniczny chciałby przedłużyć czas obowiązywania pieczy zastępczej, powinien wówczas wystąpić z nowym wnioskiem o wyrażenie zgody³⁰. Wydaje się jednak, że w celu uniknięcia wątpliwości sądy powinny wskazywać ten okres.

8. Doręczenie postanowienia

Odpis postanowienia w przedmiocie udzielenia zgody³¹ powinien być doręczony sądowi lub innemu organowi państwa obcego orzekającemu w przedmiocie umieszczenia w pieczy zastępczej oraz staroście lub prezydentowi m.st. Warszawy, który wydał opinię (art. 579⁴ § 5 zd. 1 k.p.c.). Podmioty, którym dokonano powyższego doręczenia, wskazano w tabeli 7.

³⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26.04.2012 r., C-92/12 PPU, Health Service Executive przeciwko S.C., A.C., ZOTSIS 2012/4, poz. I-255.

³¹ Dotyczy to postanowień, w których wyrażono zgodę lub odmówiono jej wyrażenia.

Tabela 7. Doręczenia postanowień

Adresat doręczenia	N	%
Podmiot, przed którym toczyło się postępowanie w przedmiocie umieszczenia w pieczy zastępczej	74	86,0
Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej	49	57,0
Starosta wydający opinię	22	25,6
Ministerstwo Sprawiedliwości	19	22,0
Opiekuni małoletniego	19	22,0
Wojewoda pomorski – do wiadomości	10	11,6
Ogółem	193*	x

* Doręczenia postanowienia w jednym postępowaniu mogły dotyczyć kilku podmiotów, dlatego też ich liczba jest większa niż samych postępowań (90), jednak ich udział procentowy wyliczono ze wszystkich 90 przebadanych spraw.

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych danych wynika, że w zbadanych sprawach stosunkowo często narusza się art. 579⁴ § 5 zd. 1 k.p.c. O ile w większości przypadków postanowienie jest doręczane podmiotowi, przed którym toczyło się postępowanie w przedmiocie umieszczenia w pieczy zastępczej, to już doręczanie opinii właściwemu staroście wydającemu opinię należy raczej do rzadkości. Warto zwrócić uwagę na to, że w 49 przypadkach sąd doręczył postanowienia kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, co oznacza, że w tych sprawach sądy prawdopodobnie uznały kandydatów za uczestników postępowania, co – zdaniem autora niniejszego artykułu – zasługuje na aprobatę³².

9. Czynności podejmowane po wydaniu postanowienia

Sąd opiekuńczy po wydaniu orzeczenia co do istoty sprawy powinien podejmować czynności mające na celu nadzór nad wykonaniem tego orzeczenia przez podmioty nim związane³³.

Pomimo że w zbadanych sprawach sąd jedynie wyrażał zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej, natomiast nie orzekał o samym umieszczeniu w pieczy zastępczej, należy uznać, iż również powinien dokonywać nadzoru nad sprawowaniem pieczy zastępczej.

W 14 przypadkach po wydaniu zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej (30,4%) sąd opiekuńczy podejmował dalsze czynności. W 5 przypadkach sąd przeprowadził postępowanie wykonawcze obejmujące ocenę sytuacji małoletniego

³² Do doręczania postanowień co do istoty sprawy w postępowaniu nieprocesowym stosuje się, na podstawie art. 13 § 2 k.p.c., przepisy o doręczaniu wyroków. Zgodnie z art. 327 § 3 k.p.c. „Sąd z urzędu doręcza stronom wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym”.

³³ A. Prusinowska-Marek, *Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej*, „Prawo w Działaniu” 2019/40, s. 49, <https://doi.org/10.32041/pwd.4002> (dostęp: 17.06.2025 r.).

umieszczonego w pieczy zastępczej, zlecenie przygotowania opinii dotyczącej zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej, zlecenie sporządzenia wywiadu środowiskowego, odbycie posiedzeń wykonawczych. W 8 przypadkach było to wyłącznie zlecenie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w celu ustalenia sytuacji dziecka, po umieszczeniu małoletniego w Polsce. W 1 przypadku, na co już zwrócono uwagę w pkt 4.2. niniejszego artykułu, sąd zwrócił się o opinię do starosty.

Analizując przedmiotową kwestię, należy jednak mieć na uwadze, że czynności wykonawcze sądów opiekuńczych mogły być podejmowane w ramach postępowań wykonawczych o sygnaturze „Opm”, które to nie stanowiły przedmiotu badania w niniejszym artykule. Wskazane powyżej ujawnione czynności wykonawcze były podejmowane jeszcze na etapie spraw o wyrażenie zgody oznaczanych sygnaturą „Nsm”.

Abstrahując od powyższego, należy zauważyć, że zgodnie z art. 25 nowelizacji z 2018 r. w przypadku, gdy sąd lub inny organ państwa obcego wydał orzeczenie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, Minister Sprawiedliwości powinien przesłać szczegółową informację o wydaniu takiego orzeczenia do sądu opiekuńczego, który udzielił zgody na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej na podstawie wystąpienia sądu lub innego organu państwa obcego oraz odpowiednio do starosty lub prezydenta m.st. Warszawy, który wydał opinię w sprawie o udzielenie zgody na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Obowiązek ten został zrealizowany wyłącznie w 9 przypadkach (19,6%). Niemniej nie można wykluczyć, że informacja taka nie była dołączana do akt postępowania, w którym wyrażono zgodę.

10. Czas rozpoznania postępowania

Postanowienie w przedmiocie zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powinno zapaść w terminie miesiąca od dnia wpływu wniosku do sądu (art. 579⁴ § 4 zd. 2 k.p.c.). Rozporządzenie 2201/2003 nie przewiduje żadnego terminu na przesłanie wskazanego orzeczenia. Z kolei stosownie do art. 82 ust. 6 rozporządzenia 2019/1111 orzeczenie to powinno zostać doręczone organowi centralnemu, który skierował wniosek, nie później niż w terminie 3 miesięcy od otrzymania wniosku, chyba że nie jest to możliwe na skutek wyjątkowych okoliczności. Oznacza to, że przekroczenie terminu przewidzianego przez polskiego ustawodawcę nie będzie wiązało się, w zdecydowanej większości przypadków, z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 82 ust. 6 rozporządzenia 2019/1111.

Należy zauważyć, że w motywach rozporządzenia zastrzeżono, że przekroczenie tego terminu nie może być utożsamiane z dorozumianą zgodą (motyw 83). Średni czas postępowania od wpływu wniosku do wydania orzeczenia co do istoty sprawy wyniósł 66 dni, co oznacza 2-krotne przekroczenie terminu przewidzianego w art. 579⁴ § 4 k.p.c.

Tabela 8. Czas od wpływu wniosku do sądu do wydania postanowienia co do istoty sprawy

Czas trwania postępowania	N	%
1–30 dni	34	39,5
31–40 dni	7	8,1
41–50 dni	7	8,1
51–60 dni	9	10,5
61–90 dni	12	13,9
91–121 dni	1	1,2
149–170 dni	8	9,3
190–213 dni	4	4,7
264–286 dni	4	4,7
Ogółem	86*	100,0

* Liczba spraw, w których wydano postanowienie co do istoty sprawy.

Źródło: opracowanie własne.

Za naganne przypadki należy uznać te, w których postanowienie wydano po upływie 90 dni od wpływu wniosku do sądu. Poniżej zostaną opisane te postępowania, w których udało się wywnioskować przyczynę opóźnień.

Najpierw ukazane zostaną sprawy z ostatniego z przedziałów, obejmującego 264–286 dni. W pierwszej sprawie sąd po zleceniu przygotowania opinii staroście otrzymał odpowiedź od PCPR, że nie jest on w stanie sporządzić opinii z uwagi na brak kompletu dokumentów. Następnie, po kilku tygodniach, do sądu opiekuńczego wpłynęło pismo kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, w którym tłumaczył on powód nieprzesłania pełnej dokumentacji. Powyższe skutkowało znacznym opóźnieniem w przygotowaniu opinii. W drugiej sprawie na początku postępowania nastąpiła wymiana korespondencji pomiędzy sądem opiekuńczym a Ministerstwem Sprawiedliwości. Ministerstwo Sprawiedliwości wysłało wniosek w formie elektronicznej, a miesiąc później zapytało o stan sprawy. Sąd opiekuńczy odpowiedział, że nie podjęto żadnych czynności, gdyż oczekiwał na pismo niemieckiego organu centralnego lub Ministerstwa Sprawiedliwości przesłane w tradycyjnej formie pisemnej. Wiadomość e-mailowa została potraktowana jako zwiastun pisma, które nadejdzie drogą pocztową z podpisem osoby uprawnionej. Przepisy postępowania cywilnego nie przewidują bowiem prowadzenia postępowania na podstawie korespondencji przesłanej drogą elektroniczną. Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiedziało (drogą pocztową), że w poprzedniej korespondencji wskazano, iż wniosek został przesłany wyłącznie w formie elektronicznej oraz – co do zasady – obrót pomiędzy polskim a niemieckim organem centralnym na gruncie rozporządzenia 2201/2003 odbywa się w formie elektronicznej (wnioski kierowane zarówno do polskich, jak i niemieckich organów). Sąd opiekuńczy odpowiedział m.in., że zwraca się o spowodowanie, aby wniosek organu niemieckiego wpłynął do sądu w formie przewidzianej przepisami prawa polskiego. Pół miesiąca później sąd rejonowy wszczął jednak postępowanie

(mimo braku odpowiedzi z Ministerstwa Sprawiedliwości). W trzeciej sprawie wniosek został złożony w niewłaściwym sądzie. Postanowieniem wydanym po 6 miesiącach od wpływu wniosku sąd rejonowy uznał się za niewłaściwy i przekazał sprawę innemu sądowi. Przed przekazaniem sprawy sąd zwrócił się do niemieckiego organu o wypis małoletniego z kliniki i oświadczenie o podtrzymaniu wniosku (z uwagi na sytuację epidemiczną) oraz powziął opinię starosty (z terminem 14-dniowym). Po przejściu sprawy sąd właściwy miejscowo przeprowadził 2 rozprawy i wydał orzeczenie w przedmiocie zgody. W czwartej sprawie sąd, który prowadził postępowanie, otrzymawszy wniosek od organu (sam wniosek, bez żadnych załączników), zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości z wiadomością o otrzymaniu wniosku i prośbą o przesłanie szczegółowych informacji o wydaniu orzeczenia sądu lub innego organu państwa obcego o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiedziało, że wniosek skierowano na podstawie niemieckiego kodeksu socjalnego i jest on jednym z wielu wpływających do polskich sądów, od kiedy strona niemiecka powzięła wiedzę o zmianie przepisów obowiązujących na terenie Polski.

Z kolei sprawy z przedziału obejmującego 190–213 dni przedstawiają się w następujący sposób. W pierwszej sprawie zobowiązano uczestników w terminie 14 dni do wykazania, czy małoletnia posiada istotne związki z Rzeczpospolitą Polską albo jest obywatelką Rzeczypospolitej Polskiej, pod rygorem uznania, że małoletnia nie spełnia powyższej przesłanki formalnej umożliwiającej wyrażenie zgody na umieszczenie jej w pieczy zastępczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd rejonowy ponadto zwrócił się o przesłanie dodatkowych informacji oraz dokumentów. Uczynił to na samym początku postępowania, natomiast odpowiedź organu wpłynęła ponad miesiąc później. W pozostałych 3 sprawach z tego przedziału czasowego sądy również zwracały się do organów zagranicznych o uzupełnienie dokumentacji dołączonej do wniosku o wskazane zagadnienia. W 2 przypadkach organ zawniósł o przedłużenie terminu do nadesłania żądanych informacji, a w 1 sprawie organ przesłał informacje w 2 częściach.

Z przedziału czasowego 149–170 dni okoliczności wpływające na długość postępowań, w których udało się je określić, mogły być następujące. Pierwsze postępowanie zostało zawieszone z uwagi na ogłoszony 20.03.2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii³⁴ w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, co uniemożliwiło kandydatom na rodzinę zastępczą przesłania niezbędnej dokumentacji, w szczególności zaświadczeń lekarskich i opinii psychologicznej, z których wynikałby brak przeciwwskazań do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W drugiej sprawie przeprowadzono rozprawę, na której wysłuchano jednego z kandydatów. Drugi z kandydatów został wysłuchany za pośrednictwem konsula generalnego Rzeczypospolitej Polskiej. W trzecim postępowaniu wniosek pochodził od osób prywatnych. Na jego podstawie wszczęto postępowanie i zwrócono się (2-krotnie)

³⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 340).

za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości o nadesłanie orzeczenia sądu zagranicznego wydanego w sprawie małoletniej. W czwartej sprawie sąd zwrócił się do organu zagranicznego o uzupełnienie informacji zawartych we wniosku. Organ przesłał je po miesiącu. W piątej sprawie sąd zwrócił się o sporządzenie opinii po ponad miesiącu od wpływu wniosku, zaś w szóstej po prawie 2 miesiącach. W pozostałych sprawach z tego przedziału nie udało się stwierdzić okoliczności wpływających na długość ich trwania.

W odniesieniu do sprawy z przedziału 91–121 dni nie udało się wywnioskować przyczyny czasu trwania postępowania.

Długi czas uzyskiwania zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej nie jest tylko polskim problemem. We wniosku stanowiącym przekształcenie rozporządzenia 2201/2003 wskazano, że „organy centralne, które są zobowiązane do pomocy sądom i organom w organizowaniu umieszczenia dziecka poza rodziną w innym państwie, regularnie zgłaszają, że ustalenie, czy w danym przypadku wymagana jest zgoda, zajmuje czasem kilka miesięcy. Jeżeli zgoda jest wymagana, musi po niej nastąpić procedura konsultacji jako taka, o której mówi się, że jest równie długa, ponieważ organy, do których się zwrócono, nie mają terminu na udzielenie odpowiedzi. W rezultacie wiele organów inicjujących postępowanie zarządza umieszczenie dziecka poza rodziną i wysyła dziecko do państwa przyjmującego, gdy procedura konsultacji wciąż trwa, lub nawet w chwili jej rozpoczęcia, ponieważ uznają one umieszczenie dziecka poza rodziną za sprawę pilną i zdają sobie sprawę z długości postępowania. Państwa przyjmujące skarżyły się w związku z tym, że dzieci są często umieszczane poza rodziną jeszcze przed udzieleniem zgody, co sprawia, że pozostają w sytuacji niepewności prawnej”³⁵. Jest to zatem problem dotyczący całej Unii Europejskiej. W 5 z 90 zbadanych spraw (5,55%) dzieci zostały sprowadzane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zgody. Tymczasem 1 postępowanie umorzono, a w innym odmówiono wyrażenia zgody w związku z brakiem zgody kandydatów na pełnienie funkcji rodziny zastępczej³⁶. W pozostałych 3 przypadkach małoletni przebywali u osób z nimi spokrewnionych. Postępowania te zakończyły się wyrażeniem zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej. Z przyczyn wskazanych powyżej przypadki te należy ocenić negatywnie.

11. Podsumowanie i wnioski

W niniejszym artykule udało się zidentyfikować najważniejsze problemy związane z postępowaniem w przedmiocie wyrażenia zgody.

Po pierwsze, z dokonanej analizy wynika, że zdecydowana większość wniosków o wyrażenie zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej pochodzi od niemieckich organów i dotyczy małoletnich obywateli niemieckich, którzy mają być umieszczeni w specjalnym programie wychowawczym/edukacyjnym prowadzonym na terenie

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0411%3AFIN> (dostęp: 30.11.2022 r.).

³⁶ Dotyczyło to postępowań wszczętych na podstawie wystąpień niemieckich organów.

Rzeczypospolitej Polskiej. Przypadki te budzą zasadnicze wątpliwości. Związane są one przede wszystkim z brakiem spełnienia przesłanki obywatelstwa polskiego czy istotnych związków z Rzeczpospolitą Polską. Wskazywani kandydaci w każdej takiej sprawie były osobami obcymi dla dzieci. Można mieć również wątpliwości, czy przypadki te kwalifikują się jako umieszczenie w pieczy zastępczej. Pomimo że co do zasady sądy odmawiają wyrażenia zgody w tych przypadkach, to jednak takie zgody w niektórych postępowaniach zapadają.

Po drugie, należy stwierdzić, że w większości postępowań do wydawanych przez starostów opinii nie jest dołączana pisemna zgoda kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej albo prowadzenia rodzinnego domu dziecka. Zgoda dołączona do wystąpienia zagranicznego sądu/organu nie jest w tym zakresie wystarczająca. Powinna być uzyskana w toku postępowania w przedmiocie udzielenia zgody. Dotyczy to również sytuacji, w której w opinii starosty wskazano, że kandydaci wyrazili zgodę na pełnienie funkcji rodziny zastępczej. Forma pisemna oznacza, że zgoda powinna być podpisana przez kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W powyższych przypadkach sądy, pomimo nieuzyskania pisemnej zgody kandydatów, wyrażały zgodę na umieszczenie w pieczy zastępczej.

Po trzecie, nie we wszystkich sprawach sądy opiekuńcze zwracały się do starostów o wydanie opinii, mimo że taki obowiązek został wprost przewidziany w art. 35a u.w.r.

Po czwarte, w większości postępowań dochodzi do przekraczania miesięcznego terminu na wydanie postanowienia w przedmiocie zgody. W części przypadków jest to związane z niczym nieuzasadnionym opóźnieniem sądów opiekuńczych. Niemniej w większości przypadków wynika to z konieczności zwracania się polskich sądów do zagranicznych organów/sądów o uzupełnienie przesłanych przez nie wniosków (i powiązane z tym oczekiwanie na ich odpowiedź) oraz czasu sporządzania opinii przez starostów / jednostki odpowiedzialne za organizację pieczy zastępczej w danym powiecie. Należy jednak oczekiwać, że w związku z wejściem w życie rozporządzenia 2019/1111 stan ten ulegnie poprawie. Jest to przede wszystkim związane z wprowadzeniem wymogów dla wniosku o wyrażenie zgody na umieszczenie w pieczy zastępczej oraz 3-miesięcznego terminu na przekazanie orzeczenia wydanego w tym przedmiocie.

Liczne zastrzeżenia sformułowane w niniejszym opracowaniu względem sposobu prowadzenia omawianych postępowań uzasadniają postulat *de lege ferenda* w postaci wprowadzenia kompleksowych szkoleń dla sędziów, tym bardziej że wraz z intensyfikacją współpracy międzynarodowej można spodziewać się systematycznego przyrostu tego rodzaju spraw.

Bibliografia

1. Haak H., Haak-Trzuskawska A., [w:] *Pokrewieństwo i powinowactwo (pochodzenie dziecka, stosunki między rodzicami a dziećmi, przysposobienie). Komentarz do art. 617–127 KRO oraz związanych z nimi regulacji KPC (art. 453–458, 579–589)*, Warszawa 2019.

2. Horoch A., *Próba sformalizowania wywiadu środowiskowego w sprawach rozwodowych*, Nowe Prawo 1987, nr 6.
3. Krej N., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis/el. 2021.
4. Nitecki S., [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. A. Wilk, S. Nitecki, LEX/el. 2021.
5. Prusinowska-Marek A., *Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej*, Prawo w Działaniu 2019, t. 40, <https://doi.org/10.32041/pwd.4002>.
6. Sztombka J., *Wywiad środowiskowy w sprawach rozwodowych*, Nowe Prawo 1978, nr 4.
7. Zedler F., *Dowód nienazwany w postępowaniu cywilnym*, Polski Proces Cywilny 2018, nr 4.