



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM-140-110(12)/14

Warszawa, 23 lutego 2015 r.

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec komisyjnego projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 2361).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Ewa Kopacz

Stanowisko Rządu
wobec komisyjnego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy
oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
(druk sejmowy nr 2361)

I. Przedmiot projektu ustawy i istota projektowanych zmian

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz.788 z późn. zm.), dalej jako: „k.r.o.”, polegającą na wprowadzeniu definicji ustawowej „adopcji ze wskazaniem” przez ściśle określenie, a co za tym idzie ograniczenie, kręgu osób, które rodzice biologiczni dziecka mogą wskazać jako przyszłych przysposabiających. Do grona tych osób zaliczono jedynie krewnych i powinowatych oraz małżonka jednego z rodziców dziecka (*projektowany art. 119² § 1 i § 2 k.r.o.*).

W projekcie przewidziano również zmianę ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.), dalej jako: „k.p.c.”, w zakresie postępowania o przysposobienie, polegającą na tym, że przewiduje się obowiązkowe pośrednictwo ośrodka adopcyjnego w złożeniu do sądu opiekuńczego wniosku o przysposobienie (*projektowany art. 585 § 1, § 2 i § 3 k.p.c.*).

W uzasadnieniu projektu wskazano, że wymogi, które obecnie obowiązani są spełniać kandydaci na rodziców adopcyjnych, tj. posiadanie opinii kwalifikacyjnej sporządzonej przez ośrodek adopcyjny oraz świadectwa ukończenia szkolenia nie stanowią dostatecznej ochrony interesów dziecka przed „staniem się przedmiotem transakcji finansowej”. W opinii projektodawców, stan taki umożliwia proceder polegający na kontaktowaniu się za pośrednictwem Internetu rodziców biologicznych z ewentualnymi kandydatami na osoby przysposabiające. Wskazano również, że powstaniu tego rodzaju zagrożenia sprzyja także praktyka sądów, które – w przypadku złożenia wniosku o przysposobienie przez osoby niespełniające wymogów ustawowych – wyznaczają bardzo długie terminy do ich uzupełnienia, w trakcie których powstaje więź emocjonalna pomiędzy dzieckiem i wnioskodawcami,

a ta okoliczność stanowi później dla sądu orzekającego w sprawie o przysposobienie przesłankę decydującą o pozytywnym rozpoznaniu wniosku.

W uzasadnieniu zwrócono również uwagę na nowy proceder, który polega na tym, że osoby chcące, z pominięciem ośrodka adopcyjnego i pominięciem niezbędnych szkoleń, przysposobić wyszukane przez siebie dziecko, występują o powierzenie im, na czas trwania postępowania pełnienia funkcji rodziny zastępczej, a następnie, korzystając z pierwszeństwa, z racji sprawowanej pieczy, zgłaszają wniosek o przysposobienie. Sprawując nad dzieckiem rodzinną pieczę zastępczą osoby te są zwolnione z obowiązku ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny. Również i w tym przypadku decydująca dla sądu jest więź dziecka z opiekującymi się nim wnioskodawcami.

Zauważyć należy, że niemal identyczną propozycję nowelizacji przepisów - przy wykorzystaniu podobnych argumentów, przemawiających za ustawowym ograniczeniem adopcji ze wskazaniem, przedstawił w ostatnim czasie Rzecznik Praw Dziecka.

II. Proponowane w projekcie rozwiązania nasuwają następujące uwagi szczegółowe

1. W kontekście propozycji zmiany art. 119² § 1 i § 2 k.r.o., dotyczącej zawężenia grupy osób, spośród których rodzice biologiczni dziecka mogą wskazać przyszłych przysposabiających, zauważenia wymaga, że regulacja ta w znaczący sposób ogranicza prawo rodziców do wyboru i powierzenia swoich dzieci osobom, które darzą zaufaniem, a które niekoniecznie muszą być z nimi w jakikolwiek sposób spokrewnione czy spowinowaczone. Brak tego rodzaju więzi nie powoduje przecież, iż osoby obce (w sensie prawnym) będą dla dziecka „gorszym” rodzicem adopcyjnym (np. wieloletnia przyjaciółka rodziców biologicznych czy zaprzyjaźnione z nimi małżeństwo). W konsekwencji, proponowane rozwiązanie stawia właściwie w pozycji uprzywilejowanej osoby spokrewnione i spowinowaczone, bez względu na ich rzeczywiste kwalifikacje i więzi emocjonalne z dzieckiem, a więzy krwi i powinowactwa stają się jedynym kryterium weryfikacji kandydatów na przysposabiających. Zauważenia nadto wymaga, że z danych statystycznych wynika, iż w praktyce bardzo rzadko dochodzi do adopcji przez krewnych (rodzeństwo, dziadków). Dane te są zrozumiałe o tyle, że skoro osoba

spokrewniona czy spowinowacona może adoptować dziecko, to tym bardziej może wspomóc rodziców biologicznych w taki sposób, aby dziecko mogło pozostać w swojej rodzinie. Adopcja przez krewnych ma więc z reguły miejsce w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w związku z osieroceniem dziecka w wyniku śmierci obojga rodziców. Wówczas jednak zgodę na przysposobienie wyraża opiekun dziecka, a przedstawiony projekt nie przewiduje tego rodzaju sytuacji. Podobne wątpliwości powstają w odniesieniu do powinowactwa, gdzie rodzic dziecka może wskazać jako kandydata na przysposabiającego osobę, która jest krewną jego byłego współmałżonka, ale dla dziecka pozostającą w istocie osobą obcą.

W świetle projektowanej regulacji również rodzice, którym nie można postawić żadnego zarzutu, gdyż przyczyny ich decyzji o oddaniu dziecka do adopcji nie są przez nich zawinione, a w kręgu osób z nimi spokrewnionych lub spowinowaconych nie znajdują się osoby godne lub chętne do podjęcia trudu wychowania przysposobionego dziecka, będą zmuszeni wyrazić blankietową zgodę na adopcję (bez wskazania przysposabiającego), przy czym dziecko zostanie wówczas umieszczone w pieczy zastępczej do czasu ewentualnej adopcji, mimo że wśród osób bliskich dziecka (które jednak nie są z nim spokrewnione ani spowinowacone) jest osoba, która mogłaby i chciałaby podjąć się tego rodzaju obowiązków.

W konsekwencji, statuowane w projekcie ograniczenie kręgu osób, które mogą zostać wskazane przez rodziców jako przyszli przysposabiający, może – w pewnych sytuacjach życiowych – naruszać dobro dziecka.

2. Niezależnie od powyższych wątpliwości zauważyć należy, iż przedstawiona propozycja zmiany art. 119² k.r.o. opiera się na koncepcji tzw. wskazania osoby przysposabiającej. Obecnie owo wskazanie polega na tym, że zgoda rodziców na przysposobienie jest udzielana w konkretnym postępowaniu sądowym i w związku z tym dotyczy określonych osób (wnioskodawców). Tymczasem według propozycji zawartej w projekcie wskazanie przysposabiającego następowaloby w odrębnym, wcześniejszym postępowaniu. Przyjmowane byłoby w podobnym trybie jak tzw. zgoda blankietowa, z tym że jego elementem byłaby jednoczesna zgoda osoby przysposabiającej. Nie jest jednak jasne, czy samo wskazanie kandydata na przysposabiającego oznaczałoby równocześnie wyrażenie przez rodziców

dziecka zgody na przysposobienie. Z uwagi na „milczenie” projektu w tym zakresie, można przypuszczać, że rodzice po dokonanych „wskazaniach” udzielaliby zgody w dotychczasowej formie, a więc w trakcie sprawy o przysposobienie. Jeżeli w zamierzeniu projektodawców owo „wskazanie” jest zatem nową, niezależną od zgody rodzica instytucją, to nie jest jasne, czy oświadczenie w tym przedmiocie mógłby składać rodzic ograniczony w zdolności do czynności prawnych (np. małoletnia matka). Jeżeli projekt nie dotyczyłby jednak rodziców niemających pełnej zdolności do czynności prawnych, to pozostałoby wyrażanie przez nich zgody w dotychczasowym kształcie, tj. obok zgody opiekuna na przysposobienie, co oznacza, że zakładane jako główny cel projektu ograniczenie podmiotowe wskazania mogłoby nie dotyczyć opisanego przypadku.

3. Jak już zauważono, z uzasadnienia projektu, który nie przewiduje zmiany przepisów o zgodzie opiekuna na przysposobienie, nie wynika, aby proponowana regulacja dotyczyła przysposobienia dzieci pozostających pod opieką. W konsekwencji, w takim przypadku również opiekun wyrażałby zgodę na przysposobienie dziecka w dotychczasowej formule, tj. w postępowaniu przed sądem i w odniesieniu do konkretnych wnioskodawców. W tym wypadku nie miałyby więc miejsca ograniczenie kręgu osób wskazanych na przysposabiających. Nie wydaje się jednak, aby tego rodzaju pominięcie było uzasadnione w świetle celu projektowanych zmian, jakim jest „uszczelnienie” systemu adopcji i doprowadzenie do wyeliminowania lub co najmniej znaczącego ograniczenia przekazywania dzieci do adopcji dla osiągnięcia korzyści majątkowych.

4. Wprowadzenie obligatoryjnego pośrednictwa ośrodków adopcyjnych w złożeniu do sądu opiekuńczego wniosku o przysposobienie, w założeniu projektodawców, miało na celu ujednoczenie procedury adopcyjnej. W tym kontekście zauważenia wymaga, że obecnie ośrodki adopcyjne często pomagają kandydatom do przysposobienia w przygotowaniu wniosków o przysposobienie i zgromadzeniu niezbędnych dokumentów. Dalsze wzmocnienie roli tych ośrodków, które wynika z zgłoszonej propozycji legislacyjnej, może jednak stanowić nadmierną ingerencję w zasadę autonomii rodziców, którym przysługuje

władza rodzicielska, zagwarantowaną w art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projektowane zmiany art. 585 § 1, § 2 i § 3 k.p.c. budzą nadto wątpliwości z punktu widzenia ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Ponadto, niezrozumiałe jest, jaką rolę – po dokonaniu zmian zaproponowanych w projekcie – miałyby pełnić ośrodki adopcyjne. Jeżeli miałyby one tylko przekazać do sądu wnioski, bez jego oceny pod względem merytorycznym i formalnym, to wydaje się, że etap ten prowadziłby jedynie do zbędnego przedłużenia postępowania o przysposobienie. Projektowany przepis nakłada nadto na ośrodek adopcyjny obowiązek przedłożenia do sądu „opinii o wniosku”, co wydaje się niepotrzebnie opóźniać moment złożenia wniosku o przysposobienie w sądzie a nadto wydaje się zbędne w obliczu obowiązującej, i niepodlegającej zmianie, regulacji zawartej w art. 586 § 4 k.p.c. Nie jest również jasne czy opinia ta miałaby dla sądu jakiegokolwiek znaczenie.

Jeżeli jednak ośrodek adopcyjny miałby uprawnienie do weryfikacji tego rodzaju wniosku, należałoby jasno określić zakres jego uprawnień, podstawy odmowy wniesienia wniosku do sądu, a w dalszej kolejności również możliwości zakwestionowania takiej odmowy. W przeciwnym razie ośrodki adopcyjne, odmawiając złożenia do sądu wniosku o przysposobienie, pozbawiłyby kandydatów na rodziców zastępczych możliwości rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku przez sąd. W konsekwencji, ośrodki te podejmowałyby wówczas dyskrecjonalne decyzje o doborze rodziców adopcyjnych, co pozostawałoby w istocie poza kontrolą sądu. Tak daleko posunięte uprawnienia ośrodków adopcyjnych niweczą dotychczasową zasadę, iż przysposobienie następuje przez orzeczenie sądu opiekuńczego i to sąd, a nie wola rodziców dziecka, nawet jeżeli wskazują konkretne osoby jako kandydatów na przysposabiających, rozstrzyga w tym przedmiocie, mając na uwadze przede wszystkim dobro dziecka.

W tym miejscu dostrzec należy konieczność rozstrzygnięcia o przysposobieniu przez sąd każdorazowo po zasięgnięciu opinii kwalifikacyjnej wydanej przez ośrodek adopcyjny, dotyczącej nie tylko kwalifikacji potencjalnych rodziców adopcyjnych, ale również zawierającej dane w zakresie dopasowania kandydatów do indywidualnych potrzeb danego dziecka. Jeżeli jednak rodzice dziecka nie wyrazili tzw. zgody blankietowej na jego przysposobienie, to sporządzenie takiej – pełnej – opinii jest możliwe jedynie w toku postępowania

o przysposobienie. Dopiero wówczas bowiem rodzice dziecka wyrażają zgodę na jego przysposobienie. Nie wydaje się, aby w myśli regulacji zawartej w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej możliwe było sporządzenie przez ośrodek adopcyjny opinii dotyczącej dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, a zatem przed wyrażeniem stosownej zgody przez rodziców dziecka. Treść i jakość wspomnianej opinii jest o tyle istotna, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym złożenie przez rodziców biologicznych zgody na przysposobienie dziecka przez wskazanie osoby, która miałaby je przysposobić, w rzeczywistości nie rodzi daleko idących skutków prawnych ani po stronie kandydata na przysposabiającego, ani nie jest wiążąca dla sądu. Na podstawie takiego oświadczenia sąd, badając predyspozycje i kwalifikacje osób wskazanych przez rodziców biologicznych, rozstrzyga pozytywnie, bądź negatywnie, o przysposobieniu dziecka. Co więcej, jeżeli postępowanie dowodowe prowadzi do wniosku, iż wskazani przez rodziców biologicznych kandydaci na przysposabiających nie spełniają przesłanek określonych w art. 114¹ § 1 k.r.o., sąd opiekuńczy może z urzędu wszcząć postępowanie o wydanie zarządzeń opiekuńczych wobec dziecka, skoro rodzice deklarują, że nie chcą się nim zajmować.

5. Podniesione w uzasadnieniu projektowanej ustawy zarzuty wobec aktualnie obowiązującego stanu prawnego, dotyczące praktyki priorytetowego traktowania przesłanki pieczy faktycznej nad dzieckiem, mimo nie ukończenia stosownego szkolenia dla kandydatów na rodziców zastępczych i nie uzyskania opinii kwalifikacyjnej wydanej przez ośrodek adopcyjny [na podstawie art. 172 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.)], wydają się nie znajdować potwierdzenia w praktyce sądowej a nadto utraciły swoją aktualność w związku z nowelizacją ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która weszła w życie z dniem 19 września 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1188). W aktualnym brzmieniu art. 172 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zawężony został katalog podmiotów zwolnionych z obowiązku posiadania świadectwa ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny. Obowiązek ten nie dotyczy obecnie jedynie kandydatów do przysposobienia: spokrewnionych albo spowinowaconych z dzieckiem lub którzy

wcześniej przysposobili rodzeństwo dziecka, lub też sprawujących nad dzieckiem rodzinną pieczę zastępczą, ale tylko wówczas, gdy osoby te odbyły niezbędne szkolenia dla rodzin zastępczych a sąd powierzył im tymczasowo pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o.

Zauważyć także trzeba, że nawet jeżeli dziecko pozostaje w rodzinnej pieczy zastępczej sprawowanej przez kandydatów do przysposobienia, to okoliczność ta nie zwalnia tych osób z uzyskania opinii kwalifikacyjnej sporządzonej przez ośrodek adopcyjny. Poza tym w każdym przypadku, bez względu na wspomniane obowiązki nakładane na kandydatów do przysposobienia dziecka, sąd w toku postępowania bada indywidualne predyspozycje i kwalifikacje opiekuńczo – wychowawcze wnioskodawców, przeprowadzając na te okoliczności dowody z opinii kwalifikacyjnej ośrodka adopcyjnego, a jeżeli jest to uzasadnione dobrem dziecka – również z opinii innej specjalistycznej placówki (art. 586 § 4 k.p.c.). Nie ulega przy tym wątpliwości, że zarówno w obowiązującym stanie prawnym, jak i w stanie prawnym powstałym w wyniku wprowadzenia proponowanych zmian, ostateczna decyzja w przedmiocie przysposobienia nadal będzie należała do sądu opiekuńczego.

6. Należy zwrócić uwagę, że przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego regulują tylko końcową – sądową fazę nawiązania stosunku przysposobienia. Jeżeli pośrednictwo ośrodków adopcyjnych byłoby – tak jak zakładają projektodawcy – przymusowe, to należałoby szczególnie wnikliwie przeanalizować procedurę stosowaną przez ośrodki adopcyjne zanim sprawa trafi do sądu. Chodzi tu o kwalifikacje i przygotowanie do adopcji zarówno dziecka, jaki i kandydatów na przysposabiających, a także skuteczną weryfikację i diagnozowanie kandydatów przez ośrodki adopcyjne. Tego rodzaju czynności pozwalają wyeliminować zagrożenie, że dziecko trafi do nieodpowiednich rodziców adopcyjnych. Należy podkreślić, że realizacja tego postulatu nie wymaga w istocie zmian prawnych, a jedynie prawidłowej realizacji istniejących już instrumentów prawnych. W tym celu można by wykorzystać np. narzędzia w postaci szkoleń dla kandydatów na przysposabiających organizowanych przez ośrodki adopcyjne czy też sporządzanych każdorazowo ocen kwalifikacyjnych (przewidzianych w art. 172 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

7. Na marginesie należy także zauważyć, iż komisyjny projekt ustawy jest niedopracowany pod względem legislacyjnym i redakcyjnym, np. nieprawidłowo sformułowano tytuł projektu ustawy oraz publikatory zmieniających ustaw.

8. W konkluzji należy wyrazić stanowisko, że o ile na aprobatę zasługuje cel i intencja autorów przedmiotowego projektu ustawy, to proponowane zmiany nie zmierzają do osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Z tej przyczyny proponuje się rozważenie odstąpienia od zmian w Kodeksie rodzinnymi i opiekuńczym, jako nieproporcjonalnej ingerencji w prawo rodziców do decydowania, komu powierzą własne dziecko. Wydaje się, że wskazany w uzasadnieniu ustawy nowelizującej cel w postaci ograniczenia przekazywania dzieci do adopcji przez rodziców dziecka w zamian za korzyść majątkową osiągnięty zostanie przez dodatkowe uszczelnienie procedury cywilnej.

Tym samym proponuje się modyfikację przepisów Kodeksu postępowania cywilnego przez zdefiniowanie, za pomocą katalogu otwartego, elementów koniecznych, jakie powinna zawierać opinia sporządzana przez ośrodek adopcyjny na potrzeby postępowania sądowego o przysposobienie. Ewentualnie rozważyć również można nowelizację ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przez wprowadzenie normy kompetencyjnej dla ośrodków adopcyjnych o obowiązku sporządzania tego rodzaju opinii na potrzeby sądowego postępowania o przysposobienie.

Wskazać trzeba, że obecna regulacja w tym zakresie nie jest jasna. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej posługuje się pojęciem opinii kwalifikacyjnej w kontekście opinii wydawanej o kandydatach na przysposabiających po odbyciu stosownego szkolenia (art. 156 ust. 1 pkt 11 i art. 169 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Co istotne, opinia ta jest wydawana przed umożliwieniem kandydatom kontaktu z dzieckiem. Z tej przyczyny dochodzi do sytuacji, gdy sąd dysponuje jedynie opinią kwalifikacyjną, o którą zwraca się do ośrodka adopcyjnego w trybie art. 586 § 4 k.p.c., dotyczącą jednostronnie kompetencji kandydatów na przysposabiających, która nie uwzględnia wzajemnych relacji konkretnego dziecka do konkretnych kandydatów na rodziców adopcyjnych. Proponuje się zatem jasne i – na ile to możliwe – szczegółowe zdefiniowanie opinii, nazwanej

w obowiązujących przepisach kwalifikacyjną (w rozumieniu art. 586 § 4 k.p.c.), przez wskazanie, że w szczególności powinna ona zawierać dane o dziecku, opinię o kwalifikacjach kandydatów na przysposabiających oraz dokonanie diagnozy rodzinnej, na którą składać się powinno: ustalenie relacji między dzieckiem a kandydatami na rodziców adopcyjnych oraz relacji między rodzicami biologicznymi dziecka a kandydatami na przysposabiających a także wskazanie, czy wśród krewnych dziecka lub innych osób bliskich dziecku znajdują się osoby mogące przejąć pieczę nad dzieckiem. Taka opinia będzie pełna, gdyż będzie zawierała opis wzajemnych relacji dziecka i kandydatów na przysposabiających, a zatem nie będzie sprowadzała się do abstrakcyjnego opisu sytuacji dziecka oraz opisu kwalifikacji kandydatów bez uwzględnienia konkretnego postępowania, wzajemnych relacji i potrzeb. W konsekwencji na jej podstawie możliwe będzie zidentyfikowanie intencji rodziców dziecka oraz ustalenie czy rzeczywiście relacje rodziców z kandydatami na przysposabiających uzasadniają przyjęcie, że podstawą decyzji rodziców jest wyłącznie dobro ich dziecka.

III. Wnioski

Co do zasady, odnosząc się pozytywnie do potrzeby wprowadzenia regulacji mającej na celu uniemożliwienie czynienia z dziecka przedmiotu transakcji między jego rodzicami biologicznymi a kandydatami na rodziców adopcyjnych, Rada Ministrów opowiada się za skierowaniem komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 2361) do dalszych prac legislacyjnych, zaznaczając potrzebę uwzględnienia w przedmiotowym projekcie uwag zawartych w stanowisku Rządu oraz zastrzegając sobie możliwość zgłaszania uwag i propozycji zmian na dalszym etapie prac parlamentarnych.