

FELIKS ZEDLER

Z ROZWAŻAŃ NAD KOMPETENCJĄ SĄDÓW
W SPRAWACH RODZINNYCH *

I

Prawo rodzinne przyznaje poszczególnym podmiotom szereg uprawnień, korelatem których są obowiązki innych podmiotów. Nie zawsze jednak obowiązki te są dobrowolnie spełniane. W takiej sytuacji podmiot uprawniony może żądać ich spełnienia w drodze przymusu państwowego, dochodząc swych roszczeń przed sądem w drodze procesu cywilnego (art. 1 k.p.c). Spełnianie obowiązków nałożonych prawem rodzinnym nie jest jednak uzależnione tylko od złej czy dobrej woli osób zobowiązanych. Na to, aby osoby te mogły spełnić swoje obowiązki wpływa wiele czynników, o różnym zresztą charakterze. W sprawach majątkowych niemalże wpływ ma sytuacja materialna zobowiązanego i jego możliwości zarobkowe. W sprawach zaś niemajątkowych, doniosłe znaczenie odgrywa osobowość zobowiązanego, stan zdrowia psychicznego, jego poziom umysłowy, etyczny itp. Na kształtowanie tych czynników doniosły wpływ mają działania podejmowane przez państwo poza sferą prawa rodzinnego. Do tych działań, w zakresie nas interesującym, należy przede wszystkim zaliczyć:

- 1) świadczenia w ramach funduszu alimentacyjnego¹,
- 2) świadczenia socjalne państwa na rzecz rodziny i dzieci²,
- 3) prowadzenie polityki pełnego zatrudnienia³,

* W artykule wykorzystano wyniki uzyskane w ramach badań nad Problemem Międzyresortowym MR H1/18 „Rodzina w okresie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego” prowadzonych w latach 1975 - 1979.

¹ Ustawa z 18 VIII 1974 r. o funduszu alimentacyjnym — Dz. U. nr 27, poz. 153. Por. także T. Smoczyński, *Fundusz alimentacyjny*, PiP, 1975, z. 1, s. 60 i nast.

² *Polityka społeczna* (red. A. Rajkiewicz), Warszawa 1973.

³ *Ibidem*.

- 4) udzielanie ulg podatkowych z uwagi na sytuację rodzinną podatnika⁴,
- 5) odroczenie zasadniczej służby wojskowej jedynym żywicielom rodziny⁵,
- 6) udzielanie stypendiów w szkołach i wyższych uczelniach⁶,
- 7) przydział mieszkań dla osób o niskich dochodach⁷,
- 8) bezpłatny system szkolnictwa oraz obowiązek nauki szkolnej⁸,
- 9) system świadczeń związanych z opieką społeczną⁹.

Wskazane wyżej działania mają bardzo doniosły wpływ na realizację uprawnień i obowiązków nałożonych prawem rodzinnym. I tak: w sprawach majątkowych działania wskazane wyżej umożliwiają zobowiązanemu uzyskiwanie niezbędnych środków na spełnienie swych obowiązków. Zaś działania wymienione w punktach 6 i 9 mają doniosły wpływ na realizację uprawnień i obowiązków o charakterze niemajątkowym z zakresu władzy rodzicielskiej. Umożliwiają realizację nałożonego na rodziców obowiązku przygotowania dziecka do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień (art. 96 k.r. i op.).

Przedstawione wyżej sprawy należą do kompetencji różnych organów. W sprawach wymienionych wyżej w punktach 3, 4, 5, 7 i 9 decydują terenowe organy administracji państwowej. W sprawach zaś wymienionych w punkcie 6 decydują organy administracji szkolnej oraz administracja wyższych uczelni. Decyzję natomiast o przydziale świadczeń z funduszu alimentacyjnego podejmują organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Świadczenia socjalne państwa zasadniczo związane są ze stosunkiem pracy. Stąd też o ich przydziale decydują zakłady pracy oraz

⁴ Por. np. art. 7 ustawy z dnia 26 X 1971 r. o podatku gruntowym — Dz. U. nr 27, poz. 254.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 IX 1979 r. w sprawie udzielania odroczeń od zasadniczej służby wojskowej oraz uznawania poborowych i żołnierzy za jedynych żywicieli rodziny — Dz. U. nr 21, poz. 124.

⁶ Por. ustawę z dnia 15 VII 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania — Dz. U. nr 32, poz. 160 z późniejszymi zmianami, a także ustawa z dnia 5 XII 1958 r. o szkolnictwie wyższym — tekst jednolity — Dz. U. 1973 r. nr 32, poz. 191 oraz wydane na tej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 IX 1977 r. w sprawie pomocy materialnej dla studentów szkół wyższych — Dz. U. nr 22, poz. 249.

⁷ § 10 uchwały nr 280 Rady Ministrów z dnia 10 XII 1971 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań — MP nr 60, poz. 397. Por. także Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 II 1972 r. w sprawie ustalania kategorii potrzeb mieszkaniowych oraz kolejności, trybu ich zaspokajania przy podziale mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych i zakładów pracy — MP nr 8, poz. 52.

⁸ Dekret z dnia 23 III 1956 r. o obowiązku szkolnym — Dz. U. nr 9, poz. 52 z późniejszymi zmianami.

⁹ T. Smoczyński, *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka socjalna państwa*, Wrocław 1979.

ZUS, o przyznaniu jednak niektórych świadczeń socjalnych decydują organy samorządu robotniczego oraz kierownik zakładu pracy¹⁰.

Istnieje zatem duża liczba organów, które udzielają tej pomocy. Przedstawiony wykaz nie jest jeszcze pełny. Decyzje w sprawach należących do kompetencji terenowych organów administracji państwowej rzadko kiedy podejmuje ten organ osobiście. Organ ten wykonując powierzone mu zadanie za pomocą podległych mu urzędów¹¹. W praktyce więc decyzje w tym przedmiocie podejmują różni pracownicy urzędów podległych terenowym organom administracji państwowej. Niezależnie od tego pomoc rodzinie świadczą również organizacje społeczne. Zagadnienia te jednak z uwagi na ramy artykułu pominięte zostaną z dalszych rozważań.

Różne są również tryby zaskarżenia decyzji w wymienionych sprawach. Najczęściej następuje to w trybie administracyjnym. Sprawy wymienione wyżej w punkcie 2 mogą być dochodzone także w postępowaniu przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Część jednak tych spraw, przekazana do kompetencji organom samorządowym nie podlega ani kontroli administracyjnej, ani sądowej. Aktualnie więc działanie na rzecz rodziny podejmuje wiele organów. Takie rozproszenie, rzecz jasna, nie sprzyja efektywności działań. Zaś dla osób poszukujących pomocy stanowi nieraz poważne utrudnienie. Ścisłejsza integracja poczyniła w tym zakresie niewątpliwie przyczyniłaby się w sposób istotny do zintensyfikowania pomocy udzielanej rodzinie przez państwo w ramach istniejących środków. Stąd też konieczność takiej integracji nie powinna być kwestionowana.

II

Obowiązujące przepisy umożliwiają przepływ informacji pomiędzy sądami a terenowymi organami administracji państwowej, na podstawie której organy administracyjne mogą podejmować działania i to zarówno długoterminowe, jak i interwencyjne na rzecz rodzin tego potrzebujących. Możliwość taką stwarza przede wszystkim art. 13 prawa o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym sądy składają radom narodowym okresowe sprawozdania ze swej działalności. Ponadto prze-

¹⁰ Ustawa z 23 VI 1973 r. o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego, Dz. U. nr 27, poz. 150 a także wydane na tej podstawie Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 XI 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej, Dz. U. nr 43, poz. 260.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 V 1975 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, Dz. U. nr 17, poz. 93.

pisy ogólne, określające kompetencje terenowych organów administracji państwowej w zakresie działalności koordynacyjnej (art. 49 i nast. ustawy o radach narodowych)¹². O współpracy takiej mowa także i w przepisach szczególnych. Przede wszystkim należy tu wskazać przepisy o opiekunach społecznych¹³.

W praktyce jednak współpraca pomiędzy sądem a organami administracyjnymi daleka jest od doskonałości. W badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród sędziów orzekających w sprawach rodzinnych¹⁴ aż 10,9% respondentów stwierdziło, że na ich terenie nie ma w ogóle takiej współpracy, zaś 18,4% stwierdziło, że jest ona poniżej obiektywnych możliwości. Jako główną przyczynę tego stanu rzeczy podano brak zainteresowania ze strony organu, do którego sąd się zwracał. Stwierdziło to aż 60,4% respondentów spośród tych, którzy twierdzili, że współpraca ta jest poniżej obiektywnych możliwości, a 22,9% z nich uznało, iż w działalności tych organów występuje zbyt duży formalizm uniemożliwiający efektywne działanie. Wreszcie 6,2% tych respondentów wypowiedziało się, że organy te nie posiadają właściwego rozeznania potrzeb.

Taki stan rzeczy trudno uznać za zadowalający. Pożądaną integrację działań można by, jak sądzę, uzyskać przez przyznanie jednemu organowi większych uprawnień tak, by zajmował on w systemie niesienia pomocy rodzinie pozycję centralną. W naszym systemie prawnym funkcję tę winny pełnić sądy. Za takim rozumowaniem przemawia też struktura organizacyjna sądów, a w szczególności niezawisłość i kwalifikacje wymagane od sędziów dające gwarancję należytego załatwiania powierzonych im spraw¹⁵.

Sądy mają niemały dorobek w niesieniu pomocy rodzinie¹⁶. W naszym systemie prawnym sądom powierzono najistotniejsze sprawy rodzinne, a nawet nałożono na nie obowiązek ingerencji z urzędu, gdy

¹² Ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych. Tekst jednolity, Dz. U. nr 26 z 1975 r., poz. 139.

¹³ Uchwała nr 92 Rady Ministrów z dnia 25 III 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych — MP nr 32, poz. 145 oraz wydane na tej podstawie zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 X 1959 r. o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych — MP nr 93, poz. 496.

¹⁴ Badaniami objęci zostali wszyscy sędziowie orzekający w wydziałach rodzinnych i nieletnich oraz w wydziałach dla nieletnich. Rozesłana ankieta miała anonimowy charakter. Odpowiedzi udzieliły 293 osoby, tj. 43,3% sędziów orzekających w tych wydziałach według stanu na koniec 1978 r.

¹⁵ Szerzej materiały III Międzynarodowej Konferencji Procedury Cywilnej Krajów Socjalistycznych, Zeszyty Naukowe IBPS nr 3, Warszawa 1975, a także Z. Resich, *Socjalistyczny System Organów Ochrony Prawnej a system zachodni*, Zeszyty Naukowe IBPS, nr 10, s. 17 i nast.

¹⁶ W. Patulski, *Działalność sądów opiekuńczych na rzecz ochrony i umocnienia rodziny*, NP 1977, z. 3, s. 328 i nast.; tenże, *Ochrona młodzieży w praktyce sądowej*, NP 1974, z. 7-8; W. Berutowicz, *Rola wymiaru sprawiedliwości w PRL*., NP 1977, z. 10, s. 1408 i nast.

dobro dziecka jest zagrożone, jak również w wielu innych wypadkach. Stanowi to odstępstwo od powszechnie przyjętej w postępowaniu sądowym zasady skargowości¹⁷. Rola sądów w sprawach rodzinnych weszła do świadomości szerokich kręgów społecznych¹⁸. Wytworzyła się w tym zakresie pewna tradycja, której istnienie jest niezmiernie ważne dla stosowania prawa. Tradycji tej nie można negować ani też nie można pochopnie od niej odstępować. Tym bardziej nie jest to wskazane w zakresie sądów, gdyż jak już wskazano, ich struktura organizacyjna daje najlepszą gwarancję należytego rozpoznania powierzonych im spraw. Pozostaje tylko problem zakresu tej kompetencji. W sprawach rodzinnych sądy podejmują różnorodną działalność, którą można, dla lepszej systematyki, podzielić na działalność orzeczniczą i pozaorzeczniczą. Z tych też względów niniejszy problem omówiony zostanie na tle tych dwóch form działalności. Z uwagi na ramy pracy wypowiedź niniejsza, rzecz jasna, nie obejmuje wszystkich problemów z tym związanych. Pominięty zostanie również problem właściwości rzeczowej sądów w sprawach rodzinnych, jak również i wewnątrzsądowy podział spraw dotyczących rodziny. Kwestie te wymagają oddzielnego opracowania.

III

Analizując problem rozszerzenia działalności orzeczniczej sądów w sprawach rodzinnych stwierdzić należy, że większość spraw wskazanych wyżej w punkcie I (1-9) należy do dziedziny administracji państwowej. Ścisła więź prawa materialnego z procesowym wyklucza możliwość przekazania wszystkich tych spraw do trybu sądowego. Pewne kategorie spraw winny być jednak przekazane w całości sądom. Tak powinno być w tych sprawach, które mają ściśle cywilnoprawny charakter, lub też które są z tymi sprawami immanentnie związane. Do tych spraw należy zaliczyć sprawy z zakresu funduszu alimentacyjnego oraz sprawy opiekuńcze (w tym również sprawy rodzin zastępczych).

Za takim rozumowaniem przemawiają dwa argumenty: 1) w naszym prawie sprawy cywilne tradycyjnie należą do drogi sądowej; 2) przekazanie tych spraw jednemu organowi uprościłoby tryb postępowania. Kierując się tymi względami należy postulować zmianę przepisu art. 7 ustawy o funduszu alimentacyjnym. Zmiana ta powinna iść w tym kierunku, by o wypłacie świadczeń z tytułu funduszu alimentacyjnego decydował wyłącznie sąd. ZUS, z uwagi na jego dotychczasowe zada-

¹⁷ A. Strzembosz, *Prawne środki ingerowania w uprawnienia rodzicielskie w nowych ustawodawstwach państw europejskich*, Zeszyty Naukowe IBPS, nr 6, s. 212 i nast.

¹⁸ A. Strzembosz, *Zapobieganie niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży* Warszawa 1979, s. 161 i nast.

nia, może być administratorem tego funduszu i wypłacać pieniądze na polecenie sądu.

Rozszerzenie zakresu kompetencji sądu powinno nastąpić także w sprawach opiekuńczych. W naszym systemie prawnym obowiązuje zasada powszechności opieki. Stosownie do art. 145 k.r. i op. ustanawia ją sąd, skoro tylko poweźmie wiadomości, że zachodzi prawny powód ku temu. Zgodnie zaś z art. 149 k.r. i op. opiekunem małoletniego powinna być osoba wskazana przez ojca lub matkę, jeżeli nie byli pozbawieni władzy rodzicielskiej, a jeżeli nie, wówczas opiekun powinien być ustanowiony spośród krewnych lub bliskich pozostającego pod opieką lub jego rodziców. Dopiero w braku takich osób sąd opiekuńczy zwraca się o wskazanie osoby, której opieka mogłaby być powierzona, do właściwego terenowego organu administracji państwowej, albo organizacji społecznych, do których należy piecza nad małoletnimi, a jeżeli pozostający pod opieką przebywa w zakładzie wychowawczym, może się zwrócić także do tego zakładu. Przepisy te przyznają więc organom administracyjnym pewne kompetencje w sprawach opiekuńczych¹⁹. Ponadto, co się z tym ściśle łączy, na podstawie przepisów szczególnych, organom administracyjnym przysługuje szereg uprawnień w sprawach rodzin zastępczych. Przede wszystkim udzielają świadczeń materialnych tym rodzinom, a także, w niektórych wypadkach, mogą decydować o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej²⁰.

Niewątpliwie najlepiej byłoby gdyby dzieci zaniedbane społecznie kierowane były do zastępczych środowisk rodzinnych²¹. Nie zawsze jest to jednak możliwe. Dlatego też w systemie środków opieki nie da się wyeliminować placówek opiekuńczo-wychowawczych. Jest rzeczą oczywistą, że z przyczyn czysto organizacyjnych placówki te muszą być prowadzone przez organy administracyjne, jednakże z uwagi na przyjętą zasadę, wyrażoną w art. 145 k.r. i op., działalność ich powinna być poddana ściślejszej kontroli sądowej. Kontrola ta jest tym bardziej uzasadniona, $\pm e$ przecież placówki te ze swej strony nigdy nie zapewnią swym wychowankom takich warunków rozwoju, jakie umożliwia zastępcze środowisko rodzinne, a które przecież są poddane kontroli sądowej. Kierując się przesłanką uproszczenia postępowania należy postulować zmianę przepisów regulujących wypłatę wynagrodzenia dla rodzin zastępczych, powoływanych przez sąd. Wynagrodzenie to ma bowiem charakter wtórny dla samego umieszczenia w rodzinie zastępczej. Stąd też samo postanowienie umieszczenia w rodzinie zastępczej stanowić powinno pod-

¹⁹ Por. także uwagi A. Stelmachowskiego, *O koncepcję opieki nad małoletnimi*, Studia Cywilistyczne, Kraków 1969, t. XIII - XIV, s. 327 i nast.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 I 1979 r. w sprawie rodzin zastępczych, Bz, U. nr 4 poz. 19.

²¹ Por. szerzej A. Strzembosz, *Zapobieganie niedostosowaniu...* oraz tam cytowana literatura.

stawę wypłaty wynagrodzenia bez potrzeby zawierania dodatkowej umowy, jak to jest obecnie. Pieniądze na ten cel mogłyby być umieszczone w ZUS, któryby zajmował się jedynie administrowaniem tych funduszy i wypłacał pieniądze na polecenie sądu. Takie rozwiązanie niewątpliwie uprościłoby postępowanie.

IV

Na możliwość należytej realizacji obowiązków nałożonych przepisami prawa rodzinnego doniosły wpływ mają świadczenia socjalne. W szczególności doniosłą rolę spełnia możliwość skorzystania z placówki sprawującej częściowo pieczę nad dziećmi to jest żłobków, przedszkoli, internatów przyszkolnych itp. Korzystanie z tych placówek umożliwia wyrównanie różnicy poziomu życia poszczególnych rodzin, ponadto ma olbrzymie znaczenie wychowawcze, jest ważnym czynnikiem socjalizującym, a nawet umożliwia prowadzenie procesu resocjalizacyjnego w stosunku do dzieci moralnie zaniedbanych, bez odrywania ich od naturalnego środowiska, przez co unika się swoistego napiętnowania tych dzieci, które nierzadko następuje w przypadku pozbawienia, lub tylko ograniczenia, władzy rodzicielskiej.

W obecnym stanie prawnym sądy mogą orzekać umieszczenie dziecka w takiej placówce, co przewiduje art. 109 § 2 pkt. 4 k.r. i op. W praktyce coraz częściej korzysta się z tego przepisu²². Należy sobie jednak zdać sprawę z trudności z tym związanych.

Placówki te znajdują się w gestii organów administracyjnych lub zakładów pracy²³, które nie mają obowiązku uwzględnienia postanowień sądu. Takie rozwiązanie nie wpływa na operatywne działanie, a ponadto podważa autorytet orzeczeń sądowych. Stąd też należy postulować zmiany w takim zakresie, aby sąd miał możliwość skutecznego decydowania w tym zakresie. Należałoby w tym celu, jak sądzę, wprowadzić w ściśle określonych przypadkach, możliwości umieszczania dzieci w tych placówkach na polecenie sądu. Choć, rzecz jasna, powinno to następować w wyjątkowych wypadkach.

Sądy nie powinny przejmować obowiązków związanych z samym administrowaniem tych placówek, prowadziłoby to bowiem do niepożądanego zjawiska przejmowania przez sądy zadań organów administracyjnych. Niewątpliwie najlepiej byłoby, gdyby organy administracyjne pro-

²² Por. H. Dolecki, *Praktyka przelamuje stereotypy*, Gazeta Prawnicza nr 11 (367) z 1 VI 1979; A. Strzembosz, *Wyjście poza stereotypy*, Gazeta Prawnicza nr 3 (339) z 1 II 1972.

²³ Pomijam zagadnienie związane z działalnością wyżej wymienionych placówek niepaństwowych, gdyż jest ich niewiele, a ponadto nierzadko mają komercyjny charakter.

wadzące te placówki, działały tak sprawnie, iż przyznawałyby miejsca w tych ośrodkach dzieciom najbardziej potrzebującym. Nie zawsze jednak tak jest. Dlatego też sądowa kontrola administracji jest tu jak najbardziej pożądana.

Przeprowadzona ostatnio nowelizacja k.p.a. kontrolę taką, w interesującym nas zakresie, wprowadza²⁴. Należy jednak zwrócić uwagę na pewne problemy. Kontroli sądowej podlega legalność decyzji administracyjnej. Wobec braku dokładnego sprecyzowania podstaw przydziału miejsc w żłobkach, przedszkolach, internatach itp. wprowadzenie sądowej kontroli administracji niczego jeszcze nie rozwiąże. Dlatego też należy uznać za słuszny, zgłoszony już w literaturze, postulat dokładnego określenia prawnego podstaw przydziału miejsc w wyżej wymienionych placówkach, z podziałem na grupy osób uprawnionych tak, by przydział na danym terenie miejsc dla osób z dalszej grupy nastąpił dopiero po zaspokojeniu potrzeb osób z grupy najbardziej tego potrzebujących²⁵. Wykluczy to dowolność przydziału a jednocześnie ułatwi kontrolę.

Jak już jednak zaznaczyłem, część omawianych placówek prowadzona jest przez zakłady pracy. W takim przypadku o rozdziale miejsc decydują organy samorządu robotniczego bądź kierownik zakładu pracy²⁶. Znowelizowane ostatnio przepisy k.p.a., a zwłaszcza art. 1 i 2, dają podstawę do przyjęcia tezy, iż decyzje kierownika zakładu pracy w tym względzie mogą być poddane kontroli sądowej. Brak jest natomiast podstaw do zaskarżenia do sądu decyzji organów samorządu robotniczego.

Ramy publikacji uniemożliwiają szersze rozważanie tego zagadnienia. W tym miejscu pragnę tylko stwierdzić, że decyzje samorządu robotniczego powinny być również poddane kontroli sądowej.

Przydziały miejsc powinny zasadniczo odbywać się według tych samych zasad co w jednostkach podległych terenowym organom administracyjnym. Istnienie różnic w zakresie świadczeń socjalnych, uzależnionych wyłącznie od miejsca pracy rodziców nie jest niczym uzasadnione. Należy ponadto zwrócić uwagę, że w naszym prawie jest bardzo płynna granica pomiędzy żłobkami, przedszkolami, itp. znajdującymi się w gestii terenowych organów administracji państwowej a zakładów pracy. Istnieje bowiem możliwość wykupu przez zakład pracy miejsc w tych placówkach prowadzonych przez organy administracyjne. Z drugiej zaś strony, terenowe organy administracji państwowej mogą w całości finansować placówki należące do zakładów pracy²⁷. Wreszcie należy zwrócić uwagę,

²⁴ Ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. 4 poz. 8.

²⁵ A. Strzembosz, *Środki opieki nad dziećmi społecznie zaniedbanymi*, Materiały Ogólnopolskiej Sesji „Dobro dziecka w prawie polskim na tle podstawowych funkcji rodziny”, Poznań 22 - 23 V 1979 r.

²⁶ Por. przypis 10.

²⁷ Np. §§ 8 oraz 14 cytowanego w przypisie 10 rozporządzenia Rady Ministrów.

że tryb przydziału wymienionych tu świadczeń przez organy samorządu robotniczego nie wyklucza możliwości nadużyć. Dlatego też kontrola sądowna tych decyzji jest bardzo wskazana.

V

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na podejmowane przez sąd działania pozaorzecznicze w sprawach rodzinnych²⁸. Nie precyzuje się przy tym dokładnie, o jakie konkretne działania chodzi. Wskazuje się jedynie na działalność mediacyjną i profilaktyczną. W praktyce działalność ta bardzo często sprowadza się do interwencji w organach administracyjnych, w celu podjęcia przez te organy określonych działań na rzecz konkretnej osoby. Niewątpliwie ograniczenie działalności sądów rodzinnych do zadań czysto orzeczniczych byłoby przeżytkiem, nie odpowiadającym współczesnym potrzebom. Z drugiej jednak strony należy wziąć pod uwagę, że racjonalna organizacja pracy wymaga precyzyjnego określenia kompetencji.

Sądzę, że za działalność pozaorzeczniczą można przyjąć działalność podejmowaną przez sąd poza postępowaniem sądowym. W ramach tej działalności należy wyróżnić dwie płaszczyzny działania: pierwsza płaszczyzna obejmuje stosunki pomiędzy sądem a innymi organami państwowymi oraz organizacjami społecznymi, zajmującymi się sprawami rodziny; druga płaszczyzna działań obejmuje stosunki pomiędzy sądem a osobami fizycznymi.

W ramach pierwszej działania pozaorzecznicze obejmuje wzajemne przekazywanie informacji niezbędnych do podejmowania szeroko rozumianych działań dla dobra rodziny. Przede wszystkim działań długoterminowych, dotyczących zaspokajania na danym terenie potrzeb rodzin tego potrzebujących. W ramach tego sądy przekazują organom administracyjnym informacje o liczbie spraw opiekuńczych, liczbie dzieci moralnie zaniedbanych itp., jak również o potrzebie działań na rzecz konkretnych rodzin, gdy o takiej potrzebie dowiedziały się w toku swej działalności. Organy administracyjne natomiast winny informować sąd o faktach uzasadniających działanie sądu z urzędu. Działalność taka znajduje swoje uzasadnienie w cytowanych już wyżej przepisach ustawy o radach narodowych, art. 13 prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 572 k.p.c.

Ta płaszczyzna współpracy daje duże możliwości efektywnego działania, sądy mogą inicjować wiele poczynań. Pełne wykorzystanie możliwości na pewno przyczyniłoby się do lepszego wykorzystania środków

²⁸ J. Bafia, *Sądy rodzinne — idea, cel, zamierzenia*, PiP 1979, z. 7, s. 3 i nast.; J. R. Kubiak, *Sądy rodzinne w Polsce od eksperymentu do oryginalnego rozwiązania*, Zeszyty Naukowe IBPS, nr 7, s. 195 i nast.

przeznaczonych na pomoc rodzinom. Należy mieć nadzieję, że wprowadzona niedawno reforma k.p.a. będzie sprzyjała doskonaleniu tej współpracy. Możliwość bowiem zaskarżenia decyzji administracyjnej do NSA, niewątpliwie skłoni organy administracyjne do staranniejszego rozpoznawania spraw sygnalizowanych przez sądy. Z drugiej zaś strony zlikwiduje spotykane obecnie małoefektywne, a czasochłonne, działania interwencyjne, dokonywane przez sędziów w organach administracyjnych. Z uwagi na istotę stosunków rodzinnych, dla należytej realizacji zadań postawionym sądom w sprawach rodzinnych, nie wystarcza samo nadsyłanie informacji przez organy państwowe czy organizacje społeczne. Niezbędne jest również współdziałanie sądu z osobami fizycznymi. Stąd też na uwagę zasługuje druga płaszczyzna działań — działania pozaorzecznicze sądu w sprawach rodzinnych, w ramach której sądy przyjmują składane przez obywateli szeroko rozumiane informacje o faktach uzasadniających udzielanie ochrony z zakresu prawa rodzinnego (art. 572 k.p.c). W takiej sytuacji, do sądu napływają również informacje nieprawdziwe (sprawdzenie ich następuje dopiero w ramach działalności orzeczniczej), jak również dotyczące faktów, które aczkolwiek odnoszą się do rodziny, to jednak uzasadniać będą działalność innych organów. Fakty te wymagają jakiejś wstępnej analizy. Analizę tę musi dokonywać osoba, która ma odpowiednie przygotowanie, najbardziej zaś kompetentnym do tego jest niewątpliwie sędzia. Po ocenie wstępnej wskazanego materiału sędzia, gdy zachodzą ku temu podstawy, dokonuje wszczęcia postępowania albo też przekazuje sprawę organowi właściwemu. Przy okazji tych czynności sędzia może pouczyć stronę o wyborze właściwego trybu, jak również udzielić innych wskazówek dotyczących zgłoszonej sprawy. Należy jednak zwrócić uwagę, na granicę tej działalności pozaorzeczniczej. W publicystyce prawniczej często się ją przecenia, co jest zjawiskiem niesłusznym przede wszystkim dlatego, że najbardziej efektywne działanie sądu na rzecz rodziny uzyskiwane jest w ramach działalności orzeczniczej. Rozbudowana działalność pozaorzecznicza tej działalności nie ułatwia.

Należy nadto zwrócić uwagę, że racjonalne zasady organizacji pracy wymagają pewnej specjalizacji. Z tych względów, sądy nie powinny być głównym informatorem społeczeństwa o prawach i obowiązkach dotyczących rodziny, ani też organem udzielającym porad prawnych z tego zakresu. Podstawowe zasady prawa rodzinnego powinny być wzorem rozwiązań spotykanych w innych ustawodawstwach, przedmiotem nauki szkolnej²⁹, zaś poradnictwem prawnym powinna się zajmować adwokatura, jak również organizacje społeczne, które przewidują to w swej działalności statutowej.

²⁹ Przykładem mogą być rozwiązania przyjęte w NRD. Por. Z. Frank, S. Milewski, Hans *Schultz uczy się prawa*, Gazeta Prawnicza nr 11 (367) z 1 VI 1979.

Działalność sądów w tym zakresie powinna mieć charakter wyjątkowy i uzupełniający. Sądy powinny podejmować działalność interwencyjną w przypadku gdyby stwierdziły nieprawidłowości w działaniu tych: organów.

REFLEXIONS SUR LA COMPETENCE DE LA COUR DE JUSTICE
DANS LES AFFAIRES FAMILIALES

R é s u m é

Dans le présent article on a présenté les problèmes choisis de la compétence de la cour de justice dans les affaires familiales. L'auteur propose d'agrandir cette compétence en attribuant aux cours de justice le droit de contrôler: 1) l'activité des établissements de tutelle et d'éducation, 2) les décisions des organes de l'autrerie ouvrière concernant l'affectation des places dans les crèches, les écoles maternelles et les pensionnats qui dépendent des institutions. L'auteur postule en même temps l'exclusivité des cours de justice dans les décisions concernant le versement des prestations des fonds alimentaires et des rétributions pour les familles adoptives constituées par les tribunaux. Dans la partie finale de l'article l'auteur présente les autres possibilités de la cour de justice — à part la procédure judiciaire — d'augmenter l'aide aux familles qui en ont besoin. Il est possible d'atteindre ce but grâce à la coopération de la cour de justice avec les organes administratifs et les personnes physiques.