

MALWINA JAWORSKA-WOŁYNIAK

ORCID: 0000-0002-1830-0250

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

POJĘCIE „DOBRO DZIECKA” W PRAKTYCE FUNKCJONOWANIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Abstrakt: W opracowaniu podjęto próbę ukazania jak pojęcie „dobro dziecka” jest rozumiane w aktach prawa międzynarodowego oraz na gruncie obowiązujących regulacji krajowych, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku judykacyjnego sądów administracyjnych. Zasadniczym zamiarem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy brak definicji legalnej stanowi istotną przeszkodę na gruncie stosowania przez sądy administracyjne przepisów traktujących o prawach dziecka, a tym samym obniża standardy ich ochrony.

Słowa kluczowe: dobro dziecka, sądy administracyjne, orzecznictwo

1. UWAGI WSTĘPNE

Potrzeba ochrony praw najmłodszych to zagadnienie szczególnie doniosłe. Jej wymiar wymaga zaangażowania nie tylko na płaszczyźnie krajowego porządku prawnego, ale również w skali międzynarodowej, gdzie niepoślednią rolę pełni Konwencja o prawach dziecka — przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku i ratyfikowana przez Polskę w 1991 roku¹. Wcześniej, jak zauważono w preambule:

potrzeba otoczenia dziecka szczególną troską została wyrażona w Genewskiej Deklaracji Praw Dziecka z 1924 r. oraz Deklaracji Praw Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne 20 listopada 1959 r. i uznanej w Ogólnej Deklaracji Praw Człowieka, w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (w szczególności w artykułach 23 i 24), w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (w szczególności w artykule 10), jak również w statutach i stosownych dokumentach wyspecjalizowanych agencji i międzynarodowych organizacji zajmujących się zapewnieniem dobrobytu dzieciom².

¹ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

² *Ibidem*.

W krajowym porządku prawnym potrzeba ochrony praw najmłodszych została potwierdzona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku³, a dokładniej w jej art. 72, zgodnie z którym każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, a dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej uprawnione jest do opieki i pomocy władz publicznych⁴. Co więcej, postanowienia ustawy zasadniczej obligują organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka⁵, jak również przewidują powołanie Rzecznika Praw Dziecka⁶, którego zadaniem (w intencji ustrojodawcy) jest stanie na straży praw najmłodszych, a przy wykonywaniu swoich uprawnień kierowanie się dobrem dziecka, co też wprost wynika z treści ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka⁷. Tym samym ustrojodawca zauważył potrzebę funkcjonowania w porządku prawnym „oprócz ombudsmana o ogólnym zakresie działania, także ombudsmana wyspecjalizowanego wyłącznie w sferze ochrony wolności i praw nieletnich”⁸.

Konieczność ochrony praw dziecka została również wyartykułowana w art. 24, Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który gwarantuje prawo do ochrony i opieki, swobodnego wyrażania poglądów, utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców⁹.

Obowiązujące regulacje dotyczące praw dziecka wskazują na potrzebę jego ochrony posługując się niedookreślonym pojęciem dobra dziecka, stanowiącym swoisty „worek bez dna, do którego można wrzucić wszystko”¹⁰. Jakkolwiek system prawny operuje niniejszym terminem, nie doczekał się on do tej pory definicji legalnej, jak też wyczerpującego wyartykułowania wprost poszczególnych elementów wpisujących się w jego konotację, co oznacza nie lada wyzwanie tak dla praktyki, jak i doktryny. W tym przypadku ustawodawca pozostawił pewien luz ocenny, będąc przeświadczony o wykorzystaniu go zgodnie z jego wolą¹¹. Bezspornie jednak niniejsze pojęcie jest kluczowym, gdyż stanowi w istocie jądro wszystkich przepisów o prawach dziecka, tworząc swoistą podstawę wykładni

³ Dz.U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, dalej Konstytucja RP.

⁴ Art. 72 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

⁵ Art. 72 ust. 3 Konstytucji RP.

⁶ Art. 72 ust. 4 Konstytucji RP.

⁷ Art. 1 ust. 3 i art. 5, Dz.U. z 2017 r. poz. 922, dalej uRPD.

⁸ Ł. Żukowski, *Rola Rzecznika Praw Dziecka w ochronie praw dzieci*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 873.

⁹ Dz.Urz. UE C 303/1 z 14.12.2007 r.

¹⁰ K. Piotrowska, *Dobro dziecka w orzecznictwie sędziego rodzinnego*, „Iustitia” 2017, nr 1 (27), <https://www.kwartalnikiustitia.pl/dobro-dziecka-w-orzecznictwie-sedziego-rodzinnego,8765>, (dostęp: 12.02.2022).

¹¹ W. Stojanowska, *Dobro dziecka w aspekcie sprawowanej nad nim władzy rodzicielskiej*, „Studia nad Rodziną” 4, 2000, nr 1 (6), s. 62.

przepisów prawa międzynarodowego i krajowego¹². Stąd celem niniejszej publikacji jest ukazanie jak pojęcie „dobro dziecka” rozumiane jest w aktach prawa międzynarodowego oraz na gruncie obowiązujących regulacji krajowych z uwzględnieniem poglądów doktryny, a następnie ich odniesienie do dorobku judykacyjnego sądów administracyjnych, które powołane są do kontroli działalności administracji publicznej. Zasadniczym zamiarem nie jest przedstawienie kolejnej propozycji takiej definicji, ale udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy jej brak stanowi istotną przeszkodę na gruncie stosowania przez sądy administracyjne przepisów traktujących o prawach dziecka, a tym samym obniża standardy ich ochrony.

2. DOBRO DZIECKA W AKTACH PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Podjmując niniejszą analizę trzeba już na wstępie zauważyć, że pojęcie „dobro dziecka” jest traktowane jako samoistna wartość nie tylko w krajowym porządku prawnym, ale podobnie pojmowane jest także w aktach międzynarodowych. Konwencja o prawach dziecka, w art. 3 wskazuje na „najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka” jako sprawę nadrzędną we „wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze”¹³. Obliguje Państwa-Strony do zapewnienia dziecku ochrony i opieki w stopniu niezbędnym dla jego dobra, w tym podejmowania wszelkich kroków ustawodawczych oraz administracyjnych „biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych”¹⁴. W dalszej swej treści wskazuje również na konieczność kierowania się dobrem dziecka, między innymi w art. 9 (dotyczącym separacji), art. 17 (dotyczącym dostępu do informacji), art. 18 (dotyczącym odpowiedzialności za wychowanie i rozwój dziecka), art. 20 i 21 (dotyczącymi opieki zastępczej, adopcji), art. 36 (dotyczącym ochrony przed formami wyzysku), art. 37 (dotyczącym pozbawieniu wolności), art. 40 (dotyczącym różnorodnych kwestii, takich jak opieka, poradnictwo, nadzór, probacja, umieszczenie w rodzinie zastępczej, programy edukacyjne i szkolenia zawodowego, oraz inne rozwiązania alternatywne do opieki instytucjonalnej)¹⁵. Podobnie też w art. 24 Karty Praw Podstawowych UE wskazano na konieczność uwzględniania najlepszego interesu dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych zarówno przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne¹⁶.

¹² L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Lex/el.

¹³ Art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

¹⁴ Art. 3 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka.

¹⁵ Konwencja o prawach dziecka.

¹⁶ Dz.Urz. UE C 303/1 z 14.12.2007 r.

Z analizowanym pojęciem można spotkać się również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*the best interests of the child*), chociaż sama Europejska Konwencja o ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności nim nie operuje¹⁷. Na szczególną uwagę zasługuje, że w wydawanych przez siebie wyrokach ETPCz odwołuje się do stanowiska Komitetu Praw Dziecka zawartego w *Komentarzu Ogólnym nr 14 do Konwencji o prawach dziecka z dnia 29 maja 2013 roku (CRC/C/GC/14)*, zgodnie z którym dobro dziecka traktowane jest jednocześnie jako: prawo materialne, reguła interpretacyjna i zasada procedury¹⁸. Komitet przyjmuje tu koncepcję trojaka, zastrzegając jednocześnie, że pełne jej ujęcie wymaga przyjęcia rozwiązań prawnych zabezpieczających w jak najlepszy sposób kompleksowy rozwój dziecka, obejmujący rozwój fizyczny, psychiczny, moralny i duchowy, a nadto promowanie jego człowieczeństwa i godności¹⁹.

W przywołanej koncepcji w pierwszej kolejności „dobro dziecka” uznano za kategorię prawa materialnego. Pojmowane jest jako pierwszorzędne do tego, aby przy podejmowaniu decyzji dotyczących dziecka (lub dzieci) w pierwszej kolejności uwzględniać jego (ich) interes. Stanowi gwarancję, że dobro dziecka będzie uwzględniane za każdym razem, gdy ma zostać podjęta decyzja dotycząca dziecka, grupy dzieci lub dzieci w ogóle²⁰. W takim przypadku ustawodawca może odwołać się do postulatu dobra dziecka na dwa sposoby. Po pierwsze, używając tego pojęcia w poszczególnych przepisach oraz po drugie, kształtując określone instytucje prawa — w szczególności rodzinnego — bezpośrednio lub pośrednio związane z interesami dziecka²¹. Znakomitym przykładem realizacji niniejszego na gruncie krajowego porządku prawnego jest to, że ustawodawca używa pojęcia „dobro dziecka” bezpośrednio — w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym przy regulacjach poświęconych chociażby przysposobieniu²², rozstrzygnięciom sądu rozwodowego co do sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dzieckiem²³, zakresowi władzy rodzicielskiej²⁴, pieczy nad dzieckiem²⁵, władzy rodzicielskiej²⁶, pieczy zastępczej²⁷.

¹⁷ L. Garlicki, M. Derlatka, *op.cit.*

¹⁸ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Art. 3, Para. 1)*, Refworld, 29.05.2013, <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html> (dostęp: 8.10.2021).

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ J. Winiarz, *Ochrona matki, dziecka i rodziny*, Warszawa 1965, s. 65.

²² Art. 114 ustawy z 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2020 r. poz. 1359, dalej zwanej k.r.o.

²³ Art. 58, art. 106, art. 113² k.r.o.

²⁴ Art. 95 k.r.o.

²⁵ Art. 96 k.r.o.

²⁶ Art. 106, 107 i 109 k.r.o.

²⁷ Art. 112³, art. 112⁵, art. 112⁸ k.r.o.

Po drugie, Komitet Praw Dziecka traktuje to pojęcie jako regułę interpretacyjną w określonych okolicznościach. Jeżeli przepisowi prawa można przypisać więcej niż jedną interpretację, rzeczą dokonującego wykładni jest wybranie tej, która najskuteczniej realizuje najlepszy interes dziecka²⁸. Niniejsze ujęcie jest związane *stricte* z procesem stosowania prawa i kierowane do podmiotów dokonujących procesu wykładni.

Wreszcie po trzecie, „dobro dziecka” to w przekonaniu Komitetu również zasada, według której ocena i określenie najlepiej pojętego interesu dziecka wymaga stosowania gwarancji proceduralnych, w tym wskazania, że dobro dziecka zostało wyraźnie uwzględnione, zabezpieczone w toku określonej procedury, co wymaga również podania jakimi kryteriami przy tym się kierowano²⁹.

3. DOBRO DZIECKA W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

W Konstytucji RP pojęcie „dobro dziecka”, w odróżnieniu od pojęcia „dobro rodziny” nie występuje. Jednakże z brzmienia art. 72 wynika, że stanowi ono samoistną wartość konstytucyjną, uzupełniającą wartość szerszą, jaką jest „dobro rodziny”³⁰, co poddaje dobro dziecka analogicznej ochronie konstytucyjnej co dobro rodziny³¹.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „dobro dziecka stanowi swoistą konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych”³². Akcentuje przy tym, że „nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi, w tym też mechanizmy prawne dotyczące zagadnień filiacyjnych”³³.

Uznanie „dobra dziecka” za klauzulę generalną świadomie wprowadza tu swobodę, której granice limituje aksjologia Ustawy Zasadniczej i przyjęte założenia systemowe. Samo jednak wypełnienie znaczenia powinno być dokonywane z uwzględnieniem konkretnych okoliczności faktycznych obrazujących sytuację, w jakiej znalazło się dziecko, co też jest zgodne aprobowane w doktrynie oraz judykaturze. Celem przykładu można tu chociażby przywołać postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2016 roku, w którym przyjął, że analizowa-

²⁸ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *op. cit.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1999, s. 132.

³¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 241–242.

³² Wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK-A 2003/4/32.

³³ *Ibidem.*

ne pojęcie stanowi zbiór niewyczerpany i wymaga odniesienia do konkretnych okoliczności w jakich zachodzi potrzeba decydowania w sprawach najmłodszych, w tym przede wszystkim potrzeby ochrony życia i zdrowia oraz podjęcia „wszelkich działań ze strony innych, które powinny zapewnić warunki do spokoju, prawidłowego, niezakłóconego rozwoju, poszanowania godności i udziału w procesie decydowania o jego sytuacji”³⁴. Uznaje, że:

pojęcie dobra dziecka, z jednej strony, obejmuje całą sferę najważniejszych jego spraw osobistych, przykładowo takich jak rozwój fizyczny i duchowy, odpowiednie kształcenie i wychowanie oraz przygotowanie do dorosłego życia, z drugiej zaś — ma ono wyraźny wymiar materialny. Polega on na konieczności zapewnienia dziecku środków do życia i realizacji celów o charakterze osobistym, a w wypadku, gdy ma ono swój majątek, także na dbałości o jego interes majątkowy³⁵.

Tak też niniejsze pojęcie traktowane jest na gruncie prawa rodzinnego i opiekuńczego, gdzie chociażby Wanda Stojanowska przez termin „dobre dziecka” rozumie „kompleks wartości o charakterze niematerialnym i materialnym niezbędnych do zapewnienia prawidłowego rozwoju fizycznego i duchowego dziecka oraz do należytego przygotowania go do pracy odpowiednio do jego uzdolnień”³⁶. Zauważa jednocześnie, że „wartości te są zdeterminowane przez wiele różnorodnych czynników, których struktura zależy od treści stosowanej normy prawnej i konkretnej, aktualnie istniejącej sytuacji dziecka”³⁷.

Na tle obowiązujących regulacji konstytucyjnych w literaturze przedmiotu podkreśla się, że realizacja najlepszego interesu małoletniego to zagwarantowanie mu wzrastania w pełnej rodzinie w warunkach odpowiadających godności istoty ludzkiej, przy poszanowaniu jego podmiotowości i zapewnieniu niezbędnej pomocy i opieki ze strony państwa. Implikuje to z jednej strony obowiązek ustawodawcy do stworzenia szczegółowych unormowań pozwalających na urzeczywistnianie niniejszego dobra, a z drugiej obliguje w procesie wykładni i stosowania wszelkich przepisów prawa do realizacji tej wartości konstytucyjnej³⁸.

Wypracowana w ramach Rady Europy trójaka koncepcja dobra dziecka z powodzeniem funkcjonuje również w krajowym porządku prawnym, gdzie pojęciem tym wprost operują wspomniane już regulacje zawarte w k.r.o. Ponadto, „należy do kręgu zasad prawa jako najistotniejszych i najbardziej podstawowych konstrukcji normatywnych funkcjonujących w porządku prawnym — w procesie tworzenia, stanowienia czy też wykładni prawa”³⁹. Takie podejście dostrzegalne jest w piśmiennictwie, gdzie „dobre dziecka” traktowane jest jako zasada prawa

³⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 listopada 2016 r., sygn. akt II CA 1/16, Lex nr 2216088.

³⁵ Postanowienie SN z 11 lutego 1997 r., sygn. akt II CKN 90/96, Lex nr 1228425.

³⁶ W. Stojanowska, *Rozwód a dobre dziecka*, Warszawa 1979, s. 27.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ L. Garlicki, M. Derlatka, *op.cit.*

³⁹ P. Sołtysiak, *Zasada dobre dziecka*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 429.

w znaczeniu dyrektywalnym — czyli jako szczególnego rodzaju norma prawna należąca do danego systemu prawa⁴⁰. W taki sposób do zagadnienia podchodzi się na gruncie prawa rodzinnego⁴¹.

Nie może być też wątpliwości, że „dobro dziecka” stanowi podstawę interpretacyjną aktów prawnych, których podmiotem ochrony jest dziecko, a przedmiotem przysługujące mu prawa — w szczególności: prawo do życia i ochrony zdrowia, prawo do wychowania w rodzinie, do godziwych warunków socjalnych, do nauki⁴². Szczególnego znaczenia nabiera wówczas, gdy zachodzi potrzeba zapewnienia jak najlepszej ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie⁴³.

4. DOBRO DZIECKA W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Oczywiście dobro dziecka jest zagadnieniem, z którym można się spotkać przed wszystkim na gruncie prawa rodzinnego i opiekuńczego. Jednakże w polskim porządku prawnym kwestia ta dotyka również innych dziedzin prawa, w tym prawa administracyjnego, które — ogólnie rzecz ujmując — określa „zakres kompetencji organów administracji publicznej, uprawnienia i obowiązki wobec innych podmiotów oraz zakres ingerencji administracji w sferę praw jednostki, a także obszar, w którym jednostka może żądać od administracji podjęcia określonych działań”⁴⁴. Co istotne — problematyka wykładni pojęcia „dobro dziecka” jest dostrzegalna w sferze funkcjonowania organów administracji publicznej, i to nie tylko tych stosujących prawo, ale również powołanych do jego stanowienia w ramach funkcjonowania samorządu terytorialnego i przypisanych w tym zakresie uprawnień lokalnych prawodawców. Tylko tytułem przykładu można tu wspomnieć o takich płaszczyznach funkcjonowania administracji jak: pomoc społeczna, edukacja, ochrona zdrowia, ewidencja ludności, ochrona cudzoziemców. We wszystkich tych przypadkach przychodzi zmierzyć się również z wykładnią analizowanego pojęcia w kontekście wydawanych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych czy podejmowanych aktach prawa miejscowego będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły⁴⁵. Znakomitym przykładem takiego aktu jest uchwała rady gminy w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego (szkół)

⁴⁰ R. Słabuszewski, *Dobro dziecka a podział majątku małżonków*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 7–8, s. 96–98.

⁴¹ *Ibidem*, s. 98.

⁴² Art. 3 ust. 2 uRPD.

⁴³ Wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK-A 2003/4/32.

⁴⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 29.

⁴⁵ Art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP.

podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych⁴⁶.

Przeprowadzona analiza orzecznictwa dostępnego w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych⁴⁷ pozwala na wstępną konstatację, że dobro dziecka jest brane pod uwagę przede wszystkim w kontekście decyzji dotyczących świadczeń rodzinnych⁴⁸. Wynika to z wysokiego stopnia zaskarżalności takich rozstrzygnięć do sądów administracyjnych, częściowo powodowanego licznymi formami wsparcia przewidzianymi w ustawie. Zalicza się do nich:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne;
- 3) zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a;
 - 3a) świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b;
- 4) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka;
- 5) świadczenie rodzicielskie⁴⁹.

Co prawda przywołany katalog przewidzianych świadczeń ukierunkowany jest na pomoc państwa w sytuacji, gdy środki i uprawnienia jakimi dysponują rodzice są niewystarczalne do utrzymania i wychowania dzieci, to ustawa o świadczeniach rodzinnych nie operuje pojęciem „dobro dziecka” wprost. Jednak sam charakter wypłacanych świadczeń oraz tytuły do ich uzyskania oscylują wokół wsparcia materialnego w celu (między innymi) umożliwienia prawidłowego wzra-

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1930.

⁴⁷ Dalej CBOSA.

⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1889/19; Wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 76/20; Wyrok WSA w Szczecinie z 5 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 491/18; Wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 1205/17; Wyrok NSA z 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 26/17; Wyrok WSA w Gdańsku z 27 października 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 633/16; Wyrok WSA w Opolu z 25 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 282/15; Wyrok WSA w Opolu z 23 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 211/15; Wyrok WSA w Poznaniu z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 666/10; Wyrok WSA w Olsztynie z 26 października 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 782/10; Wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2020 r., sygn. akt I SA/Wa 2392/19; Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 września 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 653/17; Wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1890/19; Wyrok NSA z 12 października 2018 r., sygn. akt I OSK 305/18; Wyrok WSA w Lublinie z 12 października 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 318/17; Wyrok WSA w Szczecinie z 27 września 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 492/18; Wyrok WSA w Łodzi z 6 października 2015 r.; sygn. akt II SA/Łd 695/15; Wyrok WSA w Łodzi z 17 czerwca 2014 r.; sygn. akt II SA/Łd 325/14; Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 526/14; Wyrok WSA w Poznaniu z 4 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1940/20; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 192/19; Wyrok WSA w Łodzi z 16 października 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 533/18; Wyrok WSA w Warszawie z 15 listopada 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 1388/16; Wyrok WSA w Łodzi z 22 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 240/19; Wyrok WSA w Łodzi z 16 października 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 532/18; Wyrok WSA w Opolu z 4 października 2018 r., sygn. akt II SA/Op 284/18; Wyrok NSA z 14 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 1164/16; wszystkie dostępne w CBOSA (dostęp: 1.09.2021).

⁴⁹ Art. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2020 r. poz. 111.

stania i rozwoju dzieci. Regulacja ta stanowi więc przejaw realizacji spoczywającego na państwie polskim obowiązku uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, o czym to mowa w art. 71 Konstytucji RP, jak również ustanowionego w art. 72 ogólnego obowiązku ochrony praw dziecka. Jest to szczególnie widoczne w procesie stosowania postanowień cytowanej ustawy i w wydawanych decyzjach administracyjnych, których legalność oceniają — na zasadzie skargowości — Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne. W myśl założeń konstytucyjnych sprawują one „w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”⁵⁰.

Pojęcie „dobra dziecka” przywoływane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych przede wszystkim w aspekcie oceny prawidłowości podejmowanych przez organy administracji publicznej rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Dokonując kontroli decyzji wydawanych w przedmiocie świadczeń rodzinnych przysługujących dziecku sądy podkreślały, że jakkolwiek pobierane są one przez rodziców lub opiekunów, to służyć mają dziecku i jego dobru. Stąd wykładnia przepisów regulujących warunki ich przyznawania musi uwzględniać same założenia ustawowe oraz to, że „świadczenie rodzinne winno chronić dobro dziecka, jako wartość konstytucyjną, a nie interes osoby utrzymującej dziecko”⁵¹. Co istotne sądy administracyjne opowiadają się za szerokim rozumieniem analizowanego pojęcia, przez co odnoszą je nie tylko do aspektów materialnych niezbędnych ze względu na aktualną sytuację rodziny, ale również potrzeby ochrony jego interesów życiowych *pro futuro*⁵², w tym w zakresie potrzeby realizacji kształcenia specjalnego względem uczniów niepełnosprawnych⁵³. Stąd w orzecznictwie dostrzec można nawet stanowisko przyjmujące, że bez uszczerbku dla dochowania dbałości o finanse publiczne, wśród przesłanek zastosowania złagodzonych trybów zamówień publicznych i potrzeby ich zawężającej wykładni, może znaleźć się również kwestia dobra dziecka uzasadniająca powierzenie opieki w przedłużonym czasie funkcjonowania przedszkola — w ramach przyznanego dofinansowania projektu — osobom znanym już dzieciom, czyli dotychczasowym wychowawcom⁵⁴.

Sądy administracyjne konsekwentnie uznają, że pojęcie „dobra dziecka” powinno stanowić wyjściową dyrektywę w procesie tworzenia prawa, a także swobodną podstawę wykładni przepisów, to jest kryterium oceny przy podejmowaniu decyzji w sprawach dziecka oraz rozstrzygnięciu kolizji interesów dziecka i innych

⁵⁰ Art. 184 Konstytucji RP.

⁵¹ Wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1877/20, CBOSA (dostęp: 18.02.2022 r.).

⁵² Wyrok WSA w Białymstoku z 25 października 2018, sygn. akt II SA/Bk 537/18, CBOSA (dostęp: 16.03.2022).

⁵³ Wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2019 r., IV SA/GI 646/18, CBOSA (dostęp: 1.09.2021).

⁵⁴ Wyrok NSA z 8 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 604/16, CBOSA (dostęp: 16.03.2022).

osób, zwłaszcza rodziców⁵⁵. W wyroku z dnia 4 marca 2021 roku WSA w Gdańsku wskazał wręcz, że „Dobro dziecka jest wartością najwyższą i podlega konstytucyjnej ochronie ze strony państwa”⁵⁶. Stąd rzeczą ustawodawcy jest stworzenie szczegółowych unormowań pozwalających na urzeczywistnianie niniejszego dobra, a proces wykładni i stosowania wszelkich przepisów prawa musi uwzględniać obowiązek realizacji tej wartości⁵⁷. Niniejsze odnosić trzeba również do konieczności zapewnienia opieki i pomocy władz publicznych we wszystkich tych sytuacjach, gdy dziecko pozbawione jest opieki rodzicielskiej. Zostało to podkreślone chociażby w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym kontroli poddano decyzję odmawiającą prawa do świadczenia wychowawczego wnioskodawcy — sprawującemu bieżącą opiekę nad dziećmi na mocy postanowienia sądu, a nie będącego opiekunem faktycznym dziecka zgodnie z definicją legalną, przez którą należy rozumieć osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka⁵⁸. Kwestionując decyzję odmowną Rzecznik Praw Dziecka, jako skarżący w sprawie podkreślił, że przyjęta przez organ interpretacja kręgu osób uprawnionych do spornego świadczenia, opierając się na literalnej interpretacji art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci pomija charakter i cel samego świadczenia wykluczając jego przyznanie w sytuacji gdy z wnioskiem wystąpiła osoba, która faktycznie opiekuje się dzieckiem. Stanowisko to podzielił Sąd wywodząc w uzasadnieniu, że:

Osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, której Państwo powierzyło pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo skutecznego domagania się od tegoż Państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka, jeżeli dochód rodziny uprawnia do jej otrzymania⁵⁹.

Za tak bowiem rozumianą wykładnią przemawia konwencyjne i konstytucyjne postrzeganie właśnie dobra dziecka⁶⁰.

Poza przywołanymi zagadnieniami potrzeba uwzględniania najlepszego interesu małoletniego na płaszczyźnie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego dostrzegalna jest również przy stosowaniu regulacji p.p.s.a., chociaż postanowienia tej ustawy w żadnym miejscu nie posługują się analizowanym pojęciem. Niemniej praktyka pokazuje, że zdarzają się sytuacje, w których w ramach sto-

⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1710/20, CBOSA (dostęp: 16.03.2022).

⁵⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 4 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 676/20, CBOSA (dostęp: 16.03.2022).

⁵⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 27 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Lu 590/19, CBOSA (dostęp: 16.03.2022).

⁵⁸ Art. 2 pkt 10 ustawy z 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2017 r. poz. 1851).

⁵⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 16 października 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 533/18, CBOSA (dostęp: 1.09.2021).

⁶⁰ *Ibidem*.

sowania poszczególnych instytucji procesowych jest uwzględniane dobro dziecka. Dzieje się tak na przykład w postępowaniach incydentalnych w przedmiocie udzielenia prawa pomocy czy też ochrony tymczasowej. W pierwszym przypadku, oceniając zasadność zwolnienia z kosztów sądowych, wskazuje się, że niedopuszczalne jest takie rozumienie i stosowanie przepisów prawa pomocy, które skutkowałyby ograniczeniem stopnia zaspokajania potrzeb życiowych dziecka, poniżej wartości przyjętych przez rodzica, gdyż stanowiłoby to przejaw nieuwzględnienia dobra rodziny czy dobra dziecka⁶¹.

Z kolei w postępowaniach zainicjowanym wnioskiem o udzielenie ochrony tymczasowej sądy administracyjne w zasadzie nie miały wątpliwości co do tego, że potrzeba kierowania się dobrem dziecka wpisuje się w ustawowy katalog przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu i to zarówno w sytuacji gdy dotyczy to wyłącznie rodzica, jak i w przypadku, kiedy zobligowanym do powrotu został rodzic wraz z małoletnim dzieckiem. Rozpoznając wniosek w świetle ustawowych przesłanek spowodowania niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków⁶², sądy wychodziły z założenia, że skutek prawny decyzji o przymusowym opuszczeniu kraju bezspornie wpłynie na sposób dotychczasowego funkcjonowania dziecka. Może mieć bowiem negatywny wpływ na jego rozwój oraz potrzebę zapewnienia stabilnych warunków bytowych⁶³.

5. PODSUMOWANIE

Brak prawnej definicji dobra dziecka stanowi istotne wyzwanie zarówno przy kształtowaniu regulacji dotyczących ochrony najmłodszych, jak i na etapie stosowania prawa przez organy, sądy czy trybunały. Przedstawione w niniejszej publikacji poglądy doktryny oraz judykatury zgodnie traktują analizowane pojęcie jako kluczowe z punktu widzenia ochrony dzieci i postulują przypisywanie mu jak najszerszego znaczenia, to znaczy wykraczającego poza zapewnienie dziecku potrzebnych środków do życia i rozwoju oraz ochrony interesów majątkowych, ale dotyczącego również dbałości o sferę emocjonalną, duchową z poszanowaniem prawa do udziału w procesie decydowania o jego sytuacji.

Na uwagę i aprobatę zasługuje tu korzystanie ze wzajemnego dorobku judykacyjnego, w tym wypracowanego na płaszczyźnie międzynarodowej, i przez to podkreślanie wagi niniejszego problemu nie tylko z punktu widzenia krajowych regulacji. W tym ujęciu zasadnie potrzeba kierowania się dobrem dziecka jest po-

⁶¹ Postanowienia WSA w Warszawie z 26 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 12/15, III SA/Wa 13/15, III SA/Wa 14/15, III SA/Wa 15/15, CBOSA (dostęp: 13.03.2022).

⁶² Art. 61 § 3 p.ps.s.a.

⁶³ Postanowienie NSA z dnia 29 marca 2019 r., sygn. akt II OZ 236/19, niepubl.; Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 września 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1137/21, niepubl.

strzegana jako uniwersalna wartość przekraczająca granice legislacyjne różnych państw, a przyjęta trójstronna koncepcja traktująca dobro dziecka jednocześnie jako: prawo materialne, regułę interpretacyjną i zasadę jest z powodzeniem recypowana w orzecznictwie.

Przeгляд dorobku judykacyjnego sądów administracyjnych wykazał znaczną różnorodność problematyki z jaką przyszło sądom tym zmierzyć się w kontekście praw najmłodszych oraz wykładni omawianego pojęcia. Oznacza to, że sfera w jakiej sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, a zatem rozstrzygają spory o prawo, w istotnym zakresie dotyka również standardów związanych z ochroną dzieci, co z samego punktu widzenia przepisów p.p.s.a. nie może dziwić, zważywszy chociażby na to, że w swych regulacjach zawiera przepisy gwarantujące na każdym etapie postępowania czynny udział Rzecznika Prawa Dziecka, gdy uznaje on, że wymaga tego ochrona praw najmłodszych⁶⁴.

Sam brak definicji legalnej nie stanowi istotnej przeszkody i tym samym nie obniża standardów ich ochrony. Przeciwnie — wszędzie tam, gdzie sądom administracyjnym przyszło rozstrzygać w sprawach dotyczących w sposób bezpośredni lub pośredni w kwestiach najmłodszych, wskazywały na konieczność kierowania się dobrem dziecka, akcentując konstytucyjne i konwencyjne standardy w tym zakresie. Można nawet zauważyć, że przez różnorodność rozstrzyganych zagadnień — począwszy od pomocy społecznej, edukacji, ochrony zdrowia, ewidencji ludności, ochrony cudzoziemców na sprawach związanych z zamówieniami publicznymi kończąc — sądy administracyjne wskazują na dziedziny, w których zachodzi potrzeba ochrony dobro dziecka.

Istotne jest przy tym, że potrzebę ochrony tej wartości w procesie stosowania prawa sądy zauważały już na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, niezależnie od zarzutów sformułowanych w skardze i często do dobra dziecka odnosiły się w pisemnych motywach wyroków.

“THE BEST INTERESTS OF THE CHILD.” THE TERM AND ITS APPLICATION IN THE FUNCTIONING OF ADMINISTRATIVE COURTS

Summary

This study attempts to demonstrate the understanding of the term “the best interests of the child” across international law and through the lens of applicable domestic regulations, with a particular focus on the judicial output of administrative courts. The main goal is to examine whether the lack of legal definition of the term poses a substantial obstacle to applying the children’s rights regulations by the administrative courts, thus lowering the standards of children’s protection.

Keywords: the best interests of the child, administrative courts, case law

⁶⁴ Art. 8 § 2 p.p.s.a.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., Jabłoński M., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1999.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Garlicki L., Derlatka M., *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Lex/el.
- Piotrowska K., *Dobro dziecka w orzecznictwie sędziego rodzinnego*, „Iustitia” 2017, nr 1 (27), <https://www.kwartalnikiustitia.pl/dobro-dziecka-w-orzecznictwie-sedziego-rodzinnego,8765>.
- Słabuzewski R., *Dobro dziecka a podział majątku małżonków*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 7–8.
- Sołtysiak P., *Zasada dobra dziecka*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020.
- Stojanowska W., *Dobro dziecka w aspekcie sprawowanej nad nim władzy rodzicielskiej*, „Studia nad Rodziną” 4, 2000, nr 1 (6).
- Stojanowska W., *Rozwód a dobro dziecka*, Warszawa 1979.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, (Art. 3, Para. 1)*, Refworld, 20.05.2013, <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Winiarz J., *Ochrona matki, dziecka i rodziny*, Warszawa 1965.