



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 4 lutego 2020 r.

Druk nr 63

**KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA,
PRZWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90g ust. 2 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Kodeks karny.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Aleksander Pociąg.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Aleksander Pociąg

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Kodeks karny

Art. 1. W ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 2086 i 2089) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 58 § 1a otrzymuje brzmienie:

„§ 1a. W braku porozumienia, o którym mowa w § 1, sąd, uwzględniając prawo dziecka do wychowania przez oboje rodziców, może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określić wykonywanie opieki nad dzieckiem w ten sposób, że dziecko będzie mieszkało przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach, z wyjątkiem przypadku, gdy jedno z rodziców zamieszkuje za granicą.”;

2) w art. 97 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Rodzice, o których mowa w ust. 1, obowiązani są do wzajemnego informowania się o bieżących sprawach dziecka oraz przekazywania dokumentów dziecka, w szczególności dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a także dokumentacji medycznej.”;

3) w art. 107 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. W braku porozumienia, o którym mowa w § 1, sąd, uwzględniając prawo dziecka do wychowania przez oboje rodziców, może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określić wykonywanie opieki nad dzieckiem w ten sposób, że dziecko będzie mieszkało przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach, z wyjątkiem przypadku, gdy jedno z rodziców zamieszkuje za granicą.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 582¹ § 4 otrzymuje brzmienie:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1469, 1495, 1649, 1655, 1798, 1802, 1818, 2070 i 2089.

„§ 4. Przepis § 3 stosuje się odpowiednio do orzeczenia, w którym sąd określił, że dziecko będzie mieszkać przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach.”;

2) art. 598²² otrzymuje brzmienie:

„Art. 598²². Przepisy niniejszego oddziału stosuje się odpowiednio do orzeczenia, w którym sąd określił, że dziecko będzie mieszkać przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach.”;

3) w art. 756²:

a) w § 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) sposobu roztoczenia pieczy nad małoletnim dzieckiem w ten sposób, że dziecko będzie mieszkać przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach”;

b) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Przepisy art. 1050¹ i art. 1051¹, a jeżeli zabezpieczenie polega na uregulowaniu sposobu kontaktów z dzieckiem albo ustaleniu, że dziecko będzie mieszkać przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach – przepis art. 582¹ § 3, stosuje się odpowiednio.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128) po art. 207 dodaje się w art. 207a w brzmieniu:

„Art. 207a. § 1. Kto utrudnia lub uniemożliwia wykonanie kontaktów lub sprawowanie opieki nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, wynikających z orzeczenia albo ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem,

podlega karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Jeżeli w następstwie czynu określonego w § 1 pokrzywdzony dozna uszczerbku na zdrowiu psychicznym, sprawca

podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 3.

§ 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca

podlega karze pozbawienia wolności od 2 do 12 lat.”.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację postulatów zawartych w petycji wielokrotnej „Stop alienacji rodzicielskiej” PW-9-01/17 wniesionej do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 kwietnia 2017 r. przez osoby indywidualne i popartej przez 1101 osób. Postulowane w petycji propozycje zmian przepisów mają na celu wskazanie orzekania opieki naprzemiennej jako priorytetowego sposobu sprawowania władzy rodzicielskiej, doprecyzowanie wykonywania kontaktów z małoletnim oraz egzekwowania orzeczeń sądowych w tym zakresie.

W związku z powyższym autorzy petycji wystąpili o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu:

- 1) wprowadzenie karalności incydentalnego oraz uporczywego utrudniania lub uniemożliwiania kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, poprzez dodanie odpowiednich przepisów do Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu karnego;
- 2) priorytetowe orzekanie przez sądy opieki naprzemiennej poprzez zmianę przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego;
- 3) dookreślenie zabezpieczenia w czasie trwania postępowania sądowego w zakresie sposobu roztoczenia pieczy nad małoletnimi dziećmi w postaci naprzemiennego zamieszkiwania z każdym z rodziców w porównywalnych okresach, poprzez zmianę przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Autorzy petycji po raz kolejny podnoszą problem alienacji rodzicielskiej. Z argumentów przytaczanych w uzasadnieniu petycji emanuje przede wszystkim przekonanie, iż sądy naruszają dobro dzieci, pozbawiając je, po rozwodzie rodziców, możliwości zamieszkiwania w takim samym wymiarze czasu zarówno z matką jak i z ojcem. W opinii autorów petycji, rozwiązania w niej proponowane mają temu przeciwdziałać, poprzez stworzenie instrumentów prawnych służących wzmocnieniu więzi dziecka z obojgiem rodziców.

W swoich żądaniach autorzy petycji wykraczają poza zmiany prawne dotyczące ustawowego prawa dziecka do wychowania przez oboje rodziców i odnoszą się do nakładania kar w postaci aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny za łamanie tego prawa, co w ich opinii świadczy o tym, że w praktyce stosowania prawa nie nastąpiły do tej pory zasadnicze

zmiany, przez co sytuacja wielu rodzin po rozwodzie, a zwłaszcza dzieci, jest w dalszym ciągu nierzadko dramatyczna i nie uległa poprawie pomimo licznych interwencji.

2. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W świetle obowiązującego art. 58 § 1a Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w przypadku braku porozumienia pomiędzy rodzicami w sprawie sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywania kontaktów z dzieckiem po rozwodzie, sąd, uwzględniając prawo dziecka do wychowania przez oboje rodziców, rozstrzyga o sposobie wspólnego wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem po rozwodzie. Sąd powinien rozważyć pozostawienie obojgu rodzicom pełnej władzy rodzicielskiej jako rozstrzygnięcia, które co do zasady najlepiej zapewnia dziecku możliwość wychowywania go przez rodziców i utrzymywania z nimi kontaktów. Dopiero po stwierdzeniu, że w okolicznościach konkretnej sprawy nie byłoby to zgodne z dobrem dziecka, sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka, jeżeli dobro dziecka za tym przemawia.

Zmiana art. 58 § 1a Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ma na celu wprowadzenie, jako priorytetowej, możliwości orzekania opieki naprzemiennej, czyli powierzenia przez sąd wykonywania władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określenia wykonywania opieki nad dzieckiem w ten sposób, że dziecko będzie mieszkało przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach, z wyjątkiem przypadku, gdy jedno z rodziców zamieszkuje za granicą.

Proponowana zmiana dotycząca art. 107 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego koresponduje ze zmianą art. 58 § 1a, a różnica polega jedynie na tym, że będzie ona miała zastosowanie w sytuacjach, w których rodzice nie są stronami postępowania rozwodowego, ale żyją w rozłączeniu.

Niezależnie od powyższego projekt przewiduje wprowadzenie zmiany w art. 97 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego poprzez dodanie przepisu nakładającego na rodziców, którzy wykonują wspólnie władzę rodzicielską, obowiązku wzajemnego informowania się o bieżących sprawach dziecka oraz przekazywania dokumentów dziecka, a w szczególności dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a także dokumentacji medycznej.

Proponowane zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego stanowią konsekwencję zmian wprowadzanych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że obowiązujące przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego, dotyczące egzekwowania prawa rodzica do kontaktów z dzieckiem, są niewystarczające i nie zabezpieczają w pełni ustawowego prawa dziecka do wychowania przez oboje rodziców. Sankcja majątkowa, jaką przewidują przepisy art. 598¹⁵ – art. 598²² Kodeksu postępowania cywilnego, nie odgrywa istotnej roli w osiągnięciu skuteczności realizacji orzeczeń sądu w tym zakresie.

W celu zabezpieczenia prawa dziecka do wychowania przez oboje rodziców poprzez efektywne ograniczenie przypadków utrudniania kontaktów dziecka z drugim rodzicem, w tym jego izolowania od jednego z rodziców, projekt ustawy przewiduje penalizację tego rodzaju zachowań.

W związku z tym projekt ustawy wprowadza do Kodeksu karnego przepis, który przewiduje karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 w przypadku utrudniania lub uniemożliwiania wykonywania kontaktów lub sprawowania opieki nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, wynikających z orzeczenia albo ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem. Ponadto jeżeli w wyniku wyżej wymienionego czynu pokrzywdzony dozna uszczerbku na zdrowiu psychicznym, sprawca będzie podlegał karze pozbawienia wolności od roku do lat 3. W przypadku, gdy w następstwie tego czynu pokrzywdzony targnie się na własne życie, sprawca będzie podlegał karze pozbawienia wolności od 2 do 12 lat.

Projekt przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

3. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Kodeks karny</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Aleksander Pociąg</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Danuta Drypa, legislator, tel. 22 694 9192 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9364</p>	<p>Data sporządzenia: 24 stycznia 2020 r.</p> <p>Źródło: petycja</p> <p>Nr druku: 63</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Autorzy petycji, która wpłynęła do Senatu RP, poruszyli problem przyznawania w sytuacji rozpadu małżeństwa wyłącznej opieki nad dzieckiem jednemu z rodziców oraz występowania tzw. **alienacji rodzicielskiej**, czyli zachowań prowadzących do powstawania zaburzeń w relacji między dzieckiem a drugim z rodziców i niszczących ich wzajemne więzi. Zachowania te często przybierają formę przemocy emocjonalnej wobec dziecka, manipulowania strachem i lękami dziecka, a także okazywania niechęci do drugiego rodzica w obecności dziecka. W efekcie takich zachowań, u dzieci, które ich doświadczają, mamy do czynienia z występowaniem gniewu, agresji, depresji, uzależnień, obniżonej samooceny, nadpobudliwości, a także innych problemów zdrowotnych.

Pojęcie opieki (pieczy) naprzemiennej funkcjonuje już w polskim porządku prawnym, jednak nie zostało nigdzie zdefiniowane. Posługuje się nim np. ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, ale również go nie definiuje. Zazwyczaj opieka naprzemienna rozumiana jest jako spędzanie z dzieckiem przemiennie przez każdego z rodziców porównywalnych okresów czasu (dziecko spędza z każdym z rodziców około 50% swojego czasu).

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹ w 2016 r. liczba rozwodów w Polsce dotyczyła **63,5 tys.** małżeństw (spadek o 5,6% w porównaniu do roku ubiegłego), z których **58,7% (37,3 tys.) posiadało małoletnie dzieci**. Liczba małoletnich dzieci pozostających z małżeństw rozwiedzionych w 2016 r. wynosiła **54,7 tys.**

Biorąc pod uwagę pozostałe statystyki w zakresie rozwodów i sprawowania opieki nad dziećmi publikowane przez Główny Urząd Statystyczny oraz dane Ministerstwa Sprawiedliwości² (szczegółową analizę danych przedstawiono w załączniku nr 1 do OSR), można wywnioskować, że:

- 11% dzieci pozostających po rozwodzie małżeństwa to dzieci w wieku do 2 lat, a 29% to dzieci w wieku od 3 do 6 lat,
- **porozumienie rodziców** o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem przedstawiane jest sądowi w **niewielkim odsetku spraw**,
- **opieka nad dzieckiem** częściej przyznawana jest **matkom** niż ojcom,
- znacznie **więcej matek** niż ojców składa do sądu **wniosek o przyznanie opieki nad dzieckiem**,
- **matki są częściej karane za utrudnianie kontaktów z dzieckiem** lub niestosowanie się do obowiązków wynikających z orzeczenia sądu albo zawartej ugody (przy czym **utrudnianie kontaktów dot. niewielkiego odsetka rozwodów**).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W celu zagwarantowania równego udziału obojga rodziców w wychowaniu i opiece nad dzieckiem oraz przeciwdziałania alienacji rodzicielskiej proponuje się wprowadzenie rozwiązań polegających na:

- 1) obowiązkowym powierzeniu przez sądy władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określaniu wykonywania opieki nad dzieckiem w ten sposób, że dziecko będzie mieszkało przemiennie z każdym z rodziców w porównywalnych okresach w sytuacji braku porozumienia rodziców – z wyjątkiem przypadku, gdy jedno z rodziców zamieszkuje za granicą;
- 2) nakładaniu kar ograniczenia albo pozbawienia wolności za utrudnianie lub uniemożliwianie wykonania kontaktów lub sprawowania opieki nad dzieckiem;
- 3) obowiązku informowania drugiego rodzica o bieżących sprawach dziecka;
- 4) obowiązku przekazywania sobie wzajemnie przez rodziców żyjących w rozłączeniu, a wspólnie wykonujących władzę rodzicielską, dokumentów dziecka.

¹ GUS, *Rocznik Demograficzny 2017*, Warszawa 2017

² Dane gromadzone w formularzach statystycznych MS-S16 *Sprawozdanie w sprawach rodzinnych z zakresu spraw cywilnych z wyłączeniem spraw nieletnich* oraz MS-S1 *Sprawozdanie w sprawach cywilnych*

Oczekiwanym efektem projektowanej regulacji będzie zwiększenie sprawowania bezpośredniej opieki nad dzieckiem przez drugiego z rodziców (najczęściej ojca).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W konsekwencji dynamicznych zmian zachodzących w modelu rodziny (związanych m.in. z radykalnym wzrostem liczby rozwodów, zmianą ról społecznych związanych z płcią oraz zwiększeniem zaangażowania ojców w wychowanie dzieci i sprawowanie nad nimi bezpośredniej opieki)³, do porządków prawnych części krajów Europy Zachodniej i USA wprowadzono na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX w. ideę opieki naprzemiennej.

Podobnie jak w Polsce w systemach prawnych wielu innych państw również brak jest formalnej definicji pieczy naprzemiennej (np. w Wielkiej Brytanii), ale w ogólnym rozumieniu oznacza sprawowanie opieki nad dzieckiem przez każdego z rodziców w porównywalnych okresach czasu. Natomiast w krajach, w których pojęcie to zdefiniowano w systemie prawnym (np. w USA i Australii) wcale nie oznacza równego podziału czasu pomiędzy rodziców – w USA przyjmuje się, że dziecko powinno przebywać z jednym z rodziców od 30 do 50% swojego czasu, zaś pozostałą część czasu z drugim z rodziców, w Australii jest to przedział od 35 do 65% czasu z pierwszym z rodziców.⁴ W literaturze można również spotkać proporcję 70/30, która także rozumiana jest jako opieka naprzemienna.

Rozwiązania prawne umożliwiające orzekanie pieczy naprzemiennej przez sąd przyjęte w innych państwach przedstawia poniższa tabela:

Państwo		Rok wprowadzenia regulacji	Opis rozwiązań
Australia		2003–2005	Domniemanie sprawowania władzy rodzicielskiej nad dzieckiem przez oboje rodziców – z wyjątkiem nadużyć i przemocy w rodzinie; sąd musi również rozważyć orzeczenie opieki naprzemiennej.
USA – przykłady niektórych stanów:	Wisconsin	1999	Wyrok sądu musi maksymalizować czas sprawowania opieki nad dzieckiem przez każdego z rodziców – dopóki dobro dziecka nie będzie zagrożone.
	Iowa	1997, 2004, 2005	Domniemanie sprawowania władzy rodzicielskiej nad dzieckiem przez oboje rodziców; sąd może orzec opiekę naprzemienną – jeśli któryś z rodziców o to zawnioskuje.
	Louisiana	1993, 1995	Domniemanie sprawowania władzy rodzicielskiej nad dzieckiem przez oboje rodziców; sąd musi również rozważyć orzeczenie opieki naprzemiennej.
	California	1979, 1988, 1994	Sąd może orzec opiekę naprzemienną wyłącznie, jeżeli oboje rodzice się na to zgadzają.
Francja		2002	Prawo promujące opiekę naprzemienną.
Belgia		2006	W przypadku braku porozumienia rodziców sąd musi rozważyć opiekę naprzemienną jako rozwiązanie nadrzędne, jeżeli któryś z rodziców o nią zawnioskuje.
Szwecja		1998, 2006	Sąd może orzec opiekę naprzemienną, nawet jeśli jeden z rodziców się na to nie zgadza, jednak musi wziąć pod uwagę zdolność rodziców do współpracy oraz wolę dziecka.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji „Caring for children after parental separation: would legislation for shared parenting time help children?”, University of Oxford.

³ M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, Warszawa 2015

⁴ University of Oxford, Department of Social Policy and Intervention, *Caring for children after parental separation: would legislation for shared parenting time help children?*, Family Policy Briefing 7, 2011

Z powyższych informacji wynika, że **w żadnym z omawianych wyżej rozwiązań opieka naprzemienna nie jest orzekana przez sąd obligatoryjnie**. Sąd może ją orzec – ale nie musi – biorąc pod uwagę wiele czynników, chociażby dobro i wolę dziecka, czy zdolność rodziców do współpracy.

Według ostatnich międzynarodowych oszacowań w państwach posiadających rozwiązania prawne promujące orzekanie opieki naprzemiennej, jej udział kształtuje się następująco:

Państwo	Autor badania	Rok	Próbka wzięta do badania	Zastosowana definicja opieki naprzemiennej	Oszacowanie	Odsetek opieki naprzemiennej w systemie ~50/50%
Wielka Brytania	Ermisch i inni	2011	Cała populacja	~50/50%	–	3,1%
Szwecja	Lundstrom	2009	Cała populacja	~50/50%	–	28%
Australia	Smyth	2009	Nowe sprawy Child Support Agency	≥ 30%	17%	–
Australia	Smyth	2009	Wszystkie sprawy Child Support Agency	≥ 30%	12%	–
Australia	Kaspiew i inni	2009	Badania Australian Institute of Family Studies – sprawy Child Support Agency z 2006 r.	≥ 35%	16%	7%
USA	Melli i Brown	2008	Wnioski rozwodowe	≥ 30%	~20%	–
Stan Wisconsin, USA	Melli i Brown	2008	Wnioski rozwodowe	≥ 30%	32%	22%
Stan Washington, USA	George	2008	Wnioski rozwodowe	≥ 35%	34%	16%
Stan Arizona, USA	Venohr i Kaunelis	2008	Wnioski rozwodowe	–	–	~15%
Kanada	Swiss i Le Bourdais	2009	Cała populacja	–	–	9–15%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji „Caring for children after parental separation: would legislation for shared parenting time help children?”, University of Oxford.

Należy podkreślić, że **w większości ww. państw opieka naprzemienna jest efektem porozumienia rodziców**; jedynie niewielki odsetek przypadków stosowania opieki naprzemiennej wynika z orzeczeń sądów.

Szwecja – case study:

Szwecja jako kraj, który traktowany jest za prekursora w dziedzinie zachowań społecznych takich jak związki partnerskie, rozwody, czy wychowywanie dzieci w rodzinach niepełnych i związkach nieformalnych, charakteryzuje się dużą akceptacją dla nietypowych form rodziny, a także relatywnie wysokim udziałem dzieci, które po rozpadzie rodziny są wychowywane przez ojców oraz dzieci wychowywanych w systemie pieczy naprzemiennej. Odsetek dzieci wychowywanych w pieczy naprzemiennej w Szwecji wzrósł z około 1% w połowie lat 80-tych XX w. do około 25% dwadzieścia lat później.⁵ W 2013 r. **odsetek opieki naprzemiennej w Szwecji osiągnął około 35%.**⁶

W zdecydowanej większości przypadków pieczy naprzemienna jest efektem porozumienia rodziców i nie wymaga zaangażowania sądów, w około 10% spraw rodzice korzystają z pomocy mediatora, natomiast **poniżej 2% przypadków jest wynikiem orzeczenia sądu.**⁷

⁵ J. Turunen, Shared Physical Custody and Children's Experience of Stress, Families and Societies Working Paper Series 24(2015)

⁶ E. Fransson, S. Låftman, V. Östberg, A. Hjern, M. Bergström, *The Living Conditions of Children with Shared Residence – the Swedish Example*, Sztokholm, 2017 [Dostępne w Internecie: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12187-017-9443-1#CR38> – dostęp 22.03.2018 r.]

⁷ J. Turunen, *op. cit.*

Opiekę naprzemienną w Szwecji sądy mogły orzekać od 1977 r., o ile było to w najlepszym interesie dziecka i oboje rodziców się na to zgodziło. W 1982 r. wprowadzono możliwość porozumienia rodziców co do sprawowania władzy rodzicielskiej nad dzieckiem przez obojga z nich bez konieczności orzekania jej przez sąd. Od 1992 r. funkcjonowało domniemanie sprawowania władzy rodzicielskiej nad dzieckiem przez oboje rodziców w przypadku rozpadu ich związku.

Od 1998 r. sądy mogą orzec zarówno sprawowanie władzy rodzicielskiej, jak i opieki naprzemiennej przez oboje rodziców, nawet jeśli jeden z nich się na to nie zgadza. W 2006 r. prawo zmodyfikowano w ten sposób, że sąd rozważając opiekę naprzemienną, musi brać pod uwagę zdolność rodziców do współpracy oraz wolę dziecka zanim orzeknie o opiece naprzemiennej.⁸

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Rodzice i dzieci z małżeństw, które się rozpadły	<p>W 2016 r. liczba rozwodów małżeństw posiadających małoletnie dzieci wyniosła 37,3 tys.</p> <p>Co roku w wyniku rozwodów rodziców około 50–60 tys. dzieci pozostaje poza pełną rodziną (w 2016 r. z rozwiedzionych małżeństw pozostało 54,7 tys. dzieci).</p> <p>Szacuje się, że w 2011 r. około 22% z prawie 7 mln dzieci w wieku do 18 lat mieszkało z jednym z rodziców (w tym 20% z matką, a około 2% z ojcem).</p> <p>W 2017 r. w sprawach rodzinnych i nieletnich rodzice przedstawili porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem w 164 przypadkach, natomiast w sprawach cywilnych o rozwód i separację – w 9 938 przypadkach.</p>	<p>GUS, Rocznik Demograficzny 2017</p> <p>GUS, Narodowy Spis Powszechny 2011</p> <p>Ministerstwo Sprawiedliwości</p>	<ul style="list-style-type: none"> W przypadku braku porozumienia – wykonywanie opieki nad dzieckiem w systemie pieczy naprzemiennej; Obowiązek informowania drugiego rodzica o bieżących sprawach dziecka oraz przekazywania sobie dokumentów dziecka; Podleganie karze ograniczenia albo pozbawienia wolności za utrudnianie lub uniemożliwianie wykonania kontaktów lub sprawowania opieki nad dzieckiem.
Sądy powszechne			W sytuacji braku porozumienia rodziców – obligatoryjne powierzenie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określanie sposobu wykonywania opieki nad dzieckiem jako opieki naprzemiennej.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania:												

⁸ Ibidem

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na dochody i wydatki sektora finansów publicznych.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	obywatele, gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja wprowadza obowiązkową opiekę naprzemienną w sytuacji rozpadu małżeństwa rodziców i braku porozumienia między nimi, tym samym gwarantując dziecku kontakt i wychowanie przez oboje rodziców, a rodzicom utrzymanie więzi z dzieckiem.</p> <p>Badania empiryczne z jednej strony pokazują, że opieka naprzemienna ma pozytywny wpływ na dzieci i rodziców po rozpadzie rodziny, gdyż umożliwia obojgu rodzicom aktywne zaangażowanie w wychowywanie swoich dzieci, a także budowanie i podtrzymywanie relacji rodzic-dziecko. Z drugiej strony z badań empirycznych wynika, że taki system sprawowania opieki nie zawsze korzystnie wpływa na dziecko, gdyż powoduje u dzieci brak stabilności emocjonalnej i stres związany z ciągłym pakowaniem i zmianą miejsca zamieszkania, a także z rozłąką z drugim rodzicem (badacze w szczególności zwracają uwagę na negatywne efekty rozłąki małych dzieci z matką). Ponadto w wielu pracach naukowych podkreśla się, że opieka naprzemienna funkcjonuje efektywnie i przynosi korzyści zarówno rodzicom, jak i dzieciom wyłącznie, gdy jest efektem porozumienia rodziców, a rodzice nie są ze sobą skonfliktowani. Przegląd badań empirycznych w zakresie opieki naprzemiennej przedstawiono w załączniku nr 2 do OSR.</p> <p>Projektowana regulacja może mieć wpływ na wzrost wydatków rodzin objętych systemem opieki naprzemiennej związanych z koniecznością przystosowania dwóch gospodarstw domowych do zamieszkania i wychowywania dziecka (stworzenie odpowiednich warunków noclegowych, warunków do nauki, a także zapewnienie niezbędnych rzeczy – np. środków higieny, ubrań, zabawek, podręczników i materiałów szkolnych).</p> <p>Regulacja może mieć również wpływ na wysokość alimentów płaconych przez jednego z rodziców, a także świadczenia rodzinne i alimentacyjne – ze względu na brak odpowiednich informacji brak jest możliwości określenia ewentualnego wpływu regulacji na obszar alimentów.</p> <p>Projekt zakłada także zaostrenie kar w sytuacji utrudniania lub uniemożliwiania wykonania kontaktów lub sprawowania opieki nad dzieckiem (obecnie rodziców utrudniających kontakty nakładane są kary pieniężne, natomiast projekt przewiduje kary ograniczenia albo pozbawienia wolności).</p>
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu | Nie dotyczy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana regulacja powinna podlegać ewaluacji po 3 latach od jej wejścia w życie.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. Statystyki rozwodów i sprawowania opieki nad dziećmi.
2. Przegląd badań empirycznych na temat opieki naprzemiennej.

Statystyki rozwodów i sprawowania opieki nad dziećmi w Polsce

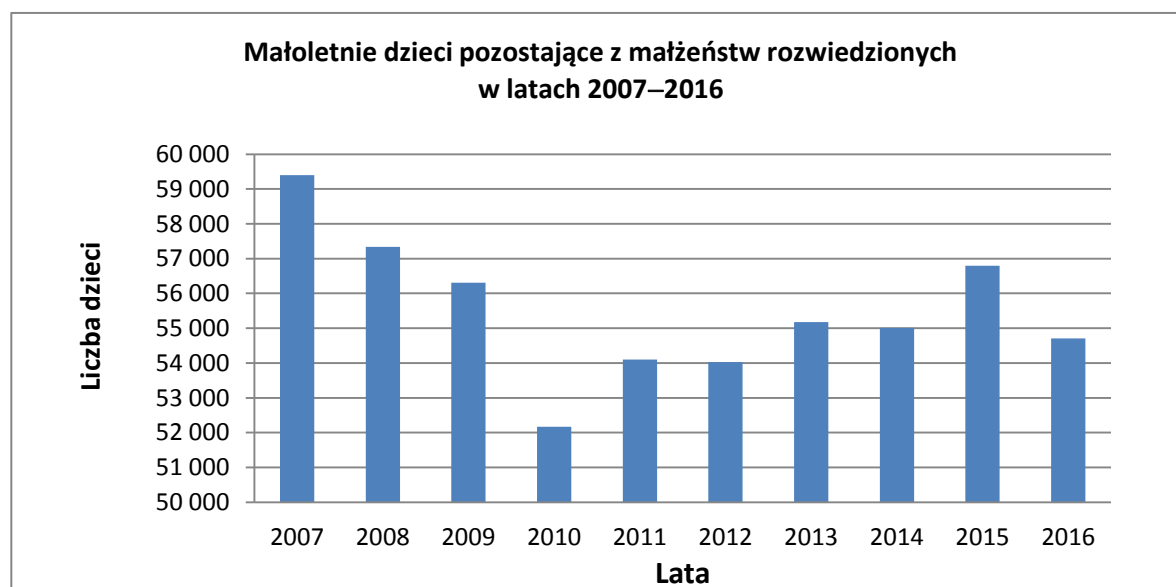
Według danych Głównego Urzędu Statystycznego⁹ w 2016 r. liczba rozwodów w Polsce dotyczyła **63 497** małżeństw (spadek o 5,6% w porównaniu do roku ubiegłego), z których **58,7% (37 288) posiadało małe dzieci**. Liczba małoletnich dzieci pozostających z małżeństw rozwiedzionych w 2016 r. wynosiła **54,7 tys.**

W przypadku tych małżeństw władzę rodzicielską i opiekę nad małoletnimi dziećmi na podstawie decyzji sądu powierzono:

- matce: 17 395 (46,65%),
- ojcu: 1 480 (3,97%),
- razem matce i ojcu: 17 753 (47,61%)*,
- oddzielnie matce i ojcu (jeśli małżeństwo posiadało dwoje lub więcej dzieci): 250 (0,67%),
- placówce wychowawczej lub rodzinie zastępczej (0,95%),
- inne przypadki: 57 (0,15%).

* *Brak informacji, z którym z rodziców dziecko mieszka przez większość czasu w przypadku, gdy wykonywanie władzy rodzicielskiej powierzono obojgu rodziców.*

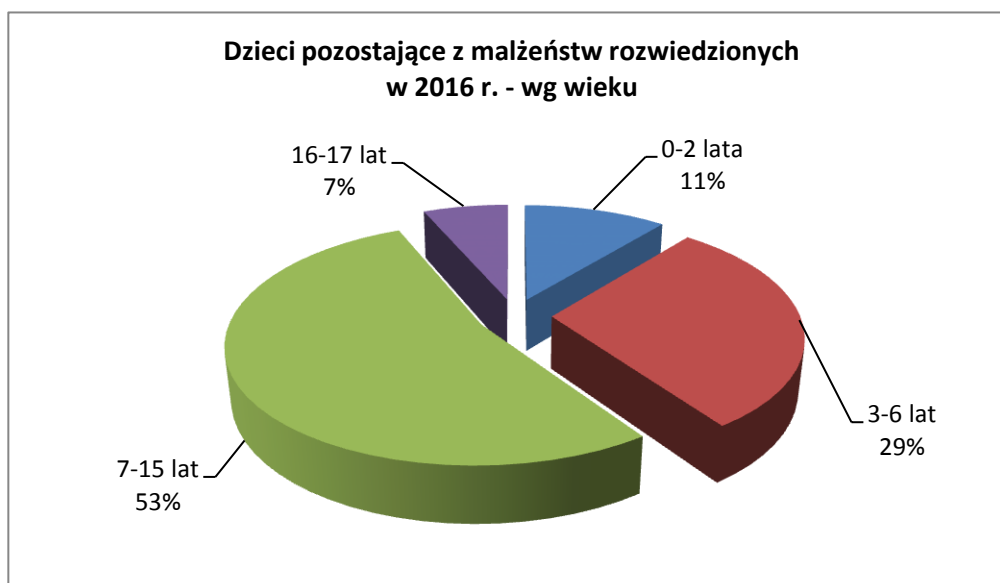
Liczba małoletnich dzieci pozostających z małżeństw rozwiedzionych w 2016 r. wynosiła **54,7 tys.** W latach 2007–2016 liczba dzieci pozostających z małżeństw rozwiedzionych wahała się od około 52 do około 59 tys., średnio w tym okresie wynosiła około 55,5 tys. (z odchyleniem od średniej o około 2 tys.). Zmianę liczby dzieci pozostających z małżeństw rozwiedzionych przedstawia poniższy wykres:



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy zauważyć, że **11% dzieci pozostających z małżeństw rozwiedzionych to dzieci w wieku do 2 lat, 29% – w wieku 3–6 lat, 53% – w wieku 7–15 lat, natomiast 7% to dzieci w wieku 16–17 lat.** Strukturę wieku dzieci pozostających z małżeństw rozwiedzionych w 2016 r. zaprezentowano poniżej:

⁹ GUS, *Rocznik Demograficzny 2017*, 2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W kontekście omawianego problemu należy również zwrócić uwagę na statystyki sądowe dotyczące **spraw o wykonywanie kontaktów z dziećmi** po rozpadzie małżeństwa. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁰ wynika, że w 2017 r. w sprawach rodzinnych i nieletnich do sądów wpłynęło:

- 15 899 spraw o ustalenie kontaktów z małoletnim (uwzględniono 2 367 wniosków, oddalono 635),
- 5 665 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim (uwzględniono 1 272 wniosków, oddalono 316),
- 4 501 spraw o wykonanie kontaktów z małoletnim (uwzględniono 364 wniosków, oddalono 553).

Liczba spraw, w których rodzice przedstawili porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem w 2017 r. wyniosła 164 (sąd uwzględnił porozumienie w 129 sprawach, tj. około 79 %). Jeśli zaś chodzi o liczbę ojców i matek, którzy w 2017 r. złożyli **wnioski o powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej** to przedstawia się ona następująco:

- 2 695 wniosków matek (sąd uwzględnił 1 506 wniosków, tj. około 56%),
- 835 wniosków ojców (sąd uwzględnił 334 wnioski, tj. około 40%).

Z powyższych statystyk wynika, że znacznie mniejszy procent ojców wnioskuje o przejęcie bezpośredniej opieki nad dzieckiem lub dziećmi w sytuacji rozpadu rodziny.

Ponadto z informacji statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że sądy wydały:

- 652 orzeczenia, w których **zagrożono** nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej osobie, pod której pieczę dziecko pozostaje, niewykonującej obowiązków wynikających z orzeczenia albo ugody, w tym nakazem zagrożono:
 - 115 ojcom (18,4%),
 - 509 matkom (81,6%),
- 150 orzeczeń, w których **zagrożono** nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej osobie uprawnionej do kontaktu z dzieckiem albo osobie, której kontaktu zakazano, naruszającej obowiązki wynikające z orzeczenia albo ugody, w tym nakazem zagrożono:
 - 58 ojcom (46,4%),
 - 67 matkom (53,6%),

¹⁰Dane gromadzonych w formularzu statystycznym MS-S16 *Sprawozdanie w sprawach rodzinnych z zakresu spraw cywilnych z wyłączeniem spraw nieletnich*

- 204 orzeczenia, w których **nakazano zapłatę oznaczonej sumy pieniężnej** w ww. sytuacjach, w tym:
 - 33 ojcom (16,3%),
 - 169 matkom (83,7%).

Z powyższych statystyk wynika, że nakaz zapłaty lub zagrożenie nakazem zapłaty oznaczonej sumy środków pieniężnych związane z niewykonywaniem lub naruszaniem obowiązków wynikających z orzeczenia sądu albo ugody w zakresie kontaktów z dziećmi w znacznie większym stopniu dotyczy matek niż ojców. Ponadto należy zauważyć, że ww. przypadki stanowią niewielki odsetek rozwiedzionych małżeństw z małoletnimi dziećmi.

W sprawach cywilnych o rozwód i separację – według statystyk MS¹¹ – porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem w 2017 r. rodzice przedstawili w 9 938 sprawach (sąd uwzględnił porozumienie w 9 505 przypadkach, tj. około 97%), zaś liczba ojców, którzy złożyli wniosek o powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej wyniosła 2 198 (sąd uwzględnił 1 755 wniosków, tj. około 80%).

¹¹Dane gromadzone w formularzu statystycznym MS-S1 *Sprawozdanie w sprawach cywilnych*

Przegląd badań empirycznych na temat opieki naprzemienniej

I. Wprowadzenie

W związku z rosnącym zainteresowaniem opieką naprzemienną powstaje coraz więcej badań i opracowań naukowych dotyczących wpływu tej formy sprawowania opieki nad dzieckiem na jego rozwój i poczucie szczęścia.

Należy zauważyć, że **wiele badań w tym zakresie bazuje na małych, niereprezentatywnych próbkach**. Badań empirycznych przeprowadzonych na reprezentatywnych próbkach jest stosunkowo niewiele. Spora część badań dotyczy specyficznych grup rodzin stosujących opiekę naprzemienną (np. wyłącznie skonfliktowane małżeństwa, którym opiekę naprzemienną orzekł sąd albo wyłącznie małżeństwa, które osiągnęły porozumienie w zakresie stosowania opieki naprzemienniej).

Bardzo często w takich badaniach mamy do czynienia ze **zjawiskiem samoselekcji**. Samoselekcja występuje, gdy badane jednostki same decydują, czy znaleźć się w jednej grupie, czy w drugiej, np. dokonując wyboru pracuję – nie pracuję, chcę osiągnąć porozumienie – nie chcę osiągnąć porozumienia. Traktowanie grup nielosowych, w których partycypacja zdeterminowana jest przez wybory i charakterystyki jednostek, jako próby losowej prowadzi do obciążenia próby i nieprawidłowych wyników badania.¹²

Badania te różnią się także pod względem jakości i stosowanej metodologii (np. w niektórych z nich brak jest grupy porównawczej). Większość obejmuje punkt widzenia rodziców, mało z nich uwzględnia ocenę dokonaną przez strony trzecie, np. nauczycieli, a jeszcze mniej opinię dziecka. Niektóre opierają się np. wyłącznie na opiniach ojców.

II. Wpływ na dziecko

Wielu badaczy potwierdza w swoich pracach **pozytywny wpływ opieki naprzemienniej** na rozwój i emocje dziecka, a także satysfakcję rodziców, podczas gdy inni zwracają uwagę na **negatywne konsekwencje tego rozwiązania**, np. brak stabilności emocjonalnej i stres dziecka związany z ciągłym pakowaniem się i zmianą miejsca zamieszkania.

Kontakt z obojgiem rodziców po ich rozstaniu i **wzmocnienie więzi z rodzicami ogranicza stres po rozstaniu rodziców** związany m.in. z obawą o utratę jednego z rodziców oraz z obwinianiem się dziecka o rozpad związku rodziców (Maccoby i Mnookin 1992). Do potwierdzenia tezy, że dzieci objęte pieczą naprzemienną radzą sobie znacząco lepiej niż dzieci wychowywane przez jednego rodzica, często przywoływane są badania Bausermana (2002) oparte na przeglądzie rodzin w USA stosujących opiekę naprzemienną i opiekę jednego rodzica. Jednak, jak zauważają inni badacze (Bruch 2006; Emery i inni 2005), badania te nie rozróżniają opieki naprzemienniej będącej wynikiem porozumienia rodziców w przeciwieństwie do opieki orzeczonej przez sąd i w dużej mierze opierają się na nieopublikowanych tezach studentów.

¹² P. Strawiński, *Przyczynowość, selekcja i endogeniczne oddziaływanie*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa, 2007

Do negatywnych efektów opieki naprzemiennej badacze zaliczają **stres i brak stabilności emocjonalnej, a także niedogodności praktyczne** związane z ciągłym pakowaniem i przenoszeniem się z jednego domu do drugiego. Poziom stresu i trudności u dziecka zależy od wielu czynników, np. odległości dwóch domów od siebie, częstości przeprowadzek, czy poziomu konfliktu rodziców (Cashmore i inni 2010; Haugen 2010; Tucker 2006). Stres dziecka może również wynikać z rozłąki z drugim rodzicem (badacze w szczególności zwracają uwagę na negatywne efekty rozłąki bardzo małych dzieci z matką). Badania pokazują, że dzieci wychowywane w pieczy naprzemiennej bardzo często spotykają się z zupełnie różnymi zasadami i regułami wychowania obowiązującymi w dwóch domach, co powoduje u dziecka stres i może prowadzić do depresji (Buchanan i Maccoby, 1996).

Debata, o tym czy opieka naprzemienna jest szkodliwa dla niemowląt i małych dzieci miała miejsce głównie w USA i Australii. Ostatnie australijskie badania pokazują, że w przypadku dzieci do lat 4 opieka naprzemienna i związane z nią spędzanie nocy w dwóch domach ma szkodliwy wpływ na dzieci (McIntosh i inni 2010).

Badania naukowe wskazują, że **dobro dziecka** po rozstaniu rodziców najbardziej **zależy od jakości opieki, jaką otrzymują** od rodziców, jakości relacji między rodzicami oraz czynników ekonomicznych (takich jak warunki mieszkaniowe i dochód rodziny), **a nie wzorca/systemu opieki oraz ilości czasu jaki spędzają z każdym z rodziców** (Amato and Gilbreth's 1999; Irving i Benjamin 1995; Lye 1999; Moyer 2004; Pryor i Rogers 2001; Shaffer 2007; Smyth i Wolcott 2003).

Jak podkreślają badacze nie ma empirycznych dowodów na to, że istnieje liniowa zależność między ilością dzielonego czasu z każdym z rodziców a pozytywnymi efektami dla dziecka; nie można również określić uniwersalnej i optymalnej ilości czasu, jaką dziecko powinno spędzać z każdym z rodziców, gdyż sytuacje rodzin są bardzo różne.¹³

Coraz częściej badacze dochodzą do wniosku, że **szczęście i dobrobyt dziecka** w większym stopniu zależy od **jakości relacji rodziców i braku konfliktu między nimi** niż od sposobu sprawowania nad nim opieki czy ilości czasu, jaki każdy z rodziców poświęca dziecku. Ponadto podkreśla się, że opieka naprzemienna działa dobrze i przynosi **pozytywne efekty** wyłącznie wtedy, **jeśli jest wynikiem porozumienia rodziców**, a rodzice są nastawieni na współpracę i gotowi na ustępstwa.

Istnieją silne dowody na to, że wysoki poziom konfliktu rodziców po rozstaniu jest wysoce niekorzystny dla dziecka. Wyniki badań potwierdzają również, że w przypadku, gdy rodzice są silnie skonfliktowani, opieka naprzemienna przynosi gorsze efekty, a dzieci są mniej szczęśliwe w porównaniu do opieki sprawowanej przez jednego rodzica (McIntosh i inni 2010).

Badacze (Irving i Benjamin 1995; Masardo 2009; McIntosh i inni 2010; Singer 2008; Shaffer 2007; Smyth 2004) przedstawiają **charakterystykę rodzin, w których opieka naprzemienna przynosi pozytywne efekty**:

- wyższe wykształcenie rodziców,
- wysokie dochody/dobra sytuacja materialna,
- elastyczność w godzinach pracy,
- rodzice po rozstaniu mieszkają w bliskiej odległości od siebie,
- ojcowie przed rozstaniem również byli efektywnie zaangażowani w codzienną opiekę nad dzieckiem.

¹³ University of Oxford, *op. cit.*

III. Wpływ na rodziców

Badania pokazują, że większość rodziców wyraża satysfakcję ze sprawowania opieki naprzemiennej nad swoimi dziećmi – przy czym należy pamiętać, że w większości przypadków jest ona efektem porozumienia rodziców a nie narzucona przez wyrok sądu (Cashmore i inni 2010; Dickenson i inni 1999; Kaspiew i inni 2009). Jednak **rodzice zazwyczaj są bardziej zadowoleni z opieki naprzemiennej niż dzieci, a ojcowie bardziej niż matki** (Cashmore i inni 2010; Fehlberg i inni 2009; Kaspiew i inni 2009; McIntosh i inni 2010). Satysfakcja matek zależy od wielu czynników, np. od poziomu konfliktu z ojcem dziecka (Cashmore i inni 2010; Fehlberg i inni 2009; Kaspiew i inni 2009), natomiast **ojcowie wyrażają satysfakcję z opieki naprzemiennej nawet, jeśli mają stały i silny konflikt z matką dziecka** (McIntosh i inni 2010).

IV. Wpływ na finanse rodziny

Aktualnie badań na temat konsekwencji finansowych opieki naprzemiennej jest bardzo mało. Przypuszcza się, że stosowanie opieki naprzemiennej może mieć wpływ na wzrost wydatków związanych z koniecznością przystosowania dwóch gospodarstw domowych do zamieszkania i wychowywania dziecka (stworzenie odpowiednich warunków noclegowych, warunków do nauki, a także zapewnienie niezbędnych rzeczy – np. środków higieny, ubrań, zabawek, podręczników i materiałów szkolnych), a także na wysokość alimentów płaconych przez jednego z rodziców oraz świadczenia rodzinne i alimentacyjne.

Z nielicznych badań jakościowych wynika, że opieka naprzemienna powoduje, że to **matki w dalszym ciągu ponoszą większą odpowiedzialność finansową za dziecko**, np. wydatki związane ze szkołą, czy wydatki związane z opieką medyczną i dentystyczną (Cashmore i inni 2010; Fehlberg i inni 2009; Lacroix 2006).