



W KIERUNKU PRAWA PRZYJAZNEGO RODZINIE

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ
Z ZAKRESU POLITYKI SPOŁECZNEJ,
W TYM ZAŁOŻENIA I PROJEKTY USTAW

MAŁŻEŃSTWO - RODZINA - PRAWA RODZICÓW - DOBRO DZIECI





Instytut na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris

W KIERUNKU PRAWA PRZYJAZNEGO RODZINIE

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ Z ZAKRESU POLITYKI
SPOŁECZNEJ, W TYM ZAŁOŻENIA I PROJEKTY USTAW

**MAŁŻEŃSTWO
RODZINA
PRAWA RODZICÓW
DOBRO DZIECI**

Warszawa 2019

REDAKCJA NAUKOWA:

dr Tymoteusz Zych, Bartosz Zalewski

AUTORZY:

Nikodem Bernaciak (pkt 1.3 oraz 3.4)

Łukasz Bernaciński (pkt 2.1.5 oraz 2.2.3)

adw. Rafał Dorosiński (pkt 3.2)

Konrad Dyda (pkt 2.1.3 oraz 2.2.3)

Marta Kowalczyk (pkt 3.3)

Karolina Pawłowska (pkt 2.1.4)

Gabriela Szewczuk (pkt 1.4 oraz 2.1.2)

Bartosz Zalewski (pkt 1.5 oraz 2.1.2)

dr Tymoteusz Zych (Potrzebujemy prawa wzmacniającego rodzinę,
pkt 1.2, współautor: pkt. 1.3; 2.1; 2.2; 2.1.6)

RECENZENCI:

adw. Rafał Dorosiński

dr Marcin Olszówka



Fundacja Instytut na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

tel: (22) 404 38 50, fax: 22-127-91-25

e-mail: biuro@ordoiuris.pl

www.ordoiuris.pl

SPIS TREŚCI

POTRZEBUJEMY PRAWA WZMACNIAJĄCEGO RODZINĘ	5
1. MAŁŻEŃSTWO	7
1.1. Diagnoza sytuacji	7
1.2. Jak wzmocnić trwałość małżeństwa?	10
1.3. Jak pozytywnie wpłynąć na kontekst decyzji o zawarciu małżeństwa?	12
1.4. Zniesienie prawnej dyskryminacji małżeństwa	13
1.5. Ochrona tożsamości małżeństwa	15
2. RODZINA	17
2.1. Rodzina a wychowanie dzieci	17
2.1.1. Diagnoza sytuacji	17
2.1.2. Prawo podatkowe	20
2.1.3. Reforma świadczenia 500 plus i innych świadczeń rodzinnych	21
2.1.4. Opieka nad dziećmi do lat 3	22
2.1.4.1. Niewydolność modelu opartego wyłącznie na kolektywnej opiece instytucjonalnej. Przykład Warszawy	23
2.1.4.2. Konstrukcja bonu wychowawczego	24
2.1.5. Uwzględnienie pracy związanej z wychowaniem dzieci w systemie emerytalnym	26
2.1.6. Udogodnienia dla rodziców łączących wychowywanie dzieci z pracą zarobkową	27
2.2. Ochrona integralności rodziny	29
2.2.1. Diagnoza sytuacji	29
2.2.2. Wzmocnienie sądownictwa rodzinnego	30
2.2.3. Ochrona rodziny przed przemocą oraz nieuzasadnioną ingerencją władz publicznych	31
3. PRAWA RODZICÓW I DOBRO DZIECI	34
3.1. Diagnoza sytuacji	34
3.2. Proceduralne gwarancje prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami	35
3.3. Wzmocnienie udziału rodziców w wyborze dyrektora szkoły	36
3.4. Skuteczna ochrona małoletnich przed pornografią w internecie	37
4. JAK ZAPEWNIĆ TRWAŁOŚĆ PODSTAW PRAWA RODZINNEGO I INSTRUMENTÓW POLITYKI RODZINNEJ?	39
4.1. Ustawa konstytucyjna dla rodziny	39
4.2. Głosowanie rodzinne	40

§ POTRZEBUJEMY PRAWA WZMACNIAJĄCEGO RODZINĘ

Od rodzin zależy nie tylko teraźniejszość, ale też przyszłość Polski. Silna rodzina jest warunkiem rozwoju naszej Ojczyzny nie tylko w wymiarze społecznym, ale też ekonomicznym. Dzisiaj, wobec osłabienia więzi społecznych i kryzysu demograficznego, otoczenie rodziny i małżeństwa opieką i ochroną jest tym ważniejsze. Tylko podjęcie kompleksowych działań głęboko reformujących prawo i politykę społeczną pozwoli ograniczyć, a być może nawet odwróci, narastające negatywne trendy, których efekty są coraz bardziej widoczne.

Dlatego prezentujemy propozycje założeń i projektów ustaw oraz rozwiązań z zakresu polityki społecznej, które oparte są o najlepsze doświadczenia innych państw. Materiały opracowane zostały przez ekspertów Instytutu na rzecz kultury prawnej *Ordo Iuris* i są efektem wielomiesięcznych konsultacji z udziałem społeczników i ekspertów z innych organizacji oraz ośrodków akademickich.

Ideowym spoiwem, które łączy wszystkie proponowane rozwiązania prawne, jest aksjologia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Poszczególne propozycje znajdują bezpośrednią podstawę w jej przepisach, które:

- **chronią małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzinę, rodzicielstwo i macierzyństwo** (art. 18),

- **gwarantują prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem** (art. 48 ust. 1),
- **nakazują władzom państwowym wspieranie rodzin** (art. 71 ust. 1),
- **ustanawiają zasadę dobra dziecka** (72 ust. 1).

Całość zaproponowanych rozwiązań układa się w logiczną i wzajemnie powiązaną triadę obejmującą ochronę małżeństwa i opiekę nad nim, politykę społeczną i gospodarczą nakierowaną na dobro rodziny, wreszcie wzajemnie ze sobą powiązane – a czasem niesłusznie sobie przeciwstawiane – prawa rodziców i dobro dzieci.

Proponowane rozwiązania obejmują zagadnienia uregulowane w różnych gałęziach prawa i polityki państwa. Dotyczą one szerokiego wachlarza zagadnień, począwszy od zmian w procedurze cywilnej, poprzez regulacje dotyczące prawa podatkowego i systemu emerytalnego, aż po zmiany w zakresie funkcjonowania polskiego systemu oświaty.

Większość przedstawionych propozycji może zostać wprowadzona bez konieczności dodatkowych przygotowań i zabezpieczenia w budżecie państwa istotnych środków na ich realizację. Inne mogą stanowić punkt wyjścia dyskusji, która przyniesie systemowe zmiany w perspektywie kolejnych dekad.

Broszurę kończy pytanie o możliwość przyjęcia w Polsce na wzór węgierski ustawy konstytucyjnej dla rodziny, która zagwarantowałaby trwałość podstawowych konstrukcji prawa rodzinnego i ugrunto-

wałaby politykę państwa w tym zakresie. Szerzej – stawiamy pytanie o możliwość stworzenia stabilnych ram polityki rodzinnej i prawa rodzinnego, które przekraczałyby perspektywę jednej kadencji parlamentu.

Dr Tymoteusz Zych

Wiceprezes

Instytutu na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris

§ 1. MAŁŻEŃSTWO

*Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny,
rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo
znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.*



Art. 18 Konstytucji RP

1.1. DIAGNOZA SYTUACJI

Liczba zawieranych małżeństw spada, a liczba rozwodów rośnie

- Liczba zawieranych rocznie małżeństw spadła od 1990 r. do 2017 r. z 255 tys. do 193 tys.
- Odsetek urodzeń pozamałżeńskich wzrósł w tym czasie z 6,2% do 26,4%.
- Od 1993 r. do 2018 r. **liczba rozwodów wzrosła z 27 891 do 62 843**, czyli o 125%.
- W 2018 r. rozvodu rodziców doświadczyło w naszym kraju **53 333 dzieci**.
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy dwukrotnie (w art. 58 § 1a oraz art. 107 § 2) przypomina o prawie

dziecka do wychowania przez oboje rodziców. Przedstawiciele nauki prawa wskazują na zasadę trwałości małżeństwa jako jeden z podstawowych standardów polskiego prawa rodzinnego. W praktyce szczegółowe regulacje prawne obowiązujące w naszym kraju nie odpowiadają tym standardom.

„Jedynie trwały związek małżeński może prawidłowo wypełniać funkcje przewidziane w ustawie zasadniczej”
(J. Winiarz, [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, red. K. Pietrzykowski, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 22-23).

Negatywne skutki rozpadu małżeństwa mają zarówno wymiar indywidualny, jak i społeczny

- Statystycznie rozwód prowadzi do pogorszenia stanu zdrowia zarówno rodziców, jak i dzieci.
- Osoby rozwiedzione odczuwają obniżony poziom satysfakcji z życia.
- Skutki rozwodu dla dzieci mogą mieć charakter długoterminowy.

„Według badań skutki rozwodów są bardziej dotkliwe dla kobiet. Najogólniej mówiąc, po rozwodzie kobiety doświadczają nieproporcjonalnie, w porównaniu z mężczyznami, dużych obniżek dochodu i standardu życia.

narażone na ryzyko utraty własności mieszkania lub domu. Ich szanse na nowy związek są mniejsze niż u mężczyzn i jest to kolejny czynnik zakłócający ewentualny powrót do dobrej sytuacji materialnej”.

Wśród byłych żon gwałtownie rośnie ryzyko popadnięcia w biedę. Kobiety są też bardziej

(Thomas Leopold, „Gender Differences in the Consequences of Divorce”, 2018)

Źródło: <https://forsal.pl/artykuly/1421136,wieloaspektowa-ekonomia-rozwodow-kobiety-traca-nieproporcjonalnie-wiecej.html>, <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs13524-018-0667-6>

Samocena stanu zdrowia		
	Stan cywilny	
	Rozwiedziony/a (%)	Zamężna/żonaty (%)
Bardzo dobre	7,5	14,3
Raczej dobre	51,1	57
Raczej złe	28,2	20,7
Bardzo złe	10,6	6,5
Nie wiem	2,6	1,5
Razem	100	100

Źródło: Paweł Rydzewski, Socjologiczne analizy rozwodów. Aspekty teoretyczne, empiryczne, metodologiczne, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010, s. 77.
Za: [http://www.mamaitata.org.pl/files/sites/konferencja_prasowa_sor_05062017_v2\(3\).pdf](http://www.mamaitata.org.pl/files/sites/konferencja_prasowa_sor_05062017_v2(3).pdf), s. 23

Poczucie szczęścia z obecnego życia		
	Stan cywilny	
	Rozwiedziony/a (%)	Zamężna/żonaty (%)
Bardzo szczęśliwy(a)	5,3	24
Raczej szczęśliwy(a)	51,5	64
Niezbyt szczęśliwy(a)	32,6	9,8
Nieszczęśliwy(a)	6,6	1
Trudno powiedzieć	4	1,2
Razem	100	100

Źródło: Paweł Rydzewski, Socjologiczne analizy rozwodów. Aspekty teoretyczne, empiryczne, metodologiczne, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010, s. 85.
Za: [http://www.mamaitata.org.pl/files/sites/konferencja_prasowa_sor_05062017_v2\(3\).pdf](http://www.mamaitata.org.pl/files/sites/konferencja_prasowa_sor_05062017_v2(3).pdf), s. 24.

Na kryzys małżeństwa wpływa złe prawo, które obowiązuje w naszym kraju

- Model prawnej regulacji małżeństwa bezpośrednio wpływa zarówno na liczbę zawieranych małżeństw, jak i orzekanych rozwodów. Szczególne znaczenie ma obowiązywanie przepisów dyskry-

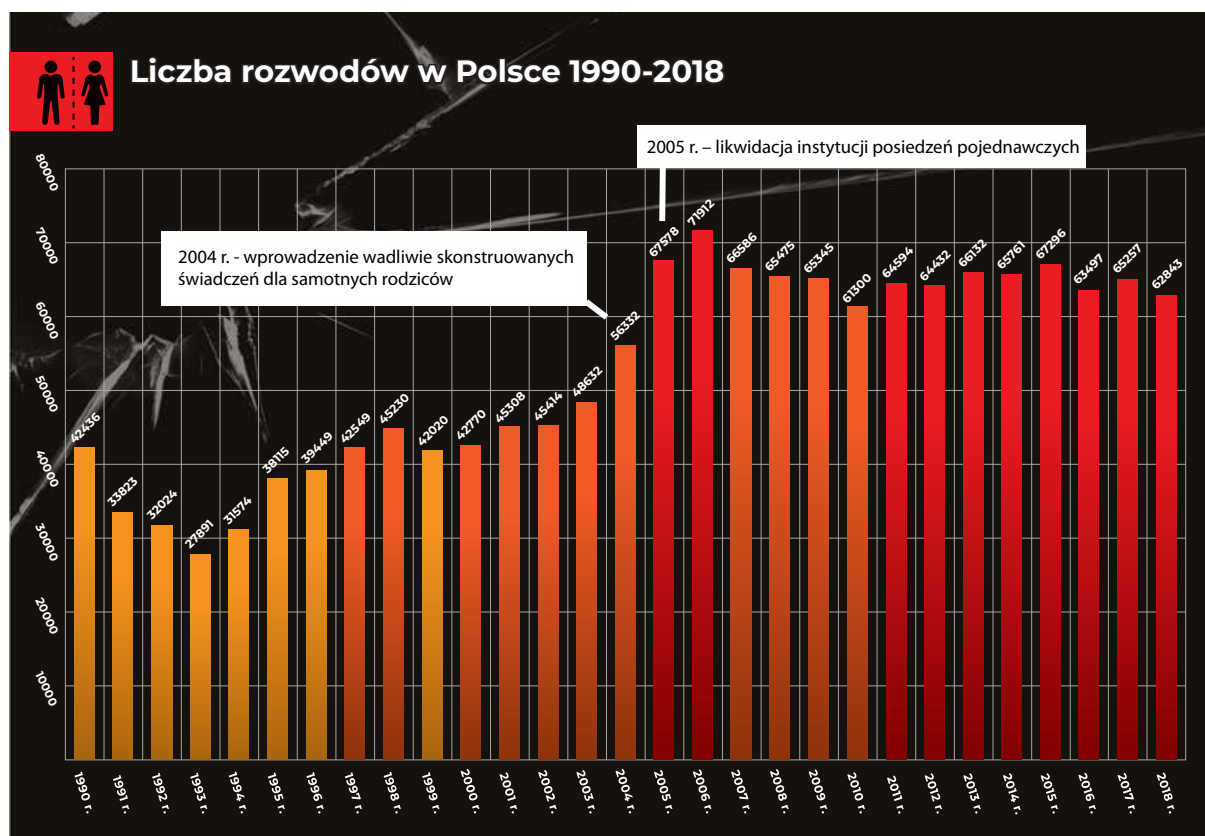
minujących małżeństwo oraz wadliwych norm postępowania rozwodowego, które nie tworzą okazji do przemyślenia decyzji skutkujących rozpadem rodziny.

Dyskryminacja prawna małżeństw wpływa na chęć ich zawierania i trwałość

- Wprowadzenie wadliwie skonstruowanych świadczeń przysługujących wyłącznie osobom, które nie pozostają w związku małżeńskim, zbiegło się ze znacznym wzrostem liczby rozwodów orzeczanych w latach 2004-2005. W niektórych powiatach wzrost liczby rozwodów przekroczył 100% w stosunku rocznym.
- W polskim porządku prawnym nadal funkcjonuje kilkanaście wadliwie skonstruowanych przepisów, które w praktyce tworzą preferencje dla par pod warunkiem, że te nie zawierają małżeństwa.
- Szczególnie rażącym przykładem jest ustawa o świadczeniach rodzinnych, która wyklucza możliwość korzystania z przywilejów dla osób samotnych w przypadku, gdy dziecko jest wychowywane z jego rodzicem, ale z nieznanых przyczyn pozwala na wykorzystywanie statusu osoby samotnej, gdy dziecko jest wychowywane z inną osobą niż jego rodzic.

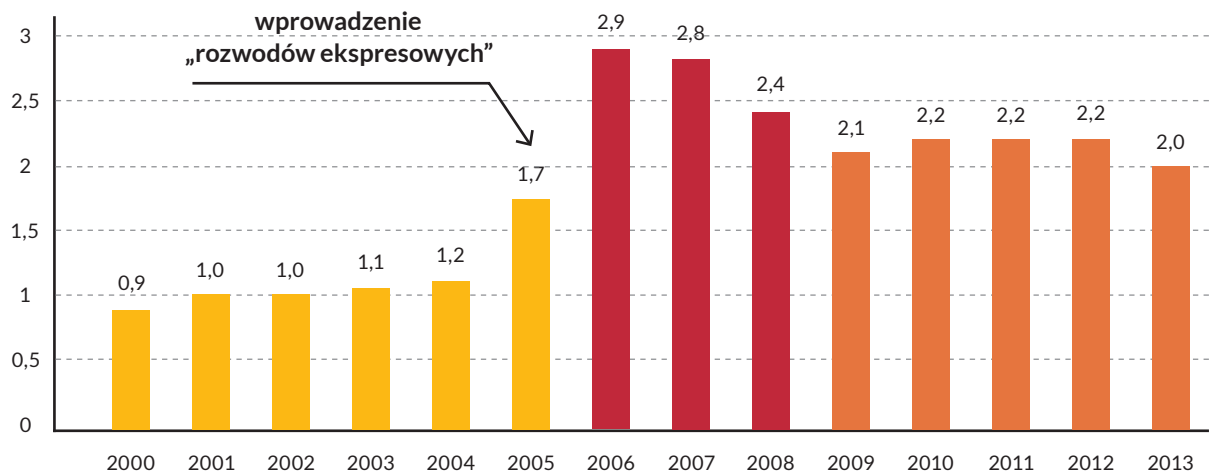
Istniejące w Polsce rozwiązania prawne nie sprzyjają refleksji przed rozwodem

- W 2005 r. odchodzący postkomunistyczny Sejm zniósł instytucję obowiązkowego posiedzenia pojednawczego, podczas którego sędzia był zobowiązany, by nakłaniać małżonków do rozwiązania powstałego sporu. Wprowadzone w zamian za posiedzenie pojednawcze mediacje mają charakter nieobowiązkowy i nieodpłatny, a w konsekwencji w praktyce są rzadko wykorzystywane.
- Inaczej niż w wielu innych krajach europejskich w praktyce nie funkcjonuje w Polsce separacja jako okres poprzedzający orzeczenie rozwodu. Postępowanie o separację jest nieobowiązkowe, a liczba pozwów o separację poprzedzających pozew o rozwód z roku na rok spada. W 2017 r. było ich tylko 3 tys. wobec 88 tys. pozwów o rozwód.



- Zależność pomiędzy łatwością procedury rozwodowej a liczbą rozwodów nie jest charakterystyczna tylko dla Polski. Przykładem państwa, w którym liczba rozwodów drastycznie wzrosła po uproszczeniu procedury rozwodowej, jest także Hiszpania;
- Po wprowadzeniu przez rząd Zapatero „rozwodów ekspresowych” w 2005 r. liczba orzekanych rozwodów w ciągu dwóch lat wzrosła o ponad 140%.

LICZBA ROZWODÓW NA 1000 MIESZKAŃCÓW W HISPANII



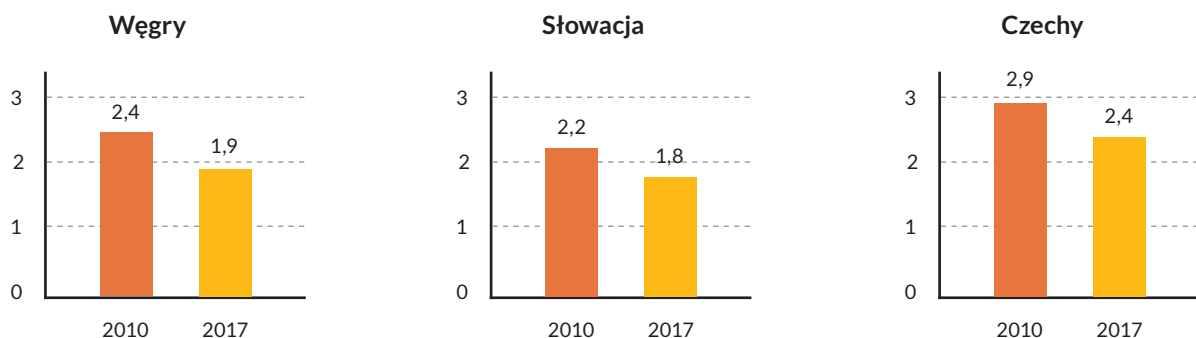
Potrzebne są zmiany prawne wzmacniające trwałość małżeństwa i likwidujące jego dyskryminację

1.2. JAK WZMOCNIĆ TRWAŁOŚĆ MAŁŻEŃSTWA?

Czy wzrost liczby rozwodów to nieodwracalny trend?

- W okresie od 2010 r. do 2017 r. spadek liczby rozwodów na 1000 mieszkańców odnotowano m.in. na Węgrzech (z 2,4 do 1,9), na Słowacji (z 2,2 do 1,8) i w Czechach (z 2,9 do 2,4).

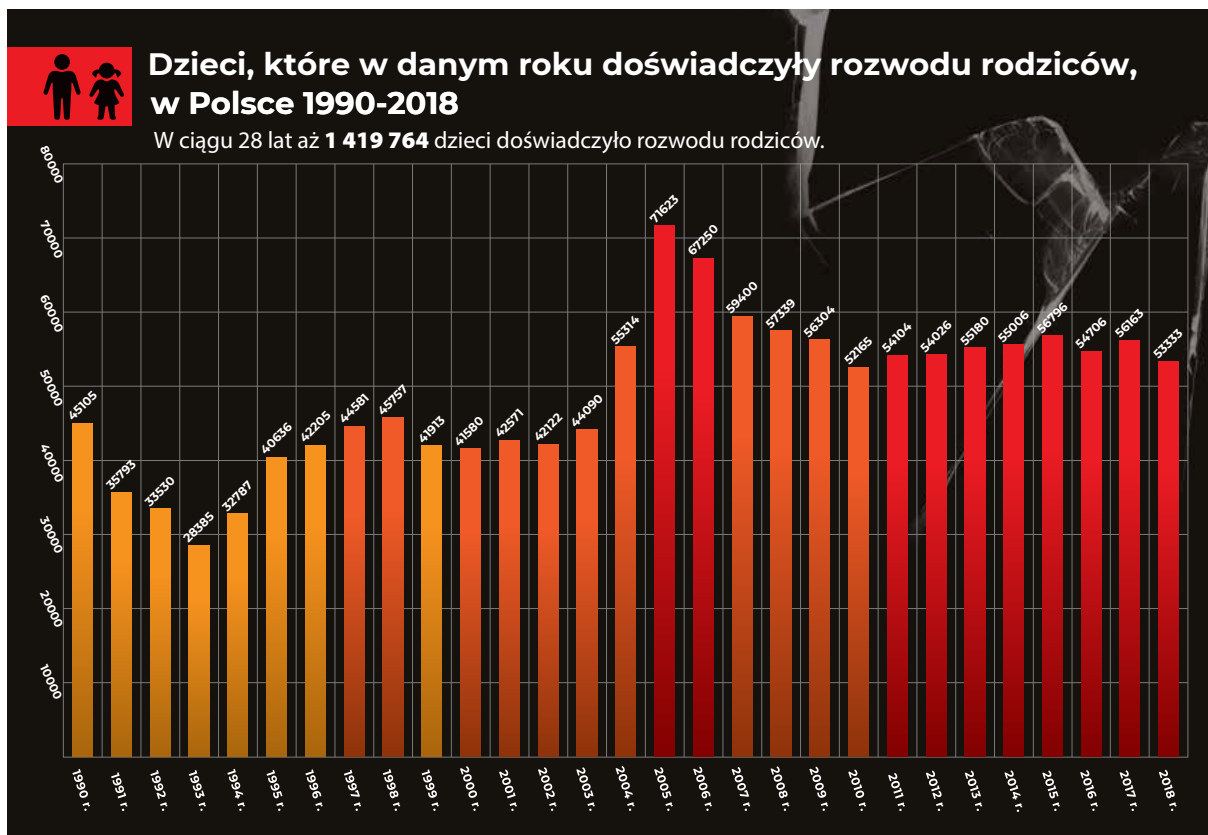
SPADEK LICZBY ROZWODÓW NA 1000 MIESZKAŃCÓW (2010-2017)



- Liczba rozwodów na 1000 mieszkańców pozostaje szczególnie niska na Malcie (0,7) w Irlandii (0,7) i we Włoszech (1,5), gdzie **między złożeniem pozwu rozwodowego a jego rozpatrzeniem musi upłynąć okres separacji** (na Malcie 4 lata, w Irlandii 3 lata, we Włoszech co do zasady 12 miesięcy).
- Okres refleksji przewiduje też większość amerykańskich stanów, gdzie trwa on najczęściej od 60 do 90 dni, ale w niektórych nawet rok. Podobne wymogi funkcjonują także w szeregu państw środkowej i zachodniej Europy, w tym we Francji i w Austrii, a okres oczekiwania nie może zostać pominięty, jeśli nie ma porozumienia pomiędzy małżonkami co do rozwodu.
- Relatywnie niski pozostaje odsetek rozwodów orzekanych w Norwegii (2,0), gdzie obowiązkowy charakter mają mediacje pomiędzy małżonkami,

o ile wychowują oni dzieci w wieku poniżej 16 lat. Dodatkowo, wszystkie małżeństwa są objęte rocznym okresem separacji poprzedzającej rozwód, chyba że małżonkowie nie zamieszkiwali ze sobą przez dwa lata przed złożeniem pozwu. Wejście w życie obowiązujących rozwiązań w 1993 r. zbiegło się z odwróceniem trendu wzrostowego liczby rozwodów w Norwegii.

- Umożliwieniu refleksji przed podjęciem decyzji o rozwodzie służyć miał zgłoszony w Sejmie VIII kadencji rządowy projekt wprowadzający „postępowanie informacyjne”, w którym obowiązkowo powinni wziąć udział małżonkowie wychowujący małoletnie dzieci. W jego ramach **każdy spośród małżonków składających pozew rozwodowy otrzymałby informację o społecznych skutkach rozwodu i miałby obowiązek uczestnictwa w trwających przynajmniej miesiąc nieodpłatnych mediacjach**. Uległ jednak dyskontynuacji.



Jak wzmocnić trwałość małżeństwa w naszym kraju?

- Wprowadzenie mechanizmów pozwalających na refleksję przed rozwodem zmniejszy liczbę rozwodów dokonywanych pod wpływem emocji i umożliwi małżonkom bardziej racjonalną ocenę sytuacji rodziny.
- Rządowy projekt ustawy wprowadzający „postępowanie informacyjne” zawierał rozwiązania idące we właściwą stronę i powinien zostać zgłoszony ponownie. Jeżeli jednak ma realnie wpłynąć na zmniejszenie liczby rozwodów, powinien zostać uzupełniony o rozwiązania sprawdzone w innych państwach;

Co proponujemy?

- przywrócenie instytucji nieodpłatnego posiedzenia pojednawczego,
- wprowadzenie wymogu przeprowadzenia nieodpłatnych mediacji dla wszystkich małżonków wnoszących o rozwód, którzy posiadają wspólne małoletnie dzieci. Mediator będzie mógł zostać wyznaczony przez samych małżonków: w przeciwnym wypadku sąd kierować ich będzie do stałego mediatora,
- możliwość skierowania małżonków na terapię małżeńską w przypadku, gdy dostrzeżenie szans na utrzymanie pożycia małżeńskiego,
- zapewnienie nieodpłatnego dostępu do terapii małżeńskiej dla wszystkich małżonków, którzy mają taką potrzebę.

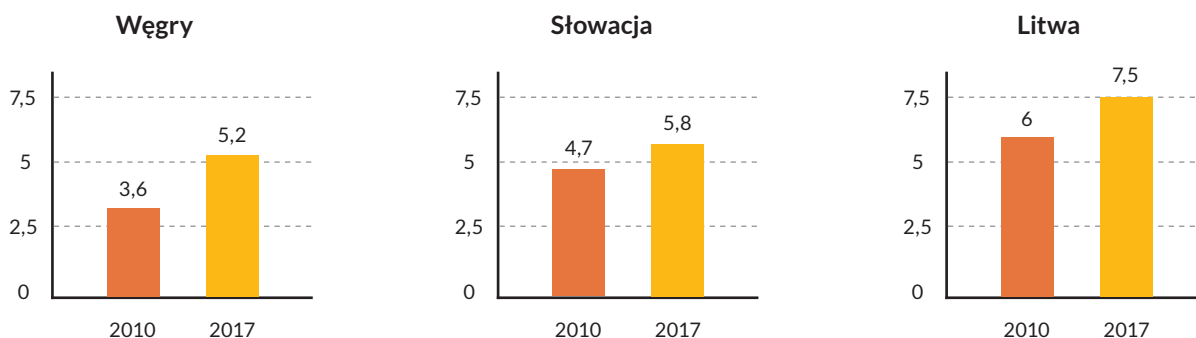
Uzupełnieniem tych rozwiązań może być **wzmocnienie instytucji separacji jako okresu pozwalającego na refleksję przed orzeczeniem o rozwodzie**. Może to nastąpić poprzez wprowadzenie obowiązkowej separacji poprzedzającej rozwód trwającej 3 lub 6 miesięcy dla wszystkich małżonków lub dla tych, którzy wychowują małoletnie dzieci. Towarzyszyć jej może przekazanie informacji o skutkach rozpadu rodziny.

1.3. JAK POZYTYWNIENIE WPŁYNĄĆ NA KONTEKST DECYZJI O ZAWARCIU MAŁŻEŃSTWA?

Czy spadek liczby zawieranych małżeństw to nieodwracalny trend?

- W okresie od 2010 r. do 2017 r. znaczny wzrost liczby zawieranych małżeństw na 1000 mieszkań-
ców odnotowano m.in. na Węgrzech (z 3,6 do 5,2), na Słowacji (z 4,7 do 5,8) i na Litwie (z 6 do 7,5).

WZROST LICZBY ZAWIERANYCH MAŁŻEŃSTW NA 1000 MIESZKAŃCÓW (2010-2017)



- Jeszcze w 2014 r. Węgry należały do państw, w których najrzadziej w Unii Europejskiej zawierano małżeństwa (3,9 na 1000 mieszkańców). Sytuacja trwale zmieniła się wraz z **wprowadzeniem od 1 stycznia 2015 r. ulgi podatkowej dla nowych małżeństw**, której wejściu w życie towarzyszyła kampania społeczna pokazująca wartość małżeństwa.
- Nowożeńcom przysługuje równowartość 18,5 USD ulgi podatkowej miesięcznie pod warunkiem, że jest to pierwsze małżeństwo przynajmniej jednego z nich. Od 2017 r. przywilej ten przysługuje małżonkom przez okres dwóch lat.
- W 2019 r. wprowadzono kolejne udogodnienie przysługujące małżeństwom: **nieoprocentowany kredyt na kwotę 37 000 USD, który ma ulec częściowej spłacie ze środków publicznych w przypadku urodzeniu dzieci**. Po urodzeniu trojga dzieci kredyt ulegnie całkowitej spłacie. Kredyt przysługuje pod warunkiem, że małżonkowie są objęci ubezpieczeniem społecznym od przynajmniej trzech lat lub posiadają status studenta. Wprowadzeniu nowego instrumentu towarzyszyła szeroka kampania społeczna afirmująca małżeństwo prowadzona zarówno przez władze, jak i organizacje społeczne.
- Wprowadzenie nieoprocentowanego kredytu dla małżonków zbiegło się z dalszym bezprecedensowym wzrostem liczby małżeństw zawieranych na Węgrzech. **W pierwszych 10 miesiącach 2019 r. liczba zawartych małżeństw była o 23% wyższa niż w analogicznym okresie poprzedniego roku**. Jeżeli ten trend się utrzyma, Węgry z liczbą 7,1 małżeństw na 1000 mieszkańców znajdą się wśród trzech krajów o najwyższej liczbie nowo zawartych małżeństw w Europie.
- **W Polsce wzrost liczby zawieranych małżeństw o 9% w stosunku rocznym odnotowano w gminie Nysa**, gdzie od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje bon opiekuńczo-wychowawczy, świadczenie w wysokości 500 zł przysługujące na opiekę nad dzieckiem do lat 6 pod warunkiem, że jego opiekunowie zawarli małżeństwo. W kolejnych latach wzrost liczby zawieranych małżeństw okazał się trwały.

Co proponujemy, by poprawić kontekst zawierania małżeństw w Polsce?

- Konieczna jest eliminacja z obiegu prawnego przepisów dyskryminujących ekonomicznie małżeństwa.
- Możliwe jest wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na węgierskich, które tworzą ekonomiczne preferencje dla młodych małżeństw, w tym w szczególności tych, które wychowują dzieci.

1.4. ZNIESIENIE PRAWNEJ DYSKRYMINACJI MAŁŻEŃSTWA

W polskim porządku prawnym nadal obecne są przepisy, które dyskryminują ze względu na pozostawanie w związku małżeńskim. Zamiast wzmacniać więzi między małżonkami, tworzą realne zagrożenie dla stabilności instytucji małżeństwa i niosą ze sobą wiele społecznie niepożądanych skutków. Naruszenie tej stabilności bezpośrednio prowadzi do osłabienia więzi rodzinnych, a w skrajnych przypadkach do rozpadu podstawowej komórki społeczeństwa, co może mieć szczególnie negatywny wpływ na sytuację wychowywanych w rodzinie dzieci. Takie

rozwiązania w sposób oczywisty stoją w sprzeczności z normami ustawy zasadniczej.

Dyskryminacja małżeństw przejawia się przede wszystkim w występowaniu preferencji na rzecz osób niepozostających w związkach małżeńskich. W praktyce beneficjentami tych rozwiązań są nie tylko osoby, które samotnie wychowują dzieci – czyli grupa, która zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej wymaga szczególnego wsparcia. Niejednokrotnie wskutek wadliwego zdefiniowania



Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08

„Ochrona rodziny realizowana przez władze publiczne musi uwzględniać przyjętą w Konstytucji wizję rodziny jako trwałego związku mężczyzny i kobiety nakierowanego na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo (vide: art. 18 Konstytucji). Celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest bowiem nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, **obowiązku podejmowania takich działań, które „umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami”** (wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04) (...) Rozwiązania te nie mogą jednak prowadzić, choćby nawet pośrednio, do **osłabiania trwałości więzów rodzinnych przez takie rozwiązania, które preferowałyby wychowywanie dzieci tylko przez jednego z rodziców albo nawet przez oboje z nich, ale bez zawierania związku małżeńskiego**”.

pojęcia „samotne wychowywanie dziecka” oraz niejednoznacznego ujęcia przepisów, promowana jest sytuacja, w której rodzic rozwodzi się i angażuje w związek nieformalny. Jest paradoksem, że w niektórych ustawach preferowane względem małżeństwa są nie tyle konkubinaty jako takie, ale związki nieformalne z osobą, który nie jest rodzicem dziecka – co trudno uzasadnić w jakikolwiek sposób i można tłumaczyć tylko skrajną nieporadnością legislacyjną.

Wśród regulacji, które pośrednio lub bezpośrednio dyskryminują instytucję małżeństwa wymienić można niektóre przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, przepisy dotyczące rekrutacji do publicznych placówek oświatowych, regulacje określające preferencyjne metody rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych oraz normy regulujące dopłaty do mieszkań.

- Błędnie sformułowane przepisy powodują, że **zaśiłek rodzinny** z tytułu samotnego wychowywania dziecka otrzymać może na preferencyjnych

zasadach względem małżonków rozwiedziony rodzic żyjący w konkubinacie z inną osobą niż drugi rodzic dziecka,

- Przywileje w **rekrutacji do przedszkola** mają dzieci samotnych rodziców, ale niejednoznaczne przepisy umożliwiają nadużywanie tej preferencji przez osoby pozostające relacjach nieformalnych,
- Przywilej **rozliczania podatku dochodowego wspólnie z dzieckiem** przysługuje wyłącznie samotnym rodzicom, podczas gdy rodzice pozostający w związku małżeńskim nie mogą korzystać z takiego rozwiązania,
- W programie mieszkaniowym **„Mieszkanie na Start”** dopłaty do czynszu o wiele trudniej jest uzyskać małżonkom niż osobie samotnej. Ponadto, pierwszeństwo w rekrutacji może gwarantować wiele okoliczności, wśród których nie ma jednak wielodzietności rodziny.

Co proponujemy?

Ponieważ zgodnie z Konstytucją RP normy ustawowe powinny być tak formułowane, aby wzmacniać instytucję małżeństwa, potrzebne jest zniesienie dyskryminacji małżeństwa poprzez zmianę brzmienia przepisów, które mogą wpływać na obniżenie stabilności więzi małżeńskiej. Proponuje się wprowadzenie prawidłowych definicji „samotnego wychowywania dziecka” do wszystkich ustaw, gdzie ten termin się pojawia.

Konieczne jest także uzupełnienie przepisów w taki sposób, aby jak najefektywniej wyeliminować nadużycia. Wzorzec w tym zakresie już istnieje i stano-

wi go uzależnienie przyznania preferencji od wcześniejszego ustalenia świadczenia alimentacyjnego. Niezbędne są zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych, ustawie Prawo oświatowe oraz ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. W przypadku przepisów ustawowych realizujących Narodowy Program Mieszkaniowy postuluje się natomiast podniesienie maksymalnego progu dochodowego przysługującego osobom pozostającym w związku małżeńskim, a w szczególności małżeństwom wychowującym dzieci, proporcjonalnie do wielkości rodziny.

1.5. OCHRONA TOŻSAMOŚCI MAŁŻEŃSTWA

Ochrona małżeństwa to w ujęciu konstytucyjnym nie tylko wzmocnienie gwarancji jego trwałości i likwidacja jego dyskryminacji, ale także ochrona jego tożsamości jako związku kobiety i mężczyzny, który stanowi podstawową instytucję prawa rodzinnego.

Dlatego potrzebne są zmiany prawne, które wzmocnią ochronę małżeństwa i wyeliminują normy, które są lub mogą być wykorzystane do **osłabienia albo wręcz zakwestionowania konstytucyjnego standardu ochrony małżeństwa i rodziny**. Realność takiego ryzyka wynika nie tylko z budzącego kontrowersje orzecznictwa Trybunału Strasburskiego i doświadczeń tych państw, w których orzecznictwo sądowe miało zasadniczy wpływ na prawną instytucjonalizację związków jedнопłciowych oraz odniesienie

do nich pojęcia małżeństwa. Podobne przykłady wskazać można także w rozstrzygnięciach polskich sądów – przypomnieć wystarczy wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2018 r., (II OSK 2129/16) oraz z 10 października 2018 r. (II OSK 2552/16) nakazujące transkrypcję aktu urodzenia, w którym jako rodzice widnieją dwaj mężczyźni i dwie kobiety, otwierające drogę do wpisania do polskiego rejestru stanu cywilnego mężczyzny jako matki oraz kobiety jako ojca. Niedawno wydana przez skład siedmiu sędziów NSA uchwała z 2 grudnia 2019 r. (II OPS 1/2019) uznała jednak, że niedopuszczalna jest transkrypcja aktu urodzenia, w którym wskazano jako rodziców dziecka dwie osoby tej samej płci. Tak daleko idące rozbieżności potwierdzają jedynie konieczność podjęcia interwencji prawodawczej.

Co proponujemy?

Projekt znosi zupełnie zbędną transkrypcję obligatoryjną aktu stanu cywilnego, która jest wykorzystywana w celu wpisywania do polskiego rejestru zdarzeń sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Przewiduje również modyfikację przepisów ustawy o cudzoziemcach.

Zmiany mają na celu wykluczenie ryzyka stosowania przez sądy przepisów prawa obcego traktujących relacje jedнопłciowe jako instytucje prawa rodzinnego oraz ograniczyć możliwość zawierania tego rodzaju związków przez obywateli polskich, co utrudni wywieranie presji na rzecz instytucjonalizacji związków partnerskich w Polsce w oparciu o zarzut rzekomej dyskryminacji osób pozostających w tego rodzaju układach. Projekt znosi transkrypcję obligatoryjną,

która jest wykorzystywana w celu wpisywania do polskiego rejestru stanu cywilnego zdarzeń obcych polskiemu prawu i sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Zakłada również modyfikację przepisów ustawy o cudzoziemcach w zakresie klauzuli wyznaczającej zakres podmiotowy uprawnionych do skorzystania z zezwolenia na pobyt czasowy.

Zmiany te mają na celu harmonizację przepisów ustawy z Konstytucją RP, która w sposób jasny i celowy chroni tożsamość małżeństwa i rodziny opartej na trwałym związku mężczyzny i kobiety.

2. RODZINA

*Państwo w swojej polityce społecznej
i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny.*



Art. 71 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP

2.1. RODZINA A WYCHOWANIE DZIECI

2.1.1. Diagnoza sytuacji

- Ogólny współczynnik dzietności spadł w okresie od 1990 r. do 2015 r. z poziomu 1,99 do 1,29, bardzo dalekiego od poziomu prostej zastępowalności pokoleń, który szacuje się na 2,1.
- Po wprowadzeniu świadczenia 500plus na drugie i kolejne dzieci oraz innych instrumentów prorodzinnych ogólny współczynnik dzietności wzrósł i osiągnął w 2017 r. najwyższy w XXI w. poziom 1,45 i utrzymał się na relatywnie wysokim poziomie 1,44 w 2018 r.
- **Za wzrost ogólnego współczynnika dzietności w latach 2015-2018 odpowiada w szczególności zwiększenie liczby drugich i kolejnych urodzeń.** Należy podkreślić, że zgodnie z prognozami GUS przewidywano w tym okresie spadek liczby urodzeń.
- Zmiany przeciętnej kolejności urodzeń stanowiły przełamanie wieloletniego trendu spadkowego tej zmiennej. To właśnie spadek liczby drugich i kolejnych urodzeń odpowiadał w największym stop-

Mimo wzrostu po 2015 r. ogólny współczynnik dzietności wynosił w 2017 r. w Polsce 1,45. W roku 2018 jego wartość spadła do poziomu 1,44.

W 2017 r. Polska lokowała się poniżej ogólnego współczynnika dzietności dla Unii Europejskiej, który wynosił **1,59**.

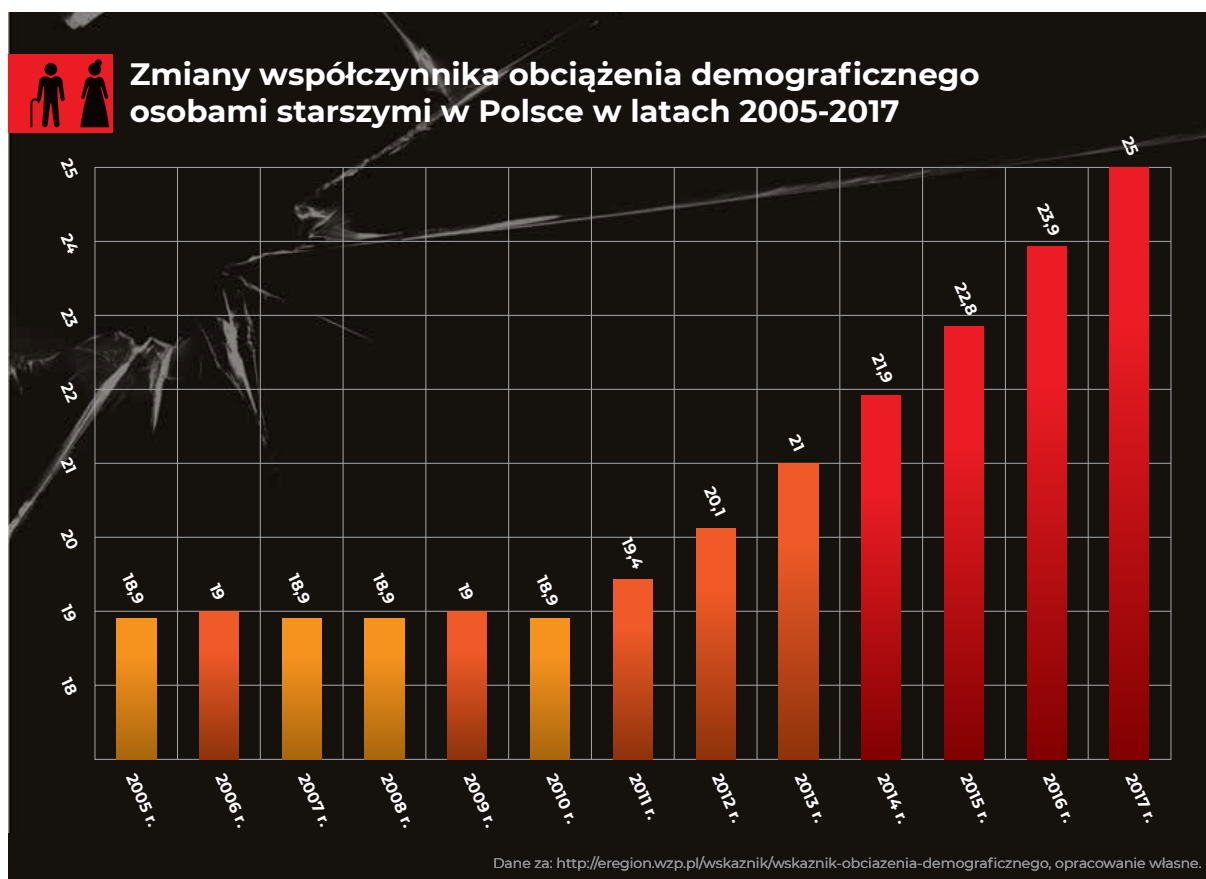
Ogólny współczynnik dzietności, który zapewnia prostą zastępowalność pokoleń: **2,10-215**.

Ostatni rok, w którym ogólny współczynnik dzietności gwarantował prostą zastępowalność pokoleń w Polsce: **1988**.

niu za spadek ogólnego współczynnika dzietności. W przypadku trzecich urodzeń sięgnął on aż 57% w stosunku rocznym. W istotnej mierze wynikało

to z trudniejszej sytuacji materialnej rodzin z trojgiem lub większą liczbą dzieci – chociaż ich łączny dochód rozporządzalny nie odbiega istotnie od średniej krajowej, dochód na osobę w gospodar-

stwie domowych jest bardzo niski. Nie powinno w związku z tym zaskakiwać, że w tej grupie pronatalistyczny efekt programu 500plus jest w największym stopniu zauważalny.

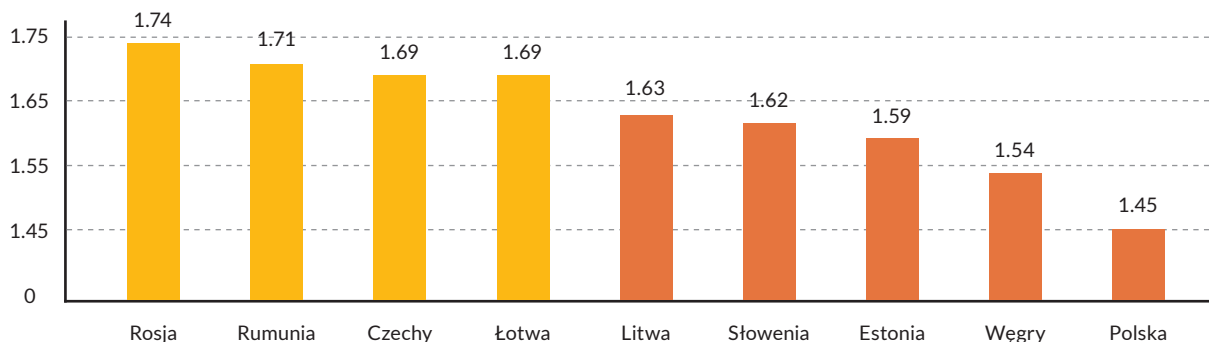


Perspektywa porównawcza

- Ogólny współczynnik dzietności nadal utrzymywał się w naszym kraju w 2017 r. na poziomie dużo niższym niż w większości innych państw środkowej i wschodniej Europy, w tym w Czechach (1,69),

w Estonii (1,59), na Litwie (1,63), na Łotwie (1,69), w Rumunii (1,71), w Rosji (1,74), w Słowenii (1,62), na Węgrzech (1,54), w Polsce: (1,45)

OGÓLNY WSPÓŁCZYNNIK DZIETNOŚCI W WYBRANYCH KRAJACH WSCHODNIEJ I ŚRODKOWEJ EUROPY W 2017 R.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny

- Analiza porównawcza instrumentów polityki rodzinnej w wymienionych krajach pozwala stwierdzić, że niemal we wszystkich państwach mają one charakter bardziej wyspecjalizowany niż w Polsce. **Wsparcie udzielane w formie ulg podatkowych, usług społecznych lub świadczeń bezpośrednich skupia się w szczególności na dwóch grupach:**

- rodzicach dzieci do 3. lub do 6. roku życia, gdy dziecko wymaga szczególnie intensywnej opieki, wymagającej często ograniczenia lub czasowego zaprzestania pracy zarobkowej przez jedno z rodziców;
- rodzinach wielodzietnych wychowujących troje lub więcej dzieci.

To w tych grupach trudności materialne wiążące się z posiadaniem dziecka są odczuwalne najsilniej, a jeden z rodziców czasowo, niejednokrotnie na wiele lat, wstrzymuje lub ogranicza pracę zarobkową.

Jedną z głównych przyczyn spadku dzietności w Polsce jest społeczna i prawna deprecjacja pracy wykonywanej przez rodziców w związku z wychowaniem dzieci.

Często bywa ona nawet na poziomie języka określana jako „nieaktywność”, a wkład pracy włożony w wychowanie rodziny wielodzietnej jako „długoletni okres nieaktywności”. Stoi to w rażącej sprzeczności z rzeczywistością, bo korzyści wiążące się z przyszłą pra-

cą dzieci oraz zapłaconymi przez nie podatkami oraz składkami ubezpieczeniowymi będzie odnosić całe społeczeństwo. **Potrzebna jest zmiana społecznej percepcji zadań wychowawczych, szczególnie w odniesieniu do rodzin z trojgiem i większą liczbą dzieci.**

O ile nakłady związane z utrzymaniem dziecka ponoszą jego rodzice, to przyszłe korzyści wynikające z jego pracy oraz zapłaconych przez nie podatków i składek ubezpieczeniowych osiągnie całe społeczeństwo.

Wszystkie te okoliczności potwierdzają, że do zmiany sytuacji potrzebna jest gruntowna prorodzinna przebudowa systemu prawa podatkowego i systemu emerytalnego. Towarzyszyć jej powinny zmiany w systemie świadczeń rodzinnych i w systemie opieki nad małymi dziećmi, a także wprowadzenie rozwiązań, które w praktyce pozwolą rodzicom na podejmowanie elastycznej pracy na niepełny etat.



Źródło: Centrum im. Adama Smitha

2.1.2. Prawo podatkowe

Mimo wprowadzenia do polskiego systemu prawa podatkowego kilku fragmentarycznych rozwiązań uwzględniających potrzeby rodzin, zasadnicza konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych w naszym kraju nadal nie rozpoznaje, że sytuacja materialna gospodarstw domowych, w których wychowują się małoletnie dzieci, zasadniczo różni się od sytuacji tych, w których podatnik nie ma innych osób na utrzymaniu. Tymczasem, o ile nakłady związane z utrzymaniem dziecka ponoszą jego rodzice, to przyszłe korzyści wynikające z jego pracy oraz zapłaconych przez nie podatków i składek ubezpieczeniowych osiągnie

całe społeczeństwo. Trudno traktować wychowywanie dziecka w rodzinie jako okoliczność o charakterze neutralnym z perspektywy systemu podatkowego.

Niewystarczający jest mechanizm ulgi podatkowej, która stanowi jedynie wyłom w istniejącym systemie i została skonstruowana jako rozwiązanie preferencyjne, czyli sugerujące uprzywilejowanie. Tymczasem już w założeniu systemu podatkowego trzeba uwzględnić, że dziecko, jak inni obywatele, powinno zostać uwzględnione już w punkcie wyjścia tworzenia konstrukcji podatkowych.

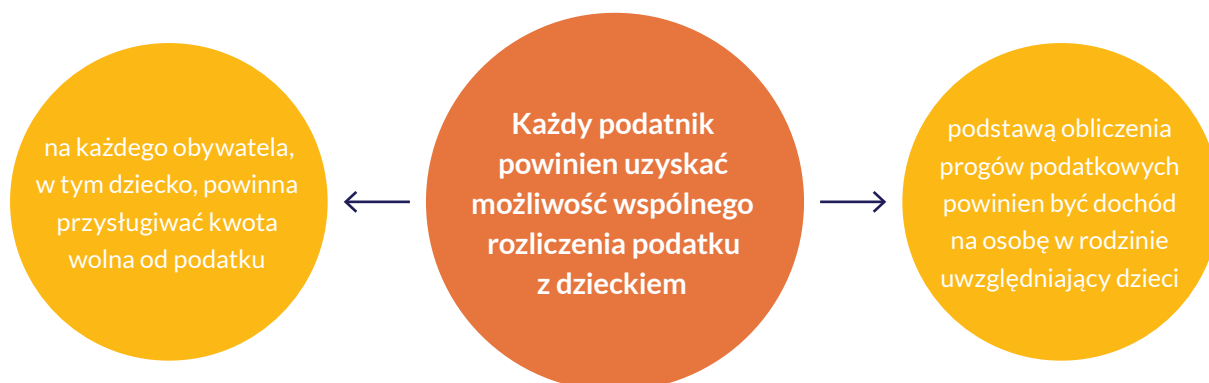
Co proponujemy?

Wychodzimy z propozycją **rozszerzenia mechanizmu kwoty wolnej od podatku** na wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ma żadnych powodów, dla których to rozwiązanie powinno być ograniczone do osób dorosłych, a wykluczać dzieci współtworzące gospodarstwa domowe.

Uzupełnieniem tego rozwiązania powinno być umożliwienie wszystkim obywatelom możliwości wspólnego rozliczania podatku z dzieckiem. Obecnie dotyczy ono tylko samotnych rodziców, ale nie ma przeszkód, by objąć nim także małżeństwa. Może to nastąpić poprzez wprowadzenie **podatkowego ilorazu rodzinnego** znanego m.in. z Francji.

Przyczyni się to do **lepszego odzwierciedlenia rzeczywistej wysokości dochodów, które mają być objęte opodatkowaniem**.

Aktualnie bowiem regulacje pozwalają na opodatkowanie faktycznych dochodów osób bezdzietnych, natomiast w przypadku rodzin z dziećmi w ogóle nie uwzględnia się faktu podziału dochodu między wszystkich członków rodziny. Wprowadzenie do polskiego prawa podatkowego instytucji rodzinnego ilorazu podatkowego spowoduje, że **małżonkowie posiadający dzieci mogą znaleźć się w niższym progu podatkowym, niż osoby o analogicznych zarobkach, które nie posiadają dzieci**. Tym samym **lepiej odzwierciedlona zostaje realna sytuacja zarobkowa poszczególnych podatników**, co powinno mieć znaczenie kluczowe dla ustalenia wysokości podatku od osób fizycznych. Oczywiście w polskich warunkach (jedynie dwie stawki podatkowe) miałyby to wpływ jedynie na sytuację części rodzin wielodzietnych - tych o stosunkowo dobrej sytuacji majątkowej.



Rozwiązanie to miałoby większe znaczenie dla rodzin o niższych dochodach w sytuacji zmian w sposobie ustalania wysokości kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota taka powinna być bowiem liczona oddzielnie dla każdej z części fiskalnych. Oznaczałoby to, że wysokość podatku byłaby ustalana jako suma kwot stanowiących odpowiedni procent (wedle stawki) kwoty dochodu przypadającego na każdą część fiskalną, pomniejszonego o kwotę wolną od podatku ustalaną oddzielnie dla każdej części fiskalnej.

Kwota wyjęta spod opodatkowania może wynosić 12-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. Rozwiązanie to należy rozciągnąć na wszystkich obywateli - nie tylko na podatników. Przyczyni się to do poprawy sytuacji rodzin z dziećmi, ponieważ rodzice będą mogli w praktyce odliczyć kwoty wolne od podatku przypadające również na ich dzieci.

Zakładane cele mogą zostać osiągnięte także poprzez realizację rozwiązań alternatywnych lub przez nie uzupełnione. Może to nastąpić poprzez zmiany w systemie podatkowym częściowo rekompensujące rodzinom koszty związane z wychowaniem dziecka. **Będą one najbardziej efektywne, jeżeli ich charakter będzie progresywny**, czyli w większym wymiarze skupią się na wsparciu rodzin wielodzietnych, w przypadku których dochód rozporządzalny na osobę jest niższy:

- W aktualnym stanie prawnym - bez dalej idących modyfikacji systemu podatkowego oszczędności dla polskich rodzin przedstawiałyby się - w uśrednionym ujęciu - następująco:

podatnicy mieszczący się w I progu podatkowym (13-85 tys. - a zatem większość podatników) obecnie odliczają od podatku 548,30 zł. Ci z nich, których dochód przekracza 31 200 zł (12 * płaca minimalna) odliczać będą 5304 zł, czyli **de facto o 4755,70 zł więcej niż do tej pory.**

Przykładowo, jeśli kwota wolna od podatku wynosiłaby równowartość płacy minimalnej:

$$\begin{aligned} \text{kwota wolna od podatku} &= \\ 12 \times \text{płaca minimalna} &= \\ 12 \times 2600 \text{ zł} &= 31\,200 \text{ zł} \end{aligned}$$

- Dodatkowo podatnicy mogliby odliczyć kwotę zmniejszającą podatek przypadającą na ich dzieci = liczba dzieci w rodzinie x 5304 zł.
- **Trwałe zwolnienie rodziców wielodzietnych z obowiązku płacenia podatku dochodowego do wysokości pierwszego progu podatkowego.** Na Węgrzech matka, która urodziła czworo dzieci, od 1 stycznia 2020 r. będzie dożywotnio zwolniona z podatku dochodowego według podstawowej stawki.
- **Znaczne zwiększenie wysokości ulgi podatkowej przysługującej rodzinom, w szczególności posiadającym troje lub więcej dzieci.**

2.1.3. Reforma świadczenia 500 plus i innych świadczeń rodzinnych.

W 2016 roku wprowadzono w Polsce program „500+”, którego podstawowym celem jest finansowe wsparcie rodzin wychowujących dzieci. Pierwotnie kwotę 500 złotych miesięcznie rodzice otrzymywali na każde drugie i kolejne dziecko, a pod pewnymi warunkami także na pierwsze. W 2019 r. ustawodawca zdecydował się na rozszerzenie programu na wszystkie dzieci.

Zaletą przyjętych rozwiązań jest ich prostota oraz odbiurokratyzowanie, które jest efektem uniezależnienia jego przyznania od dochodu. Krytycy

wskazują, że obecnie przyjęty model świadczenia jest zbyt mało zniuansowany, a wsparcie nie trafia w zwiększonym zakresie tam, gdzie mogłoby przełożyć się w zwiększonym zakresie na poprawę sytuacji materialnej i poprawić kontekst decyzji prokreacyjnych. Podnosi się także, że wprowadzeniu programu 500plus nie towarzyszyła zmiana wcześniej istniejącego nieefektywnego systemu świadczeń rodzinnych, który obejmował „becikowe” oraz rodzinne świadczenia socjalne. Nie zmienił się także system ulg ustawowych przysługujących rodzinom.

Co proponujemy?

- Program 500plus byłby bardziej efektywnym mechanizmem wpływającym na ogólny współczynnik dzietności, jeżeli zostałby mu nadany charakter progresywny, a wysokość świadczenia przysługującego na kolejne dzieci byłaby zróżnicowana. Aby nadać programowi charakter stabilnego wsparcia, wskazane jest także stworzenie stałego mechanizmu waloryzacji świadczenia.
- Oczywistym jest fakt, że już w trakcie trwania ciąży wydatki rodziców związane z opieką prenatalną i okołoporodową czy kompletowaniem wyprawki w znacznym stopniu pogarszają ich sytuację materialną. Tymczasem świadczenie „500+” wypłacane jest dopiero po urodzeniu się dziecka. Polska Konstytucja nie różnicuje ochrony prawnej dzieci ze względu na fazę rozwoju, w której się znajdują. Także prawo pracy rozpoznaje skutki ciąży już na podstawie zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego jej rozpoczęcie. Nie ma przeszkód, by ten efekt był zauważalny także w przypadku świadczenia 500plus.
- **Uporządkowania wymaga wadliwie skonstruowany system świadczeń rodzinnych, który został stworzony przed 2015 r.** Przykładem może być „becikowe”, którego uzyskanie jest uzależnione od spełnienia relatywnie wysokiego kryterium dochodowego. Przysługuje ono ponad ¾ rodziców nowo urodzonych dzieci, ale system weryfikacji dochodu generuje znaczne koszty i uciążliwości dla ubiegających się rodzin oraz wymaga poważnego zaangażowania ze strony rodziców.
- Gruntownej rewizji wymaga system ulg ustawowych w zakresie dostępu do usług społecznych, który powinien szerzej uwzględniać sytuację dzieci i gwarantować im dostęp do usług bezpłatnie lub po znacznie obniżonych stawkach. **W obecnej sytuacji mamy do czynienia ze stanem paradoksalnym, w którym ulga na przejazdy kolejną w wysokości 51% przysługuje posiadającym często własne źródło utrzymania studentom i doktorantom, ale nie przysługuje pozostającym na utrzymaniu rodziców dzieciom powyżej 4. roku życia, które objęte są ulgą na niższym poziomie 37%.**

2.1.4. Opieka nad dziećmi do lat 3

Prowadzona obecnie przez państwo polityka rodzinna wciąż w niedostateczny sposób odpowiada na zróżnicowane potrzeby rodziców w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech. Dominujący dziś model – oparty na finansowaniu instytucjonalnej opieki kolektywnej jest jednostronny i dyskryminuje szerokie grupy rodziców. **Nie uwzględnia on również indywidualnych predyspozycji i rozwoju samych dzieci**, z których wiele ma problemy z adaptacją lub problemy zdrowotne wynikające z przebywania w żłobku. Sytuacja ta szczególnie uderza w matki dzieci do lat 3, które stawiane są przed teoretycznym wyborem: praca zarobkowa na cały etat lub opieka nad własnym dzieckiem. Konsekwencją pierwszego wyboru jest rozłąka z dzieckiem, przemęczenie oraz brak czasu na odpoczynek i wynikające z tego problemy natury zdrowotnej i psychicznej. Kobiety podejmujące tę drugą decyzję mierzyć się

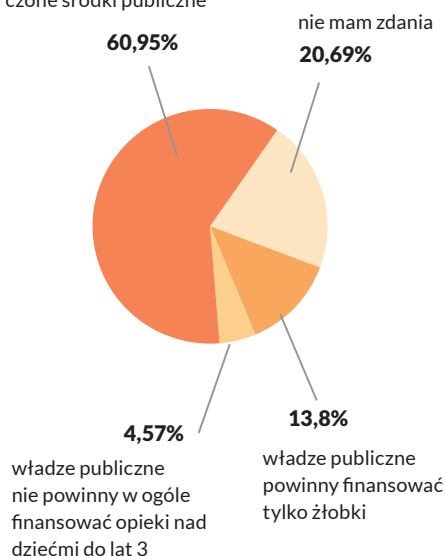
muszą natomiast z wykluczeniem ekonomicznym i społecznym, gdyż ich działalność nie jest postrzegana jako praca, choć spełnia wszystkie jej przesłanki poza odpłatnością.

Dominujący dziś model – oparty na finansowaniu instytucjonalnej opieki kolektywnej jest jednostronny i dyskryminuje szerokie grupy rodziców.

Odpowiedzią na te problemy jest instytucja bonu wychowawczego. Dzięki wprowadzeniu tego instrumentu, równouprawnione zostaną różne formy opieki nad dzieckiem, które dostosowane będą do jego indywidualnych predyspozycji oraz preferencji rodziców. Bon wychowawczy powinien mieć formę bezpośredniego transferu finansowego, o którego

JAK POWINNA BYĆ FINANSOWANA PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE OPIEKA NAD DZIEĆMI DO LAT 3?

rodzice powinni mieć wybór, na jaką formę opieki nad dzieckiem zostaną przeznaczone środki publiczne



Źródło: badanie IPSOS w lutym 2017 r.

przeznaczeniu decydować będą rodzice dziecka, którzy nie zdecydują się na skorzystanie z pełnoetatowej opieki instytucjonalnej zapewnianej przez państwo. W ten sposób, wachlarz dostępnych rozwiązań w tym zakresie zostanie znacznie rozszerzony i to do rodziców będzie należał realny wybór sposobu opieki nad dzieckiem – czy będzie to opieka instytucjonalna w publicznej lub prywatnej placówce, pomoc niani, punkt opieki dziennej, klub dziecięcy czy opieka sprawowana osobiście lub skorzystanie z pomocy osób najbliższych (babć, dziadków, rodziny, sąsiadów). Bon wychowawczy będzie zatem stanowił element realizacji fundamentalnych praw rodziców, których rola w wychowaniu i edukacji dzieci powinna być zawsze pierwszoplanowa. Wprowadzenie bonu przyczyni się jednocześnie do powstania nowych miejsc pracy zarobkowej oraz poprawy sytuacji materialnej osób sprawujących faktyczną opiekę nad dziećmi.

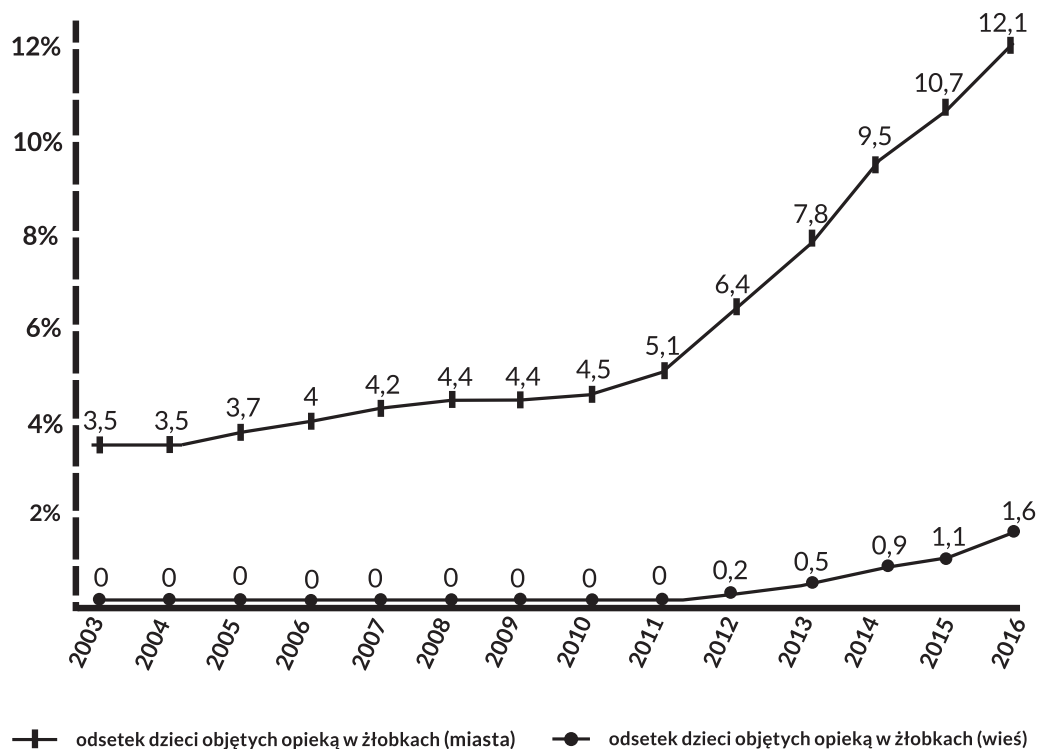
Jak wskazują liczne badania, **większość rodziców nie traktuje żłobków jako pierwszego wyboru**. Można również przypuszczać, że istnieje spory odsetek matek (lub ojców), które z powodu braku alternatywy i możliwości elastycznego kształtowania modelu opieki nad dzieckiem, nie decydują się na powrót do pracy zarobkowej po ustaniu urlopu rodzicielskiego, obawiając się, że umieszczenie dziecka w placówce negatywnie odbije się na jego psychice, zdrowiu i więzi z rodzicami. Już w 2011 r. badania potwierdzały, że prowadzona przez państwo jednostronna polityka oparta na instytucjonalnej opiece kolektywnej nie współgra z oczekiwaniami rodziców. Aż 85 proc. polskich matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy wskazywało, że najchętniej powierzyłoby stałą opiekę nad dzieckiem opiekunce spośród najbliższej rodziny i przyjaciół, a jednocześnie ponad połowa badanych (52 proc.) w ogóle nie chciałaby posłać dziecka do żłobka. Badania przeprowadzone przez IPSOS¹ w 1 lutym 2017 r. na zlecenie Instytutu Ordo Iuris potwierdziły, że prawie 61% Polaków jest zdania, że rodzice powinni mieć wybór, na jaką formę opieki nad dzieckiem zostaną przeznaczone środki publiczne. Zaledwie 14 proc. ankietowanych uważa, że władze publiczne powinny finansować tylko żłobki.

2.1.4.1. Niewydolność modelu opartego wyłącznie na kolektywnej opiece instytucjonalnej. Przykład Warszawy

nną barierą jest brak miejsc w państwowych lub dotowanych przez państwo placówkach świadczących opiekę kolektywną nad dziećmi do lat 3. W samej tylko Warszawie, liczba miejsc w żłobkach podlegających samorządowi terytorialnemu w 2018 r. wynosiła 7603, natomiast w dotowanych żłobkach prywatnych 5771. Tymczasem, wg danych GUSu w Warszawie mieszka obecnie 63686 dzieci w wieku do lat trzech (ok. 42 000 w wieku 12 – 36 miesięcy). Tworzenie i utrzymanie każdego nowego miejsca w placówce świadczącej opiekę kolektywną to znaczny koszt, przekraczający moż-

1 Badanie Postawy matek małych dzieci wobec rozwoju i form opieki nad małymi dziećmi zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Nutricia na próbie 734 matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy. Badanie przeprowadzono między 30 maja a 24 czerwca 2011 r.

WYKRES 5. ODSETEK DZIECI DO LAT 3 OBJĘTYCH
OPIEKĄ ŻŁOBKOWĄ W MIASTACH I NA WSI



ŹRÓDŁO: Baza Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego,
<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/metadata/cechy/3398?back=True>, dostęp: 22.06.2017.

liwości budżetów samorządów (koszt utrzymania jednego miejsca w żłobku w Warszawie wynosi ok. 1464,95 zł miesięcznie w przeliczeniu na 12 miesięcy). Odsetek dzieci i rodziców pozbawionych wsparcia w zakresie opieki w innych miejscowościach, szczególnie mniejszych miastach i wsiach jest z jeszcze większy.

W praktyce warszawskie żłobki jedynie w ograniczonym zakresie zastępują rodziców w opiece nad dziećmi, pozwalając im łączyć pracę zarobkową z wychowawczą. Z danych udostępnionych Instytutowi Ordo Iuris przez warszawski ratusz wynika, że dziecko zapisane do żłobka przebywa w nim średnio 122 dni w ciągu roku. Najczęstszą przyczyną nieobecności są infekcje.

Co proponujemy?

Wprowadzenie bonu wychowawczego byłoby odpowiedzią na tę znaczną lukę w funkcjonowaniu systemu opieki nad dziećmi i umożliwiłoby rodzicom łatwiejsze godzenie pracy zarobkowej z opieką. Podkreślić należy, że bon jest rozwiązaniem znacznie tańszym niż tworzenie nowych miejsc w żłobkach (jego proponowana wysokość to ok. 700 zł). Ze względu na jego powszechny charakter, koszty administracyjne obsługi tego instrumentu będą stosunkowo niskie.

2.1.4.2. Konstrukcja bonu wychowawczego

Bon wychowawczy powinien być postrzegany jako element zapewniania przez państwo wsparcia rodzicom w opiece nad dziećmi. Z tych przyczyn, nie powinien on stanowić osobnego świadczenia, lecz być wpisany w system opieki nad dziećmi, tak by równouprawnione były różne jej formy. Rodzice powinni mieć wybór czy korzystają z prowadzonej lub dotowanej opieki kolektywnej przez instytucje samorządu terytorialnego, czy decydują się na inne formy,

BON

WYCHOWAWCZY



- Przyznawany **co miesiąc** rodzicom do wykorzystania na inne niż dotowane lub prowadzone przez państwo formy **opieki nad małymi dziećmi**.



- Bon będzie można wykorzystać na: prywatny żłobek, punkt opieki dziennej, klub dziecięcy, wynagrodzenie rodzica, niani lub innej bliskiej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem (np. babci lub dziadka).



- Wysokość bonu wychowawczego powinna być obliczana w odniesieniu do średniego wynagrodzenia brutto w Polsce (proponujemy, by wynosił on 15% tej kwoty). **Bon nie powinien podlegać opodatkowaniu.**



- Bon wychowawczy powinien przysługiwać rodzicom dziecka w wieku od 12 do 36 miesiąca życia, którzy nie przebywają na płatnym urlopie rodzicielskim z tytułu urodzenia tego dziecka.



- Początkowo, bon może przysługiwać na drugie i kolejne dziecko - rodziny wielodzietne potrzebują pomocy w pierwszej kolejności ze względu na ich **gorszą sytuację materialną**.



- Środki na pokrycie bonu wychowawczego byłyby przekazywane do **rozdysponowania samorządom** z budżetu państwa.



w tym również opiekę sprawowaną osobiście. Każda z tych form powinna być wspierana przez państwo.

Wprowadzenie bonu wychowawczego powinno być połączone z gruntownymi zmianami obowiązujących przepisów dotyczących opieki nad dziećmi do lat trzech (w szczególności ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat trzech). **Przed wszystkim konieczne jest uznanie na poziomie ustawowym działalności opiekuńczo-wychowawczej wykonywanej przez rodziców lub osoby najbliższe za równoprawną formę opieki nad dzieckiem.**

Bon wychowawczy w skrócie:

- Przyznawany co miesiąc rodzicom do wykorzystania na inne niż dotowane lub prowadzone przez państwo formy opieki nad małymi dziećmi.
- Bon będzie można wykorzystać na: prywatny żłobek, punkt opieki dziennej, klub dziecięcy, wynagrodzenie rodzica, niani lub innej bliskiej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem (np. babci lub dziadka).
- Wysokość bonu wychowawczego powinna być obliczana w odniesieniu do średniego wynagrodzenia brutto w Polsce (proponujemy, by wynosił on 15% tej kwoty). Bon nie powinien podlegać opodatkowaniu.
- Bon wychowawczy powinien przysługiwać rodzicom dziecka w wieku od 12 do 36 miesiąca życia, którzy nie przebywają na płatnym urlopie rodzicielskim z tytułu urodzenia tego dziecka.
- Początkowo, bon może przysługiwać na drugie i kolejne dziecko - rodziny wielodzietne potrzebują

pomocy w pierwszej kolejności ze względu na ich trudniejszą sytuację materialną.

- Środki na pokrycie bonu wychowawczego byłyby przekazywane do rozdysponowania samorządom z budżetu państwa, a system jego finansowania można zintegrować z systemem finansowania opieki instytucjonalnej.

W miejsce planowanego znacznego wzrostu wydatków budżetu państwa na rozwój żłobkowej opieki kolektywnej wprowadzić trzeba efektywne rozwiązania pozostawiające rodzicom swobodny wybór formy opieki nad dzieckiem. Wprowadzenie ogólnopolskiego bonu wychowawczego przysługującego od urodzenia drugiego lub trzeciego dziecka, który zagwarantuje poszanowanie pluralizmu form opieki nad dziećmi i umożliwi rodzicom wybór pomiędzy instytucjonalną opieką kolektywną, opieką domową i innymi formami opieki nad dzieckiem, może zostać połączone z innymi rozwiązaniami, w tym w szczególności:

- wydłużeniem płatnych urlopów rodzicielskich do 24 lub 36 miesięcy, które początkowo może przysługiwać w przypadku urodzenia drugiego lub kolejnego dziecka;
- wprowadzeniem ulg podatkowych dedykowanych rodzicom najmłodszych dzieci."

Oryginalnym rozwiązaniem, które wejdzie w życie na Węgrzech od 1 stycznia 2020 r. jest wynagrodzenie wypłacane dziadkom dziecka do 3. roku życia sprawującym nad nim opiekę (GYED). Okres opieki nad dzieckiem jest traktowany jako staż pracy i nie kumuluje się z emeryturą ani wynagrodzeniem z innego źródła.

2.1.5. Uwzględnienie pracy związanej z wychowaniem dzieci w systemie emerytalnym

System emerytalny w obecnie funkcjonującej formie traktuje jako pracę co do zasady aktywność zarobkową. W efekcie – poza nielicznymi dość wąsko ujętymi wyjątkami – praca niezarobkowa związana

z wychowaniem dzieci jest w systemie niewidoczna. Podczas, gdy w wielu krajach (np. Francja, Estonia) przy obliczaniu emerytury uwzględnia się także pracę niezarobkową związaną z wychowaniem dzieci.

Takie rozwiązania są nie tylko istotną determinantą pogarszającej się sytuacji demograficznej, ale prowadzą do sytuacji, w której rodzice ponoszący poważne nakłady finansowe i nakłady pracy w związku z wychowaniem dzieci mogą zostać zupełnie pozbawieni emerytury lub otrzymywać emerytury bardzo niskiej wysokości, chociaż ich dzieci w tym samym

czasie obciążone są wysokimi składkami na ubezpieczenia społeczne.

W związku z tym konieczna jest jego przebudowa istniejących rozwiązań, która uwzględni w zakresie wysokości emerytury także pracę związaną z wychowaniem dzieci.

Co proponujemy?

Rozwiązanie tego problemu może przybrać formę **transferu bezpośredniego środków gromadzonych na emeryturę od dziecka do rodziców**. Propozycja przedstawiona przez Instytut Ordo Iuris zakłada umożliwienie przekazywania środków pochodzących z części składki emerytalnej dziecka, bezpośrednio na konto emerytalne rodzica.

Przykładowa propozycja to umożliwienie dziecku **dedykowania środków pochodzących z 4% podstawy wymiaru składki na konto emerytalne ZUS każdego ze swych rodziców**. Oznacza to, że każde dziecko mogłoby przekazać na wskazane konta emerytalne środki odpowiadające maksymalnie 8% podstawy wymiaru składki. Uprawnionymi osobami byłiby rodzice biologiczni lub adopcyjni, nie więcej niż dwie osoby. **Pozostałe środki pochodzące ze składki emerytalnej byłyby księgowane na dotychczas przyjętych zasadach ogólnych**. Takie ukształtowanie systemu oznacza, że rodzice będą mogli otrzymywać emeryturę wyższą niż wynikałoby to jedynie ze składek przez nich odprowadzonych. Z prezentowanego rozwiązania mogłaby skorzystać każda osoba uiszczająca składkę emerytalną.

Postulowana propozycja zakłada umożliwienie dziecku dedykowania środków pochodzących z 4% podstawy wymia-

ru składki na konto emerytalne ZUS każdego ze swych rodziców. Oznacza to, że każde dziecko mogłoby przekazać na wskazane konta emerytalne środki odpowiadające maksymalnie 8% podstawy wymiaru składki.

Postulowane rozwiązanie ma charakter prodemograficzny, a także motywujący do zachowania co najmniej dobrych relacji pomiędzy rodzicami a dziećmi. Może ono także skłaniać rodziców do zadbania o lepsze wykształcenie i wychowanie dzieci, na czym skorzysta całe społeczeństwo, szczególnie w długoterminowej perspektywie.

Systemowe zmiany prorodzinne w systemie emerytalnym ze względu na ich charakter mogą zostać wprowadzone jedynie *pro futuro*.

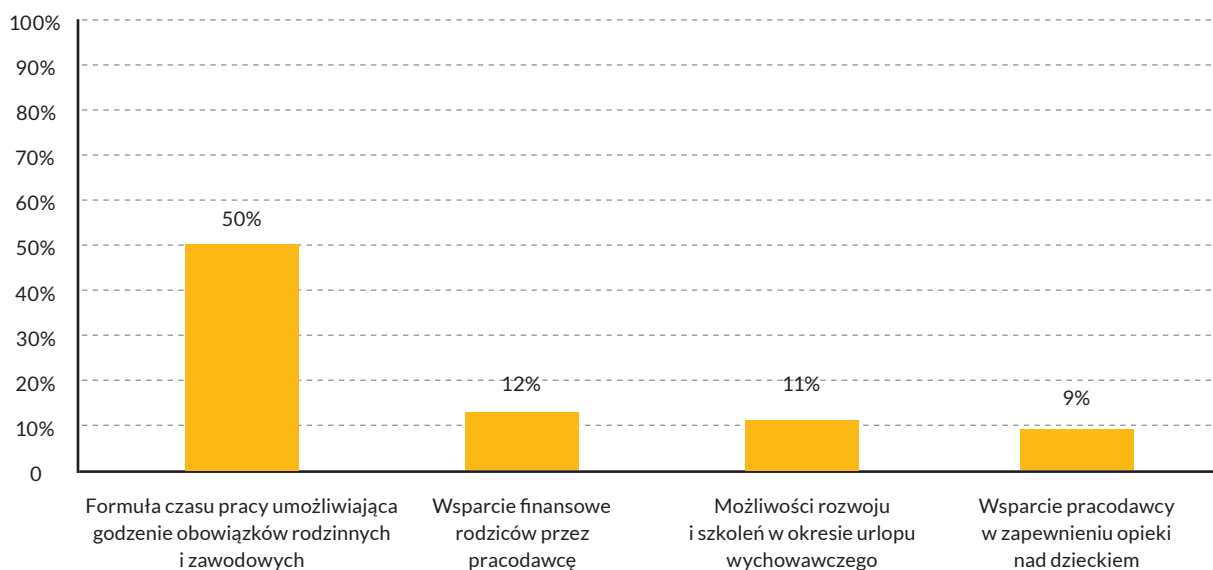
Alternatywą wobec przedstawionych rozwiązań może być **obliczanie wysokości emerytury z uwzględnieniem liczby wychowanych dzieci i pracy włożonej w ten proces**. Przykładem może być rozwiązanie przyjęte we Francji, gdzie po urodzeniu 3. dziecka emerytura jest podwyższana o 10%, a po urodzeniu kolejnych o dalsze 5%, do maksymalnej wartości 30%. Rozwiązanie o zbliżonym charakterze funkcjonuje także m.in. w Estonii.

2.1.6. Udogodnienia dla rodziców łączących wychowywanie dzieci z pracą zarobkową

Badania sondażowe wskazują, że największą trudnością w zakresie łączenia pracy zarobkowej i pracy niezarobkowej związanej z wychowaniem dzie-

ci jest brak możliwości dostosowania czasu pracy do obowiązków wychowawczych, w tym podjęcia pracy na niepełny etat i w elastycznych godzinach.

OBSZARY O NAJWIĘKSZYM ZNACZENIU Z PERSPEKTYWY ŁĄCZENIA PRACY ZAROBKOWEJ I NIEZAROBKOWEJ W OPINII RODZICÓW NA URLOPACH WYCHOWAWCZYCH (NIEMCY)



Źródło: Arbeitnehmer(innen)befragung „Familienfreundlicher Betrieb“ (6. 11.–6. 12. 2003)

Przyjęte w Polsce rozwiązania prawne już dzisiaj pozwalają na wykonywanie pracy w elastycznej formule czasowej dostosowanej do szczególnych potrzeb związanych z wychowaniem dziecka. Nie ma też przeszkód dla zatrudniania pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy.

W przypadku części zawodów bardzo istotnym dodatkowym udogodnieniem może być możliwość wykonywania pracy poza siedzibą pracodawcy, w tym w domu. Prawo pracy pozwala na zatrudnianie w formule „telepracy”, chociaż brak regulacji pracy zdalnej bez wykorzystania środków komunikacji elektronicznej oraz takiej pracy zdalnej, która jest wykonywana incydentalnie.

W praktyce rozwiązania umożliwiające pogodzenie ról rodzicielskich i zawodowych są jednak mniej popularne niż w innych krajach środkowej i zachodniej Europy. Brakuje mechanizmów, które zachęcałyby pracodawców do tworzenia miejsc pracy pozwalających

na łączenie pracy zarobkowej z opieką nad dziećmi oraz zatrudniania rodziców w wymiarze mniejszym niż pełny etat, odpowiadającym zróżnicowanym potrzebom związanym z opieką nad dziećmi.

Ponadto przerwa w wykonywaniu zawodu lub stażu w związku z opieką nad dzieckiem może stanowić przeszkodę w uzyskaniu i utrzymaniu niektórych uprawnień zawodowych.

Na niepełny etat pracowało w Polsce w 2017 r. jedynie 6,7% zatrudnionych. Średnia dla Unii Europejskiej wynosiła 19,5%.

Dla pracodawcy w praktyce koszt stworzenia dwóch stanowisk w niepełnym wymiarze czasu pracy jest wyższy niż jednego pełnoetatowego. Wynika to ze zwiększonych kosztów księgowości i konieczności odrębnego wyznaczania zadań.]

Co proponujemy?

- Na zmianę sytuacji może wpłynąć stworzenie mechanizmów promujących udogodnienia dla rodzin tworzone przez przedsiębiorców, które

może przybrać różne formy, jak **programy certyfikacji firm prorodzinnych i wyróżnienia dla przedsiębiorców**. Takie rozwiązania prowadzone

przez organizacje pozarządowe lub przez władze publiczne funkcjonują m.in. na Węgrzech, w Niemczech i w Austrii. Pozwalają one na promocję i wdrażanie zróżnicowanych mechanizmów prorodzinnych odpowiadających specyfice dużych, średnich i małych przedsiębiorstw, w tym związanych z czasem pracy.

- **Wprowadzenie w sektorze publicznym, w tym w szczególności w organach administracji publicznej, rozwiązań pozwalających na godzenie ról zawodowych i wychowawczych, w tym poszerzenie możliwości zatrudniania rodziców w niepełnym wymiarze czasu pracy.** Sektor publiczny powinien wypracowywać w tym zakresie mechanizmy wzorcowe.
- Bezpośrednim wsparciem dla rodziców, w tym matek wracających na rynek pracy zarobkowej po okresie opieki nad dzieckiem, może być wzorowane na rozwiązaniach węgierskich pokrycie ich składek na ubezpieczenia społeczne przez okres roku lub dwóch lat od rozpoczęcia bądź wznowienia pracy zarobkowej po okresie przerwy związanej z opieką nad dziećmi. Przywilej ten nie powinien

być uzależniony od podjęcia przez beneficjenta pracy pełnoetatowej ani od podjęcia pracy zarobkowej w krótkim okresie po urodzeniu dziecka.

- Dalej idącym rozwiązaniem wspierającym rodziców małoletnich dzieci w zakresie łączenia pracy wychowawczej i zawodowej może być sfinansowanie części ich składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez cały okres wychowania dziecka. Może ona rosnąć proporcjonalnie wraz z liczbą dzieci wychowywanych przez rodziców. Rozwiązanie to, które można potraktować jako uzupełnienie proponowanych zmian w systemie emerytalnym, stanowiłoby odzwierciedlenie oczywistego faktu, że praca wychowawcza związana z wychowaniem dzieci wprost przekłada się na możliwość funkcjonowania systemu emerytalnego w przyszłości.

Ważne, by wprowadzanie udogodnień pozwalających na łączenie pracy zarobkowej z niezarobkową lub rozpoczęcie pracy zarobkowej przez rodzica po okresie pełnowymiarowej opieki nad dziećmi nie wiązało się z formalnym czy faktycznym deprecjonowaniem pracy wychowawczej.

2.2. OCHRONA INTEGRALNOŚCI RODZINY

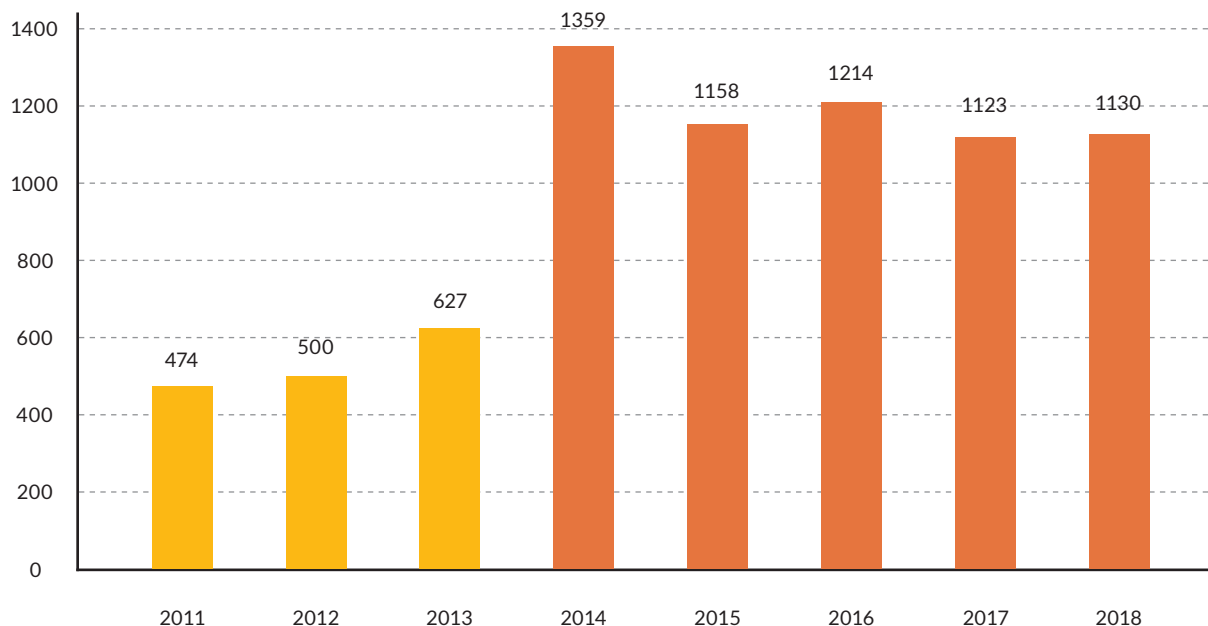
2.2.1. Diagnoza sytuacji

- Po wejściu w życie w 2010 r. kontrowersyjnych przepisów przekazujących pracownikom socjalnym przysługujące wcześniej policji uprawnienie do odebrania dziecka w trybie interwencyjnym gwałtownie wzrosła liczba odbieranych z rodzin dzieci. Pomiędzy 2011 r. a 2014 r. wzrosła z 474 do 1 359 dzieci. Wiele spośród tych przypadków miało charakter bezzasadnej lub nieproporcjonalnej ingerencji w autonomię rodzin. Zarazem ze względu na ograniczone godziny pracy pracowników socjalnych i zespołów interdyscyplinarnych w innych przypadkach interwencja w ogóle nie była możliwa.
- Obowiązujące normy dotyczące procedury „Niebieskie Karty” nadal definiują jako przemoc zjawi-

ska o innym charakterze, w tym pojedyncze przypadki „krytyki” lub „kontroli” dziecka. W praktyce ukierunkowanie działań aparatu państwa na przeciwdziałanie takim zachowaniom może utrudniać przeciwdziałanie przypadkom przemocy.

- Do sądów w 2018 r. wpłynęło ogółem zaledwie 15 zażaleń na odebranie dziecka w trybie art. 12b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Oznacza to, że zostały one złożone w zaledwie 1,3% przypadków odebrania dziecka, w tym w dużej części wówczas, gdy nieodpłatnej pomocy prawnej udzielił Instytut Ordo Iuris. Rodzice pozbawieni nieodpłatnej pomocy prawnej byli zazwyczaj bezradni w konfrontacji z aparatem

Liczba dzieci odebranych na podstawie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie



*Dane dotyczące umieszczania dzieci w różnych formach opieki nie sumują się do liczby ogółem odebranych dzieci z rodziny - 1 130, ponieważ w niektórych przypadkach odebrane dzieci były umieszczane w danym roku kalendarzowym w więcej niż jednej formie opieki (np. placówka opiekuńczo-wychowawcza, a następnie rodzina zastępcza).
Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

państwa. Nieodpłatna pomoc prawna przysługuje w takich przypadkach nawet w Norwegii.

- **Bardzo ważne, by przepisy służące przeciwdziałaniu przemocy pozwalały jednocześnie na jak najskuteczniejszą ochronę rodziny i jej członków przed zjawiskami przemocowymi, a zarazem nie tworzyły nieproporcjonalnie szerokiej przestrzeni ingerencji władz publicznych w życie rodzinne.**
- Regulacje dotyczące stosunków rodzinnych – a zwłaszcza odnoszące się do możliwej ingerencji

w nie władz publicznych – zawsze powinny cechować się **jednoznacznością i ścisłością**, tak aby nie były podatne na różnorodne, w tym ideologiczne, interpretacje.

- W państwie prawnym daleko idąca ingerencja w życie prywatne i rodzinne powinna następować co do zasady na mocy decyzji sądu, a w przypadkach wymagających działania interwencyjnego przez wyspecjalizowane organy administracji władczej.

2.2.2 Wzmocnienie sądownictwa rodzinnego

Rzeczpospolita Polska chroni małżeństwo, rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo, także poprzez prowadzoną politykę społeczną i gospodarczą. Dla właściwej realizacji tych zasad konieczna jest reforma wymiaru sprawiedliwości, której efektem będzie zagwarantowanie sądowej ochrony praw rodzin. Pro-

ponowane w tym zakresie zmiany stanowią uzupełnienie rozwiązań mających wzmocnić standard prawnej ochrony tożsamości małżeństw (zob. pkt 1.1). Aby osiągnąć postawiony cel należy odrzucić koncepcję, według której władcza ingerencja w życie rodzin jest zadaniem organów administracji, na rzecz wzmocnie-

nia sądowej ochrony rodziny, która zapewnia wyższy standard gwarancji proceduralnych oraz niweluje ry-

zyko arbitralnych decyzji. W związku z tym konieczne jest dokonanie zmian w trzech obszarach.

Co proponujemy?

Pierwszy to wprowadzenie **obowiązku tworzenia wydziałów rodzinnych i nieletnich w każdym sądzie rejonowym i każdym sądzie okręgowym** (sądzie II instancji) oraz przekazanie do tych wydziałów sądów rejonowych uprawnień do orzekania we wszystkich sprawach z zakresu prawa rodzinnego i nieletnich. Dzięki wprowadzeniu powyższych zmian możliwe będzie funkcjonowanie wydziałów rodzinnych i nieletnich jako sądów wyspecjalizowanych.

Propozycja zakłada obowiązkowe tworzenie wydziałów rodzinnych i nieletnich w każdym sądzie rejonowym i każdym sądzie okręgowym (sądzie II instancji) oraz przekazanie do tych wydziałów sądów rejonowych uprawnień do orzekania we wszystkich sprawach z zakresu prawa rodzinnego i nieletnich.

W wyspecjalizowanym sądzie orzekać powinni wyspecjalizowani sędziowie. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie obowiązku regularnego uczestnictwa w szkoleniach rozwijających kompetencje miękkie i specjalistyczną, nieprawniczą wiedzę, konieczne do skutecznego i sprawiedliwego orzekania

w sprawach rodzinnych i nieletnich. Zapewnienie organizacji takich szkoleń winno spocząć na Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, która już teraz zapewnia szkolenia zawodowe i inne formy doskonalenia zawodowego sędziów.

Kolejnym elementem reformy zwiększającej ochronę praw rodzin w Polsce jest **usprawnienie współpracy sądów z kuratorami i ekspertami sądowymi**. Ci pierwsi jako podmioty egzekwujące orzeczenia sądowe powinni regularnie kontaktować się z sądami rodzinnymi i mieć jasno określone uprawnienia i obowiązki. Zmiany wymaga także tworzenie i funkcjonowanie opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów, które powinny funkcjonować przy sądach rejonowych i udzielać sędziom wsparcia diagnostycznego w każdej zawistej przed sądem rodzinnym sprawie.

Dzięki zmianom strukturalnym w sądownictwie, specjalizacji i podnoszeniu kwalifikacji sędziów oraz usprawnienia ich współpracy z kuratorami i ekspertami sądowymi zapewniony zostanie wyższy standard gwarancji proceduralnych oraz zmniejszone zostanie ryzyko arbitralnych i po prostu błędnych decyzji organów administracji.

2.2.3. Ochrona rodziny przed przemocą oraz nieuzasadnioną ingerencją władz publicznych

Jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny, art. 18 Konstytucji RP stanowi podstawę dla określania zasad polityki państwa w stosunku do małżeństwa i rodziny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, pkt III.8), a instytucja małżeństwa i rodziny są wartościami, które zajmują szczególnie wysoką rangę w hierarchii wartości konstytucyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., sygn. akt K 16/04, pkt III.4). Przepis ten – usytuowany w rozdziale I obowiązującej ustawy zasadniczej – w sposób wyraźny ujawnia

wolę ustrojodawcy, który ochronę rodziny sytuuje wśród najważniejszych zadań stawianych władzom Rzeczypospolitej Polskiej.

Bardzo ważne, by przepisy służące przeciwdziałaniu przemocy pozwalały jednocześnie na jak najskuteczniejszą ochronę rodziny oraz jej członków przed zjawiskami przemocowymi, a zarazem nie tworzyły nieproporcjonalnie szerokiej do zakładanego celu możliwości ingerencji władz publicznych w życie rodzinne.

Co proponujemy?

Regulacje dotyczące stosunków rodzinnych – a zwłaszcza odnoszące się do możliwej ingerencji w nie władz publicznych – zawsze powinny cechować się **jednoznacznością i ścisłością**, tak aby nie były podatne na różnorodne, w tym ideologiczne, interpretacje. Nie można z góry zakładać – co niestety czynią niektórzy uczestnicy życia publicznego – że rodzina jest z natury rzeczą środowiskiem w jakiś szczególny sposób narażonym na powstawanie zjawisk o charakterze patologicznym, związanych np. z przemocą. Tego rodzaju założenia nie mają podstawy zarówno we współczesnej wiedzy kryminologicznej, jak i w przybliżonych powyżej normatywnych uwarunkowaniach Konstytucji RP.

Sam zwrot „przemoc w rodzinie” zostaje w projekcie zastąpiony określeniem „przemoc domowa” nie tylko w tytule samego aktu, ale również we wszystkich jego przepisach. Władze państwowe i samorządowe – których dotychczasowe kompetencje przyznane na mocy obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie pozostałyby niezmienione – w swojej działalności powinny skupić się na ochronie przed przemocą nie tylko rodziny, ale wszystkich gospodarstw domowych.

Z powyższych względów należy zaproponować także **definicję przemocy domowej**. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że aktualna definicja przemocy w rodzinie nie spełnia wymagań poprawnej legislacji. Wynika to w pierwszym rzędzie z faktu, że w swojej treści odwołuje się ona do pojęć niedookreślonych, otwartych na różnego rodzaju interpretacje – w tym prowadzące do uznania za przemoc w rodzinie zjawisk, które w istocie nią nie są. Poza tym warto zauważyć, że obecnym brzmieniu ustawa za członka rodziny uznaje się także każdą osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą. To oznacza, że ustawowe pojęcie „przemocy w rodzinie” obejmuje osoby co prawda „zamieszkujące”, czy „gospodarujące” wspólnie, ale niezwiązane żadnymi więzami typowo

rodzinnymi, np. studentów wynajmujących wspólnie stancję. Stąd też do zjawisk przemocowych występujących w tego rodzaju okolicznościach powinno odnosić się ogólne unormowanie prawa karnego, a nie regulacje stworzone na potrzeby przeciwdziałania przemocy domowej.

Szeroka, niejednoznaczna definicja przemocy obejmująca swym zakresem każde umyślne działanie (a nawet zaniechanie) prowadzące do naruszenia dóbr osobistych osoby wspólnie zamieszkującej, prowadzi do braku precyzyjnego zaadresowania instrumentów polityki antyprzemocowej. W praktyce zdarzeniem obligującym do wszczęcia pracochłonnych procedur są wyzwiska lub „przepychanki” pomiędzy rodzeństwem, jednorazowe cofnięcie kieszonkowego, kontrola korespondencji dziecka, które popadło w złe towarzystwo. Materiały edukacyjne wytwarzane za środki publiczne przez organizacje przeciwdziałające przemocy instruowały dzieci, że przejawem przemocy w rodzinie jest – obok zasadnie wskazanych okoliczności – sprawianie, że dziecko odczuwało smutek, wstyd czy inne nieprzyjemne uczucia. Przejawem przemocy określono także stawienie dziecku wymagań, którym nie potrafi sprostać. Takie podejście, w pełni spójne z nieostryimi pojęciami ustawowymi, ignorowało w ten sposób oczywisty fakt, że negatywne przeżycia dziecka często towarzyszą działaniom rodziców podjętym ze względu na jego dobro i prawidłowy rozwój.

Nic dziwnego, że zarówno raport Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z 2015 roku, jak i raporty Najwyższej Izby Kontroli z lat 2013 i 2015 przedstawiały negatywną ocenę funkcjonowania zarówno nadzwyczajnego trybu odbierania dzieci, jak i procedury Niebiskie Karty, czyli podstawowych mechanizmów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Z tych też względów rekomenduje się przede wszystkim zmianę ustawowej definicji przemocy domowej, głównie w celu jej uściślenia, co ma służyć precyzyjnemu zaadresowaniu wszystkich ustawowych instrumentów wsparcia dla ofiar przemocy. Korekta definicji przede wszystkim następować

miałyby poprzez odwołanie się do regulacji o charakterze prawno-karnym, mających ustabilizowaną wykładnię oraz odznaczających się techniką legislacyjną przystosowaną do wymogów stawianym przepisom o charakterze represyjnym. Konieczność odwołania się w tejże definicji do dorobku prawa karnego wynika przede wszystkim z faktu, że szereg rozwiązań funkcjonujących w nowelizowanej ustawie umożliwia bardzo głęboką ingerencję w prawa i wolności człowieka, stąd konieczne jest wypracowanie maksymalnej jednoznaczności przesłanek ich zastosowania. Stąd proponowana definicja przemocy domowej brzmi „jednorazowe lub powtarzające się umyślne działanie naruszające prawa innej osoby, stanowiące czyn zabroniony, skierowane przeciwko życiu, zdrowiu, nietykalności cielesnej, wolności lub mieniu, do którego dochodzi w rodzinie lub gospodarstwie domowym, między byłymi małżonkami lub osobami pozostającymi we wspólnym pożyciu, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania”.

Proponuje się również przekazanie uprawnień do odbierania dzieci funkcjonariuszom Policji oraz uregulowanie zasad sądowej kontroli tego rodzaju czynności.

Zgodnie z art. 48 ust. 2 Konstytucji, ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Naturalnym postulatem jest zatem pozbawienie pracowników socjalnych uprawnienia do odbierania dzieci w nadzwyczajnym trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przede wszystkim należy stwierdzić, że pracownicy socjalni są częścią administracji państwowej, która ze swojej natury nie podejmuje wobec obywateli czynności wprost ingerujących w ich fundamentalne prawa, jak wolność osobista czy prowadzenie niezakłóconego życia rodzinnego. Już z tego względu jasne jest, że pracow-

nicy socjalni – w przeciwieństwie do funkcjonariuszy Policji – nie są przygotowani do przeprowadzania tego rodzaju interwencji.

Z tych względów na straży dobra dziecka zagrożonego przemocą należy postawić wyspecjalizowanych funkcjonariuszy Policji działających w ramach ściślejszych granic proceduralnych i pod nadzorem sądu opiekuńczego. Taka formuła nie tylko obowiązywała do roku 2010, ale także do dzisiaj jest rozpowszechniona w tych samorządach, które nie stosują w praktyce krytycznie ocenianego art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Postuluje się również wprowadzenie jednej procedury, w której sąd opiekuńczy z urzędu badałby zasadność i legalność odebrania dziecka oraz prawidłowości dokonania tej czynności. W postępowaniu uczestniczyłby zarówno funkcjonariusz dokonujący odebrania, jak i rodzice, prawni lub faktyczni opiekunowie oraz osoba bądź instytucja, do której przekazano dziecko. W istocie więc w postępowaniu brali by udział wszyscy zainteresowani jego przebiegiem. Samo zaś postępowanie – do którego stosowałoby się odpowiednio przepisy procedury cywilnej dotyczące postępowania nieprocesowego – byłoby wszczynane z urzędu, po przekazaniu przez funkcjonariusza Policji powiadomienia do sądu opiekuńczego o dokonanym odebraniu dziecka. Posiedzenie w przedmiotowej sprawie powinno – wedle przygotowanego projektu – odbyć się w ciągu 48 godzin od zainicjowania procedury. Z uwagi na złożoność postępowania oraz szczególne ustrojowe znaczenie ochrony życia rodzinnego, rodzicom jako jedynym niezawodowym uczestnikom tego postępowania, projekt przyznaje prawo do pomocy prawnej z urzędu wprowadzając zasadę obowiązkowego zastępstwa procesowego przez adwokata lub radcę prawnego. Doświadczenie wskazuje, że udział profesjonalnego pełnomocnika w podobnych sprawach często prowadził do przedstawienia szczegółowych wniosków dowodowych podważających podane sądowi opiekuńczemu podstawy faktyczne odebrania dziecka.



3. PRAWA RODZICÓW I DOBRO DZIECI

*Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemami.
Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka,
a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.*



Art. 48 ust. 1 Konstytucji RP

*Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka.
Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej
ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.*



Art. 72 ust. 1 Konstytucji RP

3.1. DIAGNOZA SYTUACJI

- Obowiązujące normy konstytucyjne i ustawowe potwierdzają, że podstawowym środowiskiem wychowania dziecka, czyli kształtowania jego postaw, jest rodzina, a rodzice mają prawo, by wychować je zgodnie z własnymi przekonaniemami. Te normy pozostają w związku z konstytucyjną zasadą dobra dziecka, która co do zasady najlepiej realizuje się w rodzinie.
- Zgodnie z art. 1 Prawa oświatowego rolą szkoły jest „wspomaganie wychowawczej roli rodziny”. Konsekwencją tej regulacji są ustawowe wymogi uzyskania opinii lub rady rodziców albo indywidualnego rodzica w sytuacji, gdy szkoła realizuje zadania wychowawcze. Dotyczą one m.in. uchwalania przez radę rodziców w porozumieniu z radą pedagogiczną programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły (art. 84 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego) oraz zgody na podjęcie współpracy szkoły ze stowarzyszeniami i innymi organizacjami.
- W praktyce normy chroniące prawa rodziców i dobro dziecka nie zawsze są przestrzegane. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Ordo Iuris na próbie 517 szkół z terenu całej Polski wynika, że w latach 2014-2017 w 57% z nich mimo istniejącego obowiązku w ogóle nie zapytano rady rodziców o zgodę na współpracę z organizacjami społecznymi. W wielu szkołach rodzice są proszeni na początku roku o sformułowanie „zgód blankietowych” na udział w zajęciach nieobowiązkowych, chociaż na każde zajęcia zgoda powinna zostać wyrażona odrębnie.
- Ten stan rzeczy prowadzi do sytuacji, w której w części szkół dzieci mogą uczestniczyć w zajęciach potencjalnie dla nich szkodliwych, w tym zajęciach nieobowiązkowych, na których organizację rodzice nigdy nie wyraziliby zgody.

3.2. PROCEDURALNE GWARANCJE PRAWA RODZICÓW DO WYCHOWYWANIA DZIECI ZGODNIE Z WŁASNYMI PRZEKONANIAMAMI

Zasada pierwszeństwa wychowawczego rodziców - wynikająca także z ustrojowej zasady subsydiarności (pomocniczości) działań władzy publicznej wobec rodziny, która objęta jest gwarancjami ochrony autonomii życia rodzinnego – jest **szczególnie chroniona** w sferze wychowania seksualnego, dotyczącego najbardziej intymnych obszarów życia człowieka, jak również sfer jego wolności sumienia i wyznania, objętych ustrojowymi i międzynarodowymi gwarancjami praw człowieka.

W obecnie obowiązujących przepisach dostrzegalna jest **niekonsekwencja** w poziomie ochrony pierwszeństwa wychowawczego rodziców. I tak, w odniesieniu do wprowadzonych przez ustawodawcę do podstawy programowej w postaci przedmiotu „Wychowanie do życia w rodzinie” zajęć dotyczących seksualności człowieka i rozwoju psychoseksualnego dzieci i młodzieży, przewidziany został **mechanizm informacyjny** (dot. poinformowania rodziców o treściach przekazywanych na zajęciach) oraz **możliwość rezygnacji** z uczestnictwa dziecka.

Podobnych przepisów brakuje w przypadku zajęć dotyczących seksualności człowieka i rozwoju

psychoseksualnego dzieci i młodzieży prowadzonych w szkołach przez **organizacje** pozarządowe lub wdrażanych przez szkoły jako rozszerzenie podstawy programowej (np. w ramach lekcji WOS, historii, plastyki).

Mamy zatem **podwójny standard** ochrony praw rodziców, paradoksalnie słabszy w przypadku, gdy zajęcia dotyczące seksualności człowieka i rozwoju psychoseksualnego dzieci i młodzieży prowadzone są przez organizacje pozarządowe lub w ramach rozszerzenia podstawy programowej.

Co więcej, nawet zawarty w aktualnie obowiązującej ustawie wymóg uzyskania przez dyrektora szkoły pozytywnej opinii rady rodziców, przed wyrażeniem zgody na podjęcie w szkole działalności przez stowarzyszenie lub inną organizację pozarządową często nie jest realizowany, co wykazał Instytut Ordo Iuris w swojej kampanii *Chrońmy Dzieci!*

Tym samym **konstytucyjnie określony standard ochrony praw rodziców nie jest w rzeczywistości zachowany**, co przesądza o konieczności zmiany przepisów Prawa oświatowego.

Co proponujemy?

Prezentowana nowelizacja zmierza do zniwelowania niekonsekwentnych rozwiązań legislacyjnych, kreujących podwójny standard ochrony praw rodziców. Polegać to będzie na zastosowaniu wymogów wiążących się z przedmiotem „Wychowanie do życia w rodzinie” w zbliżony sposób wobec stowarzyszeń lub innych organizacji, które chciałyby podjąć w szkole działalność obejmującą treści dotyczące seksualności człowieka lub rozwoju psychoseksualnego dzieci i młodzieży.

Według proponowanych zmian, gdyby organizacje pozarządowe chciały prowadzić w szkole działalność związaną z przekazywaniem tego typu treści, musia-

łyby równocześnie z wystosowaniem zgłoszenia do dyrektora szkoły, przygotować propozycję **prospektu informacji wychowawczej dla rodziców**. W takim prospekcie należałoby zawrzeć m.in.:

- wyczerpującą prezentację programu działalności edukacyjnej i wychowawczej w szkole lub placówce wraz ze wskazaniem jego recenzentów naukowych i rekomendacji udzielonych programowi przez inne podmioty;
- wskazanie osób prowadzących działalność w szkole lub placówce wraz z prezentacją ich zawodowych biogramów oraz doświadczenia;

- prezentację materiałów graficznych oraz pomocy dydaktycznych wykorzystywanych podczas działalności edukacyjnej i wychowawczej w szkole lub placówce.

Obowiązek bezpłatnego przekazania prospektu rodzicom ciążyłby na dyrektorze szkoły. Uczestnictwo dziecka w zajęciach byłoby uzależnione od zgody wyrażonej przez rodziców.

W razie naruszenia praw rodziców określonych znowelizowanymi przepisami, mogliby oni wytoczyć powództwo cywilne. W takiej sytuacji sąd bę-

dzie mógł przyznać rodzicom dziecka odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę solidarnie od organu prowadzącego szkołę lub placówkę i stowarzyszenia lub innej organizacji.

Proponowana ustawa ma przede wszystkim wzmacniać ochronę praw rodziców, którzy w świetle Konstytucji powinni mieć pierwszeństwo w wychowaniu własnego dziecka. Jednocześnie zapewnia logiczną spójność przepisów, której brakowało aktualnym rozwiązaniom i nie wiąże się z obciążeniem budżetu państwa.

3.3. WZMOCNIENIE UDZIAŁU RODZICÓW W WYBORZE DYREKTORA SZKOŁY

Kolejna proponowana nowelizacja dotycząca polskiego systemu edukacji jest logiczną kontynuacją polityki oświatowej, zmierzającej do **demokratyzacji zarządzania szkołami poprzez angażowanie rodziców i działania sprzyjające tworzeniu relacji partnerskich między rodzicami, nauczycielami i dyrektorami**. Jest to nawiązanie do wprowadzonych w 2007 r. obligatoryjnie powoływanych rad rodziców w szkołach publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to przyczyniło się do powstania elementarnych ram współpracy społeczności lokalnej i kadry szkolnej. Warto zauważyć, że rada rodziców jest istotnym elementem tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, m.in. ze względu na formułę swojego działania opartą na wolontariacie.

Prezentowany projekt dąży do podniesienia stopnia uspołecznienia szkolnictwa. Stawia sobie za cel zacieśnienie współpracy środowiska lokalnego i szkolnego, a tym samym minimalizację dzielącego je dystansu. Nowelizacja dotyczy dwóch ustaw - Prawa oświatowego oraz Karty Nauczyciela.

Propozycja zakłada, że podstawowa procedura konkursowa ma służyć wyłonieniu dwóch kandydatów na dyrektora spełniających

wymagania formalne. Następnie wyniki wyborów wewnętrznych wyłonią dyrektora.

Głównym elementem, który podlega zmianie jest uzupełnienie formuły wyboru dyrektora szkoły. Obecny stan prawny przewiduje dokonanie tego poprzez konkurs, na potrzeby którego powoływana jest komisja składająca się z trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę, trzech przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, dwóch przedstawicieli rady pedagogicznej, dwóch przedstawicieli rady rodziców oraz po jednym przedstawicielu organizacji związkowych, z tym, że osoby reprezentujące organ prowadzący i organ nadzoru pedagogicznego muszą stanowić co najmniej połowę członków komisji (art. 63 ust. 14 i 15 Prawa oświatowego). Nowelizacja zakłada **pozostawienie tego etapu, z równoczesnym uzupełnieniem go o etap wyborów przeprowadzanych w samej szkole**. Zmiana zakłada, że obecnie funkcjonująca procedura konkursowa ma służyć wyłonieniu dwóch kandydatów spełniających wymagania formalne. Następnie wyniki wyborów wewnętrznych wyłonią dyrektora.

Przyjmuje się, że liczba głosów, jaką będzie dysponował rodzic, będzie zależna od liczby dzieci uczęszczających do danej szkoły. Poza tą regulacją, nowelizacja

przewiduje jedynie wymóg **tajności głosowania**. Dokładny sposób przeprowadzania głosowania będzie określany w statucie szkoły. Regulacje na tym poziomie będą, jak się zakłada, najlepiej dostosowane do rodzaju szkoły, jej wielkości, ilości uczniów czy czynników takich jak liczba uczniów dojeżdżających na zajęcia z innych miejscowości.

Naturalnym dopełnieniem tych zmian jest uzupełnienie uprawnień rady rodziców. Mowa tu o proce-

durze dokonywania oceny pracy dyrektora szkoły (art. 6a ust. 6 Karty Nauczyciela), gdzie według obecnie obowiązujących przepisów zasięga się opinii rady szkoły i działających w szkole zakładowych organizacji związkowych (art. 63 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela). Postuluje się zatem dodanie do przepisu organu, jakim jest rada rodziców. Tego rodzaju uprawnienie, co warto zauważyć, przysługuje już radzie rodziców w odniesieniu do nauczyciela (art. 6a ust. 1 pkt 5 Karty Nauczyciela).

3.4. SKUTECZNA OCHRONA MAŁOLETNICH PRZED PORNOGRAFIĄ W INTERNECIE

W maju 2019 r. nawet Światowa Organizacja Zdrowia dostrzegła szkodliwy wpływ treści pornograficznych na rozwój człowieka, wyodrębniając kompulsywne zaburzenia seksualne jako osobny typ choroby (CSBD, 6C72) w 11. edycji Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych (ICD-11). W Stanach Zjednoczonych już 15 stanów uznało pornografię za kryzys zdrowia publicznego. W określonym przed czterema laty Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 po raz pierwszy w historii współczesnej Polski dostrzeżono zagrożenia związane z treściami pornograficznymi i seksualizującymi, przed którymi już od lat ostrzegali liczne organizacje pozarządowe. W definicji „uzależnienia behawioralnego” wśród zaburzeń zachowania o charakterze nałogowym uwzględniono m.in. uzależnienie od seksu oraz pornografii. Samo korzystanie z pornografii zostało natomiast umieszczone w katalogu zachowań ryzykownych.

Do lipca 2019 r. w Stanach Zjednoczonych już 15 stanów uznało pornografię za kryzys zdrowia publicznego. W określonym przed czterema laty Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 po raz pierwszy w historii współczesnej Polski dostrzeżono zagrożenia związane z treściami pornograficznymi i seksualizującymi.

W grudniu 2019 r. na forum rządowej Rady Rodziny zapowiedziano prace nad projektem zmian prawnych ograniczających dostęp do pornografii małoletnich opracowanym przez środowiska pozarządowe, w tym Stowarzyszenie Twoja Sprawa. Projekt jest zbieżny z podstawowymi założeniami sformułowanymi w 2018 r. w analizie Instytutu Ordo Iuris na ten temat. Kierunek zmian nie budzi zastrzeżeń, a proponowane rozwiązania zawierają istotne ograniczenia, które gwarantują zgodność projektowanych rozwiązań z przepisami chroniącymi wolność słowa, wolność nauczania, wolność artystyczną oraz wolność gospodarczą. Projekt zasługuje na aprobatę i powinien stać się przedmiotem prac w Sejmie jako formalny projekt ustawy.

Instytut Ordo Iuris zgłasza jedynie techniczne uwagi do projektu. Zwraca uwagę, iż niepotrzebną wydaje się definicja legalna „małoletniego” w art. 2 pkt 5 projektu, skoro jest ona zbieżna z powszechnym rozumieniem tego pojęcia, potwierdzonym przez ustawodawcę w Kodeksie cywilnym *a contrario* wobec osoby pełnoletniej (art. 10 Kodeksu cywilnego). Z kolei decyzja o przyznaniu kompetencji w zakresie usług dostępu do Internetu właśnie Przewodniczącemu Krajowej Rady jest niezrozumiała i wydaje się kalką rozwiązania brytyjskiego, gdzie takie kompetencje zostały przyznane British Board of Film Classification ze względu na duże doświadczenie tej instytucji w omawianym zakresie. W Polsce

Krajowa Rada nie posiada tego typu doświadczeń. Organem kontroli powinien być raczej organ, który i dotychczas był właściwy w sprawach związanych z Internetem, czyli Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – tak, jak miało to miejsce w rządowym projekcie z dnia 13 listopada 2009 r., który ostatecznie nie stał się przedmiotem prac legislacyjnych na etapie parlamentarnym.

Ponadto należy ocenić czy ze względu na odmienności systemu prawnego wskazane jest dokładne powielenie rozwiązania wprowadzonego w Wielkiej Brytanii, gdzie status podmiotów prywatnych i publicznych jest

odmienny od ich pozycji w ustrojach kontynentalnych, w szczególności w polskim. Konieczność udziału czynnika społecznego w działaniach weryfikujących zgodność z prawem podmiotów udostępniających treści o tak negatywnym wpływie na życie społeczne, jak treści pornograficzne, pozostaje jednak niekwestionowana. Stanowi ona ważne zabezpieczenie przed arbitralnością podejmowanych decyzji i nadużywaniem posiadanych kompetencji przez każdy aktualny rząd w celach innych niż te wyraźnie określone w ustawie. Być może właściwym kompromisem byłoby powołanie innego niż fundacja ciała o kompetencjach władczych i z udziałem czynnika społecznego.

§ 4. JAK ZAPEWNIĆ TRWAŁOŚĆ PODSTAW PRAWA RODZINNEGO I INSTRUMENTÓW POLITYKI RODZINNEJ?

Proponowane zmiany - zwłaszcza w zakresie dotyczącym reformy systemu emerytalnego, ochrony tożsamości małżeństwa, wzmocnienia sądownictwa rodzinnego i uznania wartości rodziny w systemie

podatkowym powinny być objęte należytymi gwarancjami związanymi z ich utrwaleniem w systemie prawa polskiego oraz wyjęciem niejako poza nawias doraźnych sporów politycznych.

4.1. USTAWA KONSTYTUCYJNA DLA RODZINY

Cel ten można osiągnąć poprzez przyjęcie **ustawy konstytucyjnej** - aktu prawnego, którego późniejsze ewentualne zmiany bądź uchylenie wymagałyby zastosowania większości odpowiedniej dla zmiany Konstytucji RP, tj. w Sejmie większości co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz w Senacie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Za wzór można tu przyjąć **rozwiązania obowiązujące na Węgrzech**, gdzie w 2011 r. przyjęto ustawę CCXI o ochronie rodziny, która może być uchylona jedynie większością 2/3 głosów Parlamentu. Zawiera ona podstawowe definicje oraz główne wytyczne dotyczące polityki państwa, określone jako zasady podstawowe, takie jak zasada odróżnienia wsparcia prorodzinnego od pomocy socjalnej, postulat szczególnego wsparcia dla dziennej opieki nad dziećmi

realizowanej w małych grupach i opieki domowej, zobowiązanie mediów do promowania życia rodzinnego i wartości rodzinnych. Ustawa to zawiera ponadto katalog praw i obowiązków wynikających z przynależności do rodziny, określając podstawowe obowiązki i prawa rodziców składające się na treść odpowiedzialności rodzicielskiej, obowiązki i prawa dzieci, obowiązek wzajemnej alimentacji. W ustawie znajdują się także regulacje dotyczące ochrony rodziny na polu zatrudnienia, w tym uregulowania w zakresie urlopów, ochrony kobiet w ciąży, szczególnej ochrony przewidzianej dla rodziców wychowujących dzieci do lat trzech oraz chorych.

Jej treść obejmuje częściowo materię obecnie uregulowaną Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym, choćby w zakresie dotyczącym relacji między rodzicami i dziećmi, a także inne zagadnienia, w tym z zakresu prawa spadkowego (dziedziczenia ustawowego), po-

twierdzenie prawa dzieci do wychowywania w środowisku rodzinnym, uwzględnienia kosztów i trudności związanych z wychowaniem dzieci przy określaniu wysokości emerytury rodziców oraz określenie wyłącznych przesłanek pozbawienia rodziców pieczy nad dziećmi. Ze względu na swoją rangę, ustawa CCXI stanowi gwarancje dotyczące stabilności podstawowych instrumentów węgierskiej polityki rodzinnej, ograniczające ryzyko, że kolejne ekipy rządzące dokonają w niej istotnych zmian.

Rozwiązanie to podkreślałoby rangę rodziny oraz stanowiło gwarancję trwałości pewnych rozwiązań prawnych, zwłaszcza tych, których realizacja następuje z uwzględnieniem wieloletniej perspektywy czasowej. Stanowi ona zatem rozwiązanie proobywatelskie, wpływając na stabilizację stosunków społecznych i zabezpieczając podstawowe interesy rodzin.

4.2. GŁOSOWANIE RODZINNE?

Wwielu państwach toczy się także dyskusja, czy w warunkach współczesnej demokracji dla skutecznego zabezpieczenia interesu dzieci nie jest konieczne uwzględnienie ich znaczenia w systemie wyborczym.

W ramach toczących się debat uwzględniane są przede wszystkim stanowiska tych, którzy mogą mieć wpływ na wybór władz. W związku z tym, dyskusja nad głosowaniem rodzinnym - w krajach anglosaskich określana od nazwiska jego pomysłodawcy, prof. Paula Demeny, jako Demeny voting - toczy się przede wszystkim w tych społeczeństwach, w których postępują niekorzystne trendy demograficzne, takich jak Japonia. Nie powinno to zaskakiwać, ponieważ głosowanie rodzinne przyczynić się ma do

przynajmniej częściowego zrównoważenia znaczenia politycznego (liczby głosów, które mogą być oddane w wyborach) osób w wieku poprodukcyjnych z młodszymi pokoleniami.

Postulat wprowadzenia głosowania rodzinnego pojawia się również w Polskiej debacie publicznej, choć nie zawsze przyjmowany jest on z należyтым zrozumieniem. Podnoszone są różnego rodzaju argumenty - często o charakterze czysto technicznym - które mają na celu jego dyskredytację. Tymczasem nie powinny one stanowić przeszkody dla podjęcia pogłębionej refleksji nad ideą głosowania rodzinnego, która przyczynić się może do wzmocnienia polskiej demokracji i rozpowszechnienia postaw obywatelskich, także wśród osób młodych.



WSPARCIE DARCYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)