



Warszawa, 13-11-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.022.1.2024.MW

Szanowna Pani

Katarzyna Kotuła

Ministra ds. Równości

Szanowna Pani Minister,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 października 2024 r. (DRT.0610.3..2024) przedstawiam opinię dotyczącą projektów ustaw: o rejestrowanych związkach partnerskich (dalej: ustawa o związkach partnerskich) i Przepisy wprowadzające ustawę o rejestrowanych związkach partnerskich (dalej: przepisy wprowadzające). Opinia dotyczy wersji datowanych na 18 października 2024 r.

I. Ogólna ocena projektów

1. Uchwalenie ustawy mającej na celu instytucjonalizację związków osób tej samej płci jest konieczne z punktu widzenia ciążącego na Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku respektowania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). Wynika to w sposób jednoznaczny z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

Standard w tym zakresie ustalono w wyroku ETPC z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie Fedotova i inni przeciwko Rosji (skargi nr 40792/10, 30538/14 i 43439/14). Z

wyroku tego – podsumowującego i rozwijającego dotychczasowe orzecznictwo Trybunału – wynika, że art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) nakłada na państwa-strony EKPC **obowiązek ustanowienia legislacji umożliwiającej osobom tej samej płci zawarcie formalnego związku, rozpoznanego i uznawanego przez państwo**, przy czym forma prawna takiego związku pozostaje w sferze krajowego marginesu oceny (w szczególności nie musi to być forma małżeństwa; ETPC nie wymaga wprowadzenia tzw. równości małżeńskiej; zob. np. L. Garlicki, Fedotova i inni przeciwko Rosji, czyli sformowanie europejskiego standardu nakazującego prawne uznanie związków monoseksualnych, Europejski Przegląd Sądowy nr 2/2023, s. 27).

ETPC wyjaśnił ponadto, że związek osób tej samej płci powinien obejmować co najmniej pewne sfery z obszaru **majątkowego (obowiązek utrzymania, kwestie podatkowe, prawo dziedziczenia)**, jak też odnoszące się do **moralnego obowiązku wzajemnego wsparcia partnerów** (zob. wyrok w sprawie Fedotova, § 190, wraz z cyt. tam orzecznictwem). Uregulowanie innych sfer leży w sferze swobody politycznej państw.

Przedstawiony wyżej standard został potwierdzony w wyrokach w sprawach polskich, tj. w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie Przybyszewska i inni przeciwko Polsce (skarga nr 11454/17) i w wyroku z dnia 19 września 2024 r. w sprawie Formela i inni przeciwko Polsce (skarga nr 58828/12).

Zgodnie z art. 9 Konstytucji Polska ma obowiązek wykonania wskazanych wyżej wyroków ETPC. **Aktualnie polskie prawo, nie gwarantując osobom tej samej płci możliwości zawarcia zinstytucjonalizowanego związku, narusza art. 8 EKPC.**

2. Wykonanie wyroków ETPC powinno odbyć się w ramach wyznaczonych przez Konstytucję RP. W związku z tym należy wyjaśnić treść art. 18 Konstytucji, zgodnie z którym „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

W doktrynie prawa i orzecznictwie przeważa stanowisko, z którego wynika, że wprowadzenie do porządku prawnego małżeństwa osób tej samej płci wymagałoby nowelizacji art. 18 Konstytucji (zob. np. P. Tuleja, uwagi do art. 18, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (red. P. Tuleja), Warszawa 2019, s. 81; L. Garlicki, uwaga 7 do art. 18 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016, s. 494, wraz z cyt. tam literaturą; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1112/16).

Natomiast omawiany przepis Konstytucji **nie zakazuje wprowadzenia w życie ustawy instytucjonalizującej związku osób tej samej płci**. W doktrynie formułowane jest natomiast stanowisko, że art. 18 wyklucza „poddanie związków homoseksualnych normom nieposługującym się nazwą ‘małżeństwo’, ale mającym treść odpowiadającą treści norm dotyczących małżeństwa” (A. Mączyński, Konstytucyjne podstawy prawa rodzinnego, [w:] Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, t. I (red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel), Warszawa 2012, s. 776). Należy odnotować, że w literaturze obecne jest również stanowisko przeciwne (zob. E. Łętowska, J. Woleński, Instytucjonalizacja związków partnerskich a Konstytucja RP z 1997 r., Państwo i Prawo nr 6/2013, s. 22 i nast.).

3. Z powyższego wynika, że ramy prawne wiążące ustawodawcę w zakresie instytucjonalizacji związków osób tej samej płci wyznacza – z jednej strony – art. 8 EKPC, rozumiany w sposób określony w orzecznictwie ETPC, oraz – z drugiej strony – art. 18 Konstytucji RP. Poruszając się w tych ramach, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą, gdy chodzi o ostateczny kształt instytucji związku partnerskiego, który jest wynikiem decyzji politycznej i światopoglądowej większości parlamentarnej.

Oceniając z tej perspektywy opiniowane projekty, należy stwierdzić, że **wykonują one w sposób co do zasady prawidłowy wyroki ETPC**, gdyż odnoszą się do wszystkich elementów związku osób tej samej płci, których uregulowanie jest konieczne z punktu

widzenia art. 8 Konwencji. Projekty zawierają też elementy, które nie są konieczne do wykonania wyroków ETPC (np. uczestnictwo w sprawowaniu bieżącej pieczy nad dzieckiem partnera – art. 22 ustawy o związkach partnerskich). Jednocześnie nie można stwierdzić, aby treść praw i obowiązków osób pozostających w związku partnerskim była tożsama z treścią praw i obowiązków małżonków, czy też do tego stopnia zbliżona, aby aktualne stawały się wątpliwości związane z przedstawioną wyżej interpretacją art. 18 Konstytucji. W konsekwencji proponowane rozwiązania **mieszczą się w sferze swobody politycznej ustawodawcy.**

II. Uwagi szczegółowe

1. W dalszej części niniejszej opinii zostaną zaprezentowane uwagi, których uwzględnienie byłoby pożądane z punktu widzenia spójności systemu prawa i zgodności opiniowanych projektów z zasadami poprawnej legislacji.

2. Należy rozpocząć od tego, że jednym z wymogów poprawnej legislacji (wynikających z art. 2 Konstytucji) jest zapewnienie spójności aksjologicznej systemu prawnego. Postulat ten oznacza, że przepisy prawa – również należące do różnych gałęzi prawa – powinny być konsekwentne, a także oparte na tożsamych założeniach i podstawach aksjologicznych (por. np. wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt K 51/06). Opiniowane projekty budzą z tej perspektywy pewne wątpliwości.

Jednym z założeń proponowanej koncepcji związku partnerskiego jest to, że **rozwiązanie tego związku ma być istotnie uproszczone w porównaniu do rozwiązania małżeństwa.** Wystarczające będzie jednostronne oświadczenie woli jednej z osób pozostających w związku, a ponadto do rozwiązania związku będzie dochodziło z mocy prawa, bez konieczności wydawania wyroku sądu (zob. art. 30 ustawy o związkach partnerskich). Ten zabieg projektodawcy jest zapewne podyktowany intencją odróżnienia związku partnerskiego od małżeństwa. **Brak gwarancji stabilności i trwałości związku jest, zgodnie z zamierzeniem**

projektodawcy, jedną z podstawowych różnic między związkiem partnerskim a małżeństwem.

Jednocześnie przepisy wprowadzające nowelizują liczne ustawy w sposób często polegający na **automatycznym rozszerzeniu praw i obowiązków małżonków na osoby pozostające w związku partnerskim**. Fakt pozostawania (bądź nie) w związku partnerskim wywoła zatem daleko idące skutki w sferze osobistej i majątkowej obojga partnerów, szczegółowo uregulowane w kilkuset ustawach nowelizowanych przepisami wprowadzającymi. Dotyka też praw osób trzecich, w tym spadkobierców, osób uprawnionych do zachowku czy wierzycieli.

Tymczasem określone uprawnienia i obowiązki, adresowane w obecnym stanie prawnym do małżonków (lub byłych małżonków), podyktowane są istnieniem trwałej więzi osobistej i majątkowej między dwiema osobami (jak m.in. w prawie spadkowym czy podatkowym), a ustanie tej więzi z zasady podlega ocenie sądu w procesie rozwodowym (który może zakończyć się odmową orzeczenia o rozwodzie, nawet wówczas, gdy rozwiązania małżeństwa żądają obie strony – zob. art. 56 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dalej: k.r.o.). Tej cechy związek partnerski nie posiada, gdyż decyzją projektodawcy może on być rozwiązany niczym nieograniczonym, nieweryfikowalnym oświadczeniem woli jednego z partnerów. Wskazana różnica powinna być odzwierciedlona w przepisach prawa określających konsekwencje prawne zawarcia związku partnerskiego. **Ustawodawca, kształtując zakres praw i obowiązków osób pozostających w związku partnerskim, powinien uwzględnić podstawowe założenie projektu ustawy o związkach partnerskich, zgodnie z którym małżeństwo pozostanie instytucją jakościowo odmienną od związku partnerskiego.**

Należy w tym miejscu podkreślić, że orzecznictwo ETPC – mówiąc o konieczności zapewnienia osobom pozostającym w związku partnerskim uprawnień w sferze prawa socjalnego, podatkowego, cywilnego czy obowiązków związanych z alimentacją – nie

nakazuje automatycznego „rozciągnięcia” na te osoby przepisów odnoszących się do małżonków. **Możliwe jest zatem – a niekiedy może okazać się pożądane – wprowadzenie regulacji szczególnych, uwzględniających odmienną od małżeństwa treść normatywną instytucji związku partnerskiego**, zwłaszcza zasady określające stabilność i trwałość tego związku.

Na tym tle należy sformułować następujące wątpliwości:

A. Projektodawca powinien rozważyć, czy dopuszczać możliwość orzekania **obowiązku dostarczania środków utrzymania** na rzecz osoby, która dokonała jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego (art. 33 ustawy o związkach partnerskich).

B. Podobna wątpliwość dotyczy zwolnienia osób pozostających w związku partnerskim od **podatku od spadków i darowizn** (art. 19 przepisów wprowadzających) oraz prawa do **wspólnego opodatkowania** (art. 35 przepisów wprowadzających). Projekt ustawy w zasadzie zrównuje związki partnerskie i małżeństwa pod kątem przywilejów podatkowych (choć niektóre z nich wymagają zawarcia umowy o wspólności majątkowej). Tymczasem ze względu na łatwość rozwiązania związku partnerskiego może powstać ryzyko wykorzystania tej instytucji w sposób instrumentalny, jedynie dla celów optymalizacji podatkowej.

C. W sytuacji jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego nie jest uwzględniona nie tylko wola, ale też sytuacja drugiego partnera. Tymczasem **rozwiązanie związku może prowadzić do istotnego naruszenia praw drugiego z partnerów** (np. z dnia na dzień pozbawiając go praw do spadku). Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy partner otrzymujący oświadczenie o rozwiązaniu związku partnerskiego jest osobą z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, również w sytuacji jego ograniczonej zdolności do czynności prawnych (co może zwiększać ryzyko nadużyć majątkowych czy

porzucenia w trudnej sytuacji materialnej czy osobistej). W projekcie ustawy nie zawarto rozwiązań, które równoważyłyby ochronę drugiej strony związku. Za takie rozwiązanie nie można uznać przewidzianego w art. 33 projektu ustawy prawa domagania się dostarczania środków utrzymania.

D. Przyjęta w projekcie ustawy procedura jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego uniemożliwia również zbadanie i uwzględnienie **sytuacji i dobrostanu dzieci pozostających pod pieczęą partnerów**. Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia obowiązku państwa zapewnienia odpowiedniej ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji).

E. Na marginesie warto dodać, że w projekcie ustawy o związkach partnerskich nie uregulowano przypadku, gdy kierownik urzędu stanu cywilnego nie może doręczyć drugiej osobie w związku partnerskim oświadczenia jego partnera o rozwiązaniu związku. Kwestia doręczenia oświadczenia (art. 30 ust. 4 projektu) jest tu istotnym zdarzeniem prawnym, z którym projekt ustawy wiąże skutek w postaci rozwiązania związku partnerskiego (po upływie 30 dni od doręczenia). Wątpliwości budzi sposób uregulowania sytuacji, w której takie doręczenie nie nastąpiło (np. z powodu braku aktualnego adresu, braku potwierdzenia odbioru przesyłki), ujęte w projekcie nowego art. 91i ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, dodanego art. 181 pkt 26 przepisów wprowadzających (por. niżej).

Wiele z przedstawionych wątpliwości można by wyeliminować, gdyby projektodawca przewidział rozwiązania gwarantujące trwałość i stabilność związku partnerskiego. Chodzi np. o wprowadzenie warunków prawnych, od których będzie zależało rozwiązanie związku, w tym procedur pozwalających na ocenę ustania więzi między partnerami, a także na uwzględnienie konsekwencji rozwiązania związku. O ile wybór optymalnego rozwiązania mieści się w sferze swobody politycznej ustawodawcy, o tyle taki kształt związku partnerskiego lepiej odpowiadałby standardom wyrażonym w orzecznictwie ETPC. Należy bowiem mieć na względzie okoliczność, że

osoby pozostające w związku partnerskim będą w ten sposób korzystały z prawa do życia rodzinnego (zob. wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie Schalk i Kopf przeciwko Austrii, skarga nr 30141/04). Ta okoliczność uzasadnia wprowadzenie pewnych gwarancji trwałości i stabilności takiego związku.

3. Projekt ustawy o związkach partnerskich przewiduje zawarcie związku przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Jednak sformułowanie projektu (art. 2 ust. 3 ustawy o związkach partnerskich) sugeruje, że jedyną formą zawarcia takiego związku jest złożenie oświadczeń odrębnie przez obie osoby („są składane w odstępie...”). Wynika to zapewne z przeoczenia, a więc celowa była zmiana ww. przepisu, polegająca na dodaniu fragmentu „są składane jednocześnie albo w odstępie...”.

4. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o związkach partnerskich związku takiego nie będą mogły zawrzeć „osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych”. W obecnym stanie prawnym – o ile nie dojdzie w najbliższym czasie do zniesienia lub zmodyfikowania instytucji ubezwłasnowolnienia – takie rozwiązanie będzie oznaczało brak prawa do zawarcia związku partnerskiego przez osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Będzie to rozwiązanie krzywdzące dla wielu osób z niepełnosprawnościami, podobnie jak aktualnie obowiązujący art. 11 § 1 k.r.o., zakazujący osobie ubezwłasnowolnionej całkowicie zawarcia małżeństwa. Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje zmianę wskazanego przepisu ustawy o związkach partnerskich i **umożliwienie, choćby pod pewnymi warunkami proceduralnymi, prawa do wstąpienia w związek osobom ubezwłasnowolnionym całkowicie**. Tego typu rozwiązanie wpisywałoby się w postulat uznania prawa wszystkich osób z niepełnosprawnościami do założenia rodziny i korzystania z prawa do życia rodzinnego (zob. art. 23 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych).

5. Wątpliwości budzi uregulowanie kwestii uznawania w porządku prawnym RP związków (i małżeńskich jedнопłciowych, i partnerskich ogólnie) zawartych za granicą. Według uzasadnienia celowo pominięto w ustawie kwestię skutków prawnych

związków partnerskich zawartych poza granicami RP, odwołując się do zmienianej przepisami wprowadzającymi ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe (p.p.m.). Jednak treść nowego rozdziału 11a p.p.m. (art. 54a–54g) nie zawiera regulacji uznawania czy uproszczonego rejestrowania w RP związków partnerskich zawartych za granicą. Możliwe, że taka regulacja jest celowa i wynika z niewyrażonego w uzasadnieniu założenia, iż skoro tryb zawierania związku partnerskiego w Polsce byłby odformalizowany, to nie ma podstaw do wprowadzania odrębnego trybu dla takich związków.

6. Pewne zmiany w terminologii projektu wobec terminologii, jaką posługują się Kodeks rodzinny i opiekuńczy (k.r.o.) czy Kodeks cywilny (k.c.), są uzasadnione, bowiem wynikają ze znanych sytuacji prawnych. Takim przypadkiem jest sytuacja zastąpienia zwrotu „osoba ubezwłasnowolniona całkowicie” zwrotem „osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych”. W wielu miejscach jednak, mimo że projekt nawiązuje do instytucji prawnych już uregulowanych, brzmienie nowych przepisów jest powtórzeniem niedosłownym – co budzi wątpliwości interpretacyjne, na ile inna redakcja przepisów skutkuje rzeczywistymi różnicami normatywnymi. Przykładem jest unormowanie wad oświadczenia woli o zawarciu związku partnerskiego, ujęte zarówno w art. 3 pkt 6, jak i w art. 25 pkt 3 ustawy o związkach partnerskich (ten ostatni przepis reguluje przesłanki unieważnienia związku partnerskiego). Brzmienie art. 3 pkt 6 lit. a ww. ustawy, mimo że jest podobne do aktualnej treści art. 15(1) § 1 pkt 1 k.r.o. (przesłanki unieważnienia małżeństwa – którą z kolei dosłownie recypuje art. 25 pkt 3 lit. a projektu), to jednak zawiera dodatkową przesłankę zbliżającą ją raczej do wady oświadczenia woli uregulowanej w art. 82 k.c. (której jednak nie powtarza w sposób dosłowny). Nie jest możliwe ustalenie, czy odmienności te są wynikiem świadomej decyzji projektodawcy. Rzutuują jednak na ważność zawarcia związku partnerskiego, dlatego też ich redakcja powinna zostać ujęta w sposób maksymalnie precyzyjny.

7. Wątpliwości interpretacyjne może budzić posłużenie się przez projektodawcę pojęciem „lojalność” (art. 5 ust. 2 ustawy o związkach partnerskich), zamiast pojęciem „wierność” (zob. art. 23 zd. drugie k.r.o.). Kwestia ta nie została wyjaśniona w uzasadnieniu, zatem nie wiadomo, czy jest to celowa zmiana, związana z odróżnieniem związku partnerskiego od małżeństwa.

8. Projekt ustawy o związkach partnerskich nie wyłącza możliwości określenia nazwiska osób w związku partnerskim, które zawarły małżeństwo w innym państwie, oraz ich wspólnych dzieci w sposób odmienny niż taki, jaki wynika z prawa tego innego państwa oraz oświadczeń składanych w dacie zawierania małżeństwa. Możliwości takiej nie wyklucza także art. 162 przepisów wprowadzających, dodający do ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe nowy rozdział 11a. Co więcej, art. 182 przepisów wprowadzających, dodający do ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (p.a.s.c.) nowe przepisy art. 91a–91l, zdaje się taką możliwość potwierdzać. W myśl bowiem projektowanego art. 91c ust. 4 pkt 5 p.a.s.c. „Protokół złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia ... o rejestrowanych związkach partnerskich, zawiera: (...) nazwisko, które każdy z osób, o których mowa w pkt 1 i 2, będzie nosiła po zawarciu związku partnerskiego”. Wydaje się zatem, że te same osoby będą mogły nosić inne nazwisko na mocy aktu małżeństwa zawartego poza terytorium RP, a inne na terytorium RP, na mocy oświadczenia składanego w celu, aby to małżeństwo wywierało skutki prawne równoważne z zawarciem związku partnerskiego. Możliwość taką należy wykluczyć.

9. Obowiązek quasi-alimentacyjny pomiędzy osobą w związku partnerskim a dzieckiem drugiej osoby w związku partnerskim (art. 7 ust. 2 ustawy o związkach partnerskich) powinien uwzględniać możliwe dochody z majątku dziecka. Gdyby takie dochody wystarczały na zapewnienie dziecku środków utrzymania, należy zdjąć z drugiej osoby w związku partnerskim obowiązek dostarczania takich środków.

10. Odnośnie do art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o związkach partnerskich, warto zwrócić uwagę, że niedoliczanie darowizn, których dokonano na rzecz zstępnych wyłącznie darczyńcy, może skłaniać do wykorzystywania tej instytucji do unikania lub zmniejszania obowiązku wyrównywania dorobku drugiego z partnerów. Należałoby zatem uznać, że nie dolicza się darowizn dokonanych przez jedną z osób w związku partnerskim, z wyłączeniem darowizn na rzecz nie tylko wspólnych zstępnych, ale również swoich zstępnych niebędących zstępniymi wspólnymi lub zstępnych drugiej osoby ze związku partnerskiego.

11. W art. 5 pkt 9 przepisów wprowadzających zmienia się art. 119(1a) k.r.o. Istotą tej zmiany jest wprowadzenie możliwości wskazania partnera jednego z rodziców jako osoby przysposabiającej dziecko. Takie rozwiązanie nie jest spójne z założeniem projektodawcy, który nie dopuszcza wspólnego przysposobienia dziecka przez parę pozostającą w związku partnerskim (art. 115 k.r.o. nie zostaje zmieniony). Należy zatem wykreślić z projektu proponowaną zmianę.

12. Jeśli chodzi o nowelizację Kodeksu cywilnego (art. 6 przepisów wprowadzających), należy odnotować wątpliwości, o których była już mowa wyżej. Mają one przede wszystkim związek ze spójnością aksjologiczną proponowanych zmian i dotyczą tego, czy obecny kształt projektu we właściwy sposób zabezpiecza prawa majątkowe obojga partnerów, ich spadkobierców, w tym dzieci, czy wierzycieli (przede wszystkim na tle prawa spadkowego) i czy rzeczywiście uwzględnia odmienności wynikające ze specyfiki więzi pomiędzy osobami pozostającymi w związku partnerskim oraz ich dziećmi (czy to wspólnymi, czy dziećmi jednego z partnerów, ale np. pozostającymi we wspólnym gospodarstwie domowym). Kwestie te są uregulowane częściowo (jak np. bardzo szczegółowa kwestia doliczania darowizn w sytuacji specyficznego reżimu majątkowego rozdzielności z wyrównaniem dorobków), ale nie ma pewności, czy projektodawca przemyślał gruntownie np. problem niegodności dziedziczenia (art. 940 k.c.) czy wydziedziczenia, tj. pozbawienia prawa do zachowku

(art. 1008 k.c.) – zwłaszcza w kontekście łatwości jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego w dowolnym czasie i wpływu specyfiki tego rozwiązania na zasadność zbliżania praw spadkowych czy alimentacyjnych partnerów i małżonków.

13. Należy zwrócić uwagę na zmiany Kodeksu postępowania cywilnego (art. 7 przepisów wprowadzających) w zakresie postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego (pkt 31–47).

Regulacja postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego jest spójna z konstrukcją przyjętą w ustawie o związkach partnerskich – respektuje konsekwencje bliskości rodzinnej (np. wyłączenie osoby drugiej w związku partnerskim z udziału w licytacji – projektowane brzmienie art. 976 § 1 i 867(2) § 2 k.p.c.) oraz możliwości pozostawiania osób w związku partnerskim w ustroju wspólności majątkowej. Zapewnia także ochronę majątków osobistych tych osób (ustroju ustawowego bądź umownego) oraz, co istotne, wierzycieli zarówno obojga partnerów, jak i jednego z nich. Rozwiązania analogiczne do egzekucji i zabezpieczenia z majątku małżonków są konsekwencją przyjętego przez projektodawcę reżimu majątkowego związków partnerskich, analogiczna jest także ochrona wierzyciela.

Poszczególne rozwiązania warto jednak przemyśleć pod kątem redakcyjnym, gdyż odpowiednie stosowanie przepisów regulujących egzekucję wobec małżonków może powodować problemy w wykładni przepisów w przypadku egzekucji skierowanej do majątku partnerów – a to z uwagi na odwrotność przyjętej konstrukcji: o ile w przypadku małżonków zasadą jest wspólność majątkowa (art. 31 k.r.o.), to w przypadku partnerów – rozdzielnosc majątkowa (art. 9 ustawy o związkach partnerskich). Dotyczy to w szczególności dwóch regulacji:

- projektowany art. 776(1) § 5 k.p.c.: „Przepisy § 1–4 stosuje się odpowiednio do dłużnika pozostającego w związku partnerskim”. Odesłanie do § 1 w przypadku związków partnerskich jest zbędne, bo reguluje on możliwość prowadzenia egzekucji z

poszczególnych składników wspólności ustawowej małżonków, która w przypadku partnerów nie istnieje. Z kolei skutki zawarcia ewentualnej umowy majątkowej partnerów (wprowadzenie wspólności) regulowane są przez § 2 i 3 przepisy art. 776(1) k.p.c. Podobnie wątpliwe odesłanie do egzekucji z majątku wspólnego małżonków (wspólności ustawowej) istnieje w projektowanym art. 891(2) § 2 k.p.c. Obecne tam nawiązanie do składników majątku wspólnego wymienionych w art. 41 § 2 i 3 k.r.o. w przypadku związków partnerskich jest bezprzedmiotowe.

- w art. 787(2) k.p.c. proponuje się dodanie § 2 w brzmieniu: „Przepis § 1 znajduje odpowiednie zastosowanie do osób w związku partnerskim”. Tymczasem art. 787(2) k.p.c. ma obecnie brzmienie (w projekcie treść tę ujęto jako § 1): „Zawarcie umowy majątkowej małżeńskiej nie stanowi przeszkody do nadania klauzuli wykonalności według przepisów art. 787 i art. 787(1) oraz prowadzenia na podstawie tak powstałego tytułu wykonawczego egzekucji do tych składników, które należałyby do majątku wspólnego, gdyby umowy majątkowej nie zawarto. Przepis niniejszy nie wyłącza obrony małżonków w drodze powództw przeciwegzekucyjnych, jeżeli umowa majątkowa małżeńska była skuteczna wobec wierzyciela”. Jeśli partnerzy nie zawrą umowy majątkowej, to pozostają w rozdzielności majątkowej. Zastosowanie art. 787(2) k.p.c. do związków partnerskich można wyobrazić sobie tylko w sytuacji zawarcia kolejnych umów: o wspólności majątkowej, a następnie o rozdzielności, przy czym wierzyciel powołuje się na pierwszą, a partnerzy bronią się w taki sposób, że wierzyciel wiedział także o drugiej. Być może warto dodać do § 2 zastrzeżenie, że chodzi o osoby, które umownie zniosły lub ograniczyły wspólność majątkową.

14. Wątpliwości budzi prawidłowość uregulowania kwestii jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego w sytuacji, gdy oświadczenie jednego z partnerów składane jest kierownikowi USC, który następnie oświadczenie to doręcza drugiej osobie (art. 30 ust. 4 ustawy o związkach partnerskich). W sytuacji, gdy doręczenie takie nie może nastąpić, proponowany art. 91i p.a.s.c. wprowadza tryb doręczenia przez

komornika oraz nakazuje odpowiednie stosowanie art. 139(1) § 2 i § 3 k.p.c. (tak: art. 181 pkt 26 przepisów wprowadzających). Odesłanie do art. 139(1) § 2 k.p.c. oznacza jednak, że jeżeli w ciągu 2 miesięcy nie dojdzie do skutecznego doręczenia komorniczego, należy odpowiednio stosować art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. – a zatem można wówczas zawiesić postępowanie przed kierownikiem USC (konsulem). Co więcej, jeżeli postępowanie zawieszono na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. nie zostanie podjęte w ciągu 3 miesięcy, to dochodzi do obligatoryjnego umorzenia postępowania. Trudno przesądzić, na ile ów tryb rzeczywiście mógłby znaleźć odpowiednie zastosowanie na gruncie ustawy o związkach partnerskich, niemniej jednak może zachodzić ryzyko tego, że w sytuacji, gdy nie można odnaleźć drugiej osoby z „rozwiązywanego” jednostronnie związku partnerskiego i jej doręczyć skutecznie oświadczenia o rozwiązaniu – nie istnieje tryb „wyjścia” z takiego związku. Ustawodawca tę kwestię powinien uregulować.

15. W art. 28 przepisów wprowadzających jest nowelizowana ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wątpliwości dotyczą pkt 6 ww. przepisu, który przewiduje zmianę art. 25 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przez wprowadzenie sformułowania „druga osoba w związku partnerskim”. W myśl tego przepisu jeżeli w okresie, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, za rolnika i jego małżonka opłacono roczną składkę na ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych i członków ich rodzin w wysokości wyższej niż 120 % przeciętnej emerytury podstawowej w danym roku, zamiast jednego roku przyjmuje się okres dłuższy, odpowiadający wskaźnikowi indywidualnego wymiaru składki w danym roku. Przepis ten odwołuje się do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników indywidualnych i członków ich rodzin w okresie od dnia 1 stycznia 1983 r. do dnia 31 grudnia 1990 r. Wobec zamkniętego okresu składkowego dokonywanie zmian w art. 25 ust. 3 jest niecelowe.

16. W art. 67 przepisów wprowadzających zmieniana jest ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. W pkt 6 tego przepisu niewłaściwie oznaczono artykuł – zmiany dotyczą art. 127 ustawy, a nie art. 27 ustawy.

17. Przepis art. 101 pkt 6 lit. b przepisów wprowadzających (zmiana art. 128 ust. 2 Prawa upadłościowego) wymaga korekty. Z jego aktualnego brzmienia wynika, że spółka lub osoba prawna może pozostawać w związku partnerskim („Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do czynności upadłego będącego spółką lub osobą prawną, dokonanej z jej: [...] b) drugimi osobami w związku partnerskim, jak również ze spółkami powiązanymi ich drugimi osobami w związku partnerskim”).

18. Zbędna wydaje się regulacja art. 122 Przepisów wprowadzających (zmiana art. 30 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). Dodanie „drugiej osoby w związku partnerskim” jako uprawnionej do złożenia wniosku o skierowanie „niepełnoletniej osoby uzależnionej na przymusowe leczenie i rehabilitację” jest bezprzedmiotowe wobec faktu, że projektodawca nie przewiduje możliwości zawarcia związku partnerskiego przed ukończeniem 18 roku życia (zob. art. 3 pkt 1 ustawy o związkach partnerskich). „Niepełnoletnia osoba uzależniona” nie może mieć drugiej osoby w związku partnerskim.

19. W art. 136 przepisów wprowadzających nowelizuje się ustawę o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych. Wątpliwości budzi – jak się wydaje, niezamierzony przez projektodawcę – brak spójności polegający na niezmodyfikowaniu definicji „osoby uprawnionej” zawartej w art. 2 pkt 1 ww. ustawy, tj. przez nieuwzględnienie w gronie „osób uprawnionych” drugiej osoby w związku partnerskim (osoby po ustaniu związku partnerskiego w następstwie śmierci osoby, z którą była w tym związku), w sytuacji gdy wśród „osób uprawnionych” na gruncie art. 2 pkt 1 ww. ustawy wymieniani są: wdowy, wdowców i sieroty mających ustalone prawo do renty rodzinnej po byłych pracownikach przedsiębiorstw robót górniczych, uprawnionych do bezpłatnego węgla.

20. Kolejna uwaga dotyczy art. 141 pkt 1 przepisów wprowadzających (nadanie nowego brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta). Projektodawca przewiduje dodanie do dotychczasowej treści art. 3 ust. 1 pkt

1 („opiekun faktyczny – osobę sprawującą, bez obowiązku ustawowego, stałą opiekę nad pacjentem, który ze względu na wiek, stan zdrowia albo stan psychiczny opieki takiej wymaga”) zdania „a także osobę sprawującą taką opiekę nad drugą osobą w związku partnerskim, oraz nad krewnymi w linii prostej drugiej osoby w związku partnerskim”. Nie niesie to nowości normatywnej. Przyjmując, że z pozostawieniem w związku partnerskim nie będzie się wiązał obowiązek opieki (a takie założenie czyni projektodawca, rozważając omawianą zmianę), na gruncie aktualnej definicji opiekuna faktycznego, będzie nim mogła być także druga osoba w związku partnerskim.

21. W art. 165 przepisów wprowadzających nowelizowana jest ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wątpliwości dotyczą zmiany w pkt 2, polegającej na dodaniu do art. 172 w ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pkt 4 w brzmieniu: „którzy pozostają lub pozostawali z rodzicem dziecka w związku partnerskim, oraz krewnych tych osób”. Przepis art. 172 znajduje się w Dziale V ustawy, regulującym postępowanie adopcyjne. Tymczasem ustawa o związkach partnerskich nie przewiduje możliwości adopcji. Z tych przyczyn zmiana art. 172 ust. 2 ustawy jest zbędna.

22. W art. 184 przepisów wprowadzających nowelizowana jest ustawa o Karcie Dużej Rodziny. W dodawanym do art. 21 ust. 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny pkt 8b zawarta jest niewłaściwa treść – zamiast „małżeńskiego” powinno być „partnerskiego”.

23. W art. 194 przepisów wprowadzających zmienia się ustawę o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Wątpliwości dotyczą zasadności dodania do art. 8 pkt 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci sformułowania „albo w związku partnerskim”. W art. 8 ustawy określono przypadki, w których nie przysługuje świadczenie wychowawcze, i w pkt 1 wskazano, iż nie przysługuje, gdy dziecko pozostaje w związku małżeńskim. Z uwagi na założenia projektodawców, iż ustawa o związkach partnerskich przewiduje możliwość zawarcia związku partnerskiego wyłącznie przez osoby, które ukończyły 18 lat, a świadczenie wychowawcze przysługuje do dnia

ukończenia przez dziecko 18. roku życia (art. 4 ust. 3 ustawy), dokonywanie zmian w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest niecelowe.

24. Zasadne jest uściślenie terminologii używanej na określenie związków, których dotyczą opiniowane projekty. Formalną, pełną ich nazwą jest „rejestrowany związek partnerski”, zaś zgodnie z art. 1 ustawy o związkach partnerskich skróconego określenia „związek partnerski” używa się w na potrzeby tej właśnie ustawy. W projektowanej przepisami wprowadzającymi nowelizacji szeregu ustaw, posłużono się z kolei w zdecydowanej większości formą skróconą („związek partnerski”, „osoba w związku partnerskim”), z reguły nie odsyłając do ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich. W związku z tym projekt ustawy o związkach partnerskich powinien być uzupełniony o przepis w brzmieniu: „Ilekcroć w przepisach odrębnych mowa jest o związku partnerskim lub osobie pozostającej w związku partnerskim, rozumieć przez to należy rejestrowany związek partnerski w rozumieniu niniejszej ustawy lub osobę pozostającą w takim związku”.

25. Uzupełnienia wymagałoby uzasadnienie projektu przepisów wprowadzających. O ile w pełni zrozumiałe jest, że autorzy projektu nie omawiają odrębnie każdej z technicznych zmian przeszło 200 ustaw (w większości są to zmiany zrównujące status małżeństwa i związku partnerskiego), o tyle przegląd proponowanych zmian pozwala na zidentyfikowanie takich, można powiedzieć „swoistych” dla związków partnerskich, które wymagają wyjaśnienia, a nie zostały objęte uzasadnieniem. Przykładowo – w art. 6 pkt 16 przepisów wprowadzających proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 939 k.c. (regulacje dotyczące roszczenia o przedmioty urządzenia domowego ponad udział w spadku). Projektowane brzmienie § 2 art. 939 k.c. („Uprawnienie powyższe nie przysługuje: 1) małżonkowi, jeżeli wspólne pożycie małżonków ustało za życia spadkodawcy; 2) drugiej osobie w związku partnerskim, jeżeli nie mieszkała ona ze spadkodawcą w chwili śmierci spadkodawcy”)

przewiduje zróżnicowanie uprawnień małżonków i osób w związku partnerskim, przy czym nie jest ono wyjaśnione w uzasadnieniu.

26. Przepisy wprowadzające nie zawierają przepisu wprowadzającego tę ustawę (nie określają daty jej wejścia w życie).

27. Brzmienie projektów wymaga wnikliwej redakcji językowej. Dostrzegalne są bowiem błędy językowe. W szczególności dotyczy to niewłaściwej odmiany – np. art. 116 pkt 7 lit. b tiret pierwsze przepisów wprowadzających – zmiana brzmienia wprowadzenia do art. 42j ust. 4 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych: „w części wypełnianej przez świadczeniobiorcę, jego przedstawiciela ustawowego, małżonka, drugiej [powinno być: drugą – przyp. własny] osoby [powinno być: osobę – przyp. własny] w związku partnerskim, krewnego lub [...]”).

Dostrzegalne są zmiany zbędne i mylące, wynikające z automatycznego dodawania do występujących w aktach prawnych pojęć małżeństwo/małżonek pojęć związek partnerski/druga osoba w związku partnerskim – np. art. 116 pkt 11 i 12 przepisów wprowadzających, zawierające sformułowanie „małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo druga osoba w związku partnerskim, o których mowa w art. 4 pkt 19 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”. Proponowane brzmienie tego przepisu pomija, że przepisy wprowadzające modyfikują także art. 4 pkt 19 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w proponowanym brzmieniu przepis ten, zawierający definicję małżonka Prezydenta RP, ma obejmować także drugą osobę w związku partnerskim (co czyni zmianę proponowaną w art. 116 pkt 11 i 12 przepisów wprowadzających zbędną). Tego rodzaju błędy mogą w pewnych sytuacjach stać się powodem wątpliwości interpretacyjnych.

Ponadto można zwrócić uwagę na oczywiste błędy legislacyjne, jak np.:

- odesłanie do przepisów nieobowiązujących (np. art. 15 ustawy o związkach partnerskich nakazuje stosować odpowiednio m.in. uchylonego art. 44 k.r.o.);

- niezrozumiała nowelizacja art. 1063 k.c., dotycząca zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych przez osoby pozostające w związku partnerskim. W stosunku do spadków otwartych od 14.02.2001 r. przepis ten nie znajduje zastosowania ze względu na to, że ustalenie kręgu spadkobierców dziedziczących gospodarstwo rolne i odbywa się na zasadach ogólnych, a zatem hipoteza przedmiotowej normy prawnej nie może zostać zrealizowana (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Przepis art. 6 pkt 24 ustawy wprowadzającej powinien zatem zostać wykreślony;

- oczywisty błąd w zakresie nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 102 przepisów wprowadzających), w którym pomyłono nowelizację art. 2a (zasady nabywania nieruchomości rolnej) z nowelizacją art. 2b (obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego) – por. art. 102 pkt 2 lit. c-d;

- niezrozumiała regulacja wystąpienia przez spadkobierców z żądaniem zmniejszenia obowiązku wyrównania dorobków (art. 19 ust. 2 projektu) w sytuacji, gdy spadkodawca „wystąpił o rozwiązanie” związku partnerskiego – podczas gdy taka instytucja nie występuje. Można jedynie złożyć oświadczenie o woli o rozwiązaniu takiego związku (por. art. 30 ust. 1 ustawy o związkach partnerskich).

III. Podsumowanie

1. Zainicjowanie prac nad projektowanymi ustawami należy ocenić pozytywnie, gdyż obecnie polskie prawo narusza art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co zostało potwierdzone w wyrokach ETPC. W świetle tych wyroków **istnieje konieczność wprowadzenia do ustawodawstwa prawa osób tej samej płci do zawarcia sformalizowanego związku, będącego samodzielną instytucją prawną, posiadającego określone uprawnienia i obowiązki**. Te uprawnienia i obowiązki powinny odnosić się do sfer wskazanych w sposób ogólny w orzeczeniach ETPC,

natomiast uprawnienia i obowiązki, których nie wymaga ETPC, jak też kwestie szczegółowe są w znacznej mierze **pozostawione swobodzie politycznej ustawodawcy**.

2. Wprowadzenie w drodze ustawy zwykłej związku partnerskiego osób tej samej płci w zaproponowanym kształcie **nie narusza przepisów Konstytucji RP, w tym art. 18**, z którego wynika, że małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny.

3. Projektowane ustawy, zwłaszcza przepisy wprowadzające, opierają się w istotnej części na automatycznym rozszerzeniu zakresu podmiotowego uprawnień i obowiązków, które aktualnie są adresowane do małżonków, na osoby pozostające w związkach partnerskich. Tego typu zabieg legislacyjny w znacznej części przypadków nie nasuwa wątpliwości, jednak – po pierwsze – **nie jest on wymagany przez wyroki ETPC** oraz – po drugie – **nie zawsze odpowiada specyfice zaproponowanej treści związku partnerskiego i odmienności tego związku od małżeństwa**. Chodzi przede wszystkim o istotne uproszczenie procedury rozwiązania związku. Splot powyższych okoliczności zaburza wewnętrzną spójność proponowanych zmian. Usunięcie tej niespójności jest możliwe bądź w drodze wprowadzenia gwarancji stabilności i trwałości związku partnerskiego, bądź przez zróżnicowanie niektórych uprawnień i obowiązków osób pozostających w związku partnerskim względem małżonków. Decyzja tej mierze należy do politycznej swobody ustawodawcy.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/