



Warszawa, 14-07-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.022.7.2025.KD

Pan Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie dziękuję za informację o udostępnieniu na stronie Rządowego Centrum Legislacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych UDER24, wersja na dzień 17 czerwca 2025 r.).

Opiniowany projekt ustawy ma na celu wprowadzenie możliwości pozasądowego rozwiązania małżeństwa (tzw. rozvodu pozasądowego). Rozwiązanie małżeństwa będzie następowało w drodze czynności podejmowanych przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego, który będzie weryfikował spełnienie ustawowych przesłanek rozvodu pozasądowego i dokona odpowiednich wpisów w rejestrze stanu cywilnego. Procedura pozasądowa dostępna będzie wyłącznie dla małżonków niemających wspólnych małoletnich dzieci. Projektowane przepisy mają odciążyć sądy okręgowe, zwiększyć autonomię stron w kwestii decydowania o swoim stanie cywilnym, a także promować pozasądowe metody rozwiązywania spraw cywilnych.

Proponowana konstrukcja ma stanowić wyjątek od zasady rozwiązania małżeństwa przez sąd. Projekt przewiduje określone ograniczenia w dostępie do

procedury pozasądowej. Do najważniejszych należą przesłanka nieposiadania wspólnych małoletnich dzieci oraz co najmniej roczny staż związku małżeńskiego. Konieczną przesłanką jest również zupełny i trwały rozkład pożycia, co małżonkowie będą potwierdzać składając odpowiednie oświadczenia.

Projekt przewiduje również przesłanki i tryb unieważnienia rozvodu sądowego, które będzie wymagać postępowania przed sądem (art. 58(3) Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dalej: „K.r.o.”); dotyczą tego projektowane zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego.

Uwagi ogólne

Analizę projektu należy rozpocząć od wskazania, że zgodnie z art. 18 Konstytucji „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. W orzecznictwie TK wskazuje się, że „przepis ten nakazuje [...] podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami” (wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04). Wynika z tego, że procedura rozwiązania małżeństwa powinna zakładać odpowiednie wyważenie, z jednej strony, prawa jednostek do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji) oraz, z drugiej strony, wyrażonego w art. 18 Konstytucji nakazu ochrony więzi między osobami, które zawarły związek małżeński. Małżeństwa nie można zatem w pełni podporządkować klasycznym zasadom prawa prywatnego, do których należy swoboda umów, co oznacza, że rozwiązanie małżeństwa nie powinno być czynnością pozostawioną całkowitemu uznaniu małżonków, realizowanemu poza jakąkolwiek procedurą prawną.

Konstytucja nie wymaga jednak, aby rozwiązanie małżeństwa w każdym przypadku musiało być dokonywane na podstawie orzeczenia sądowego. Świadczy o tym treść art. 48 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”. Z przepisu tego wynika, że spośród więzi międzyludzkich wymienionych w art. 18 Konstytucji wyłącznie rodzicielstwo zostało uznane za więź, której rozwiązanie (polegające na pozbawieniu praw rodzicielskich) wymaga rozstrzygnięcia sądowego. Zastrzeżenia takiego nie uczyniono w odniesieniu do małżeństwa, co poszerza w tym zakresie swobodę polityczną ustawodawcy.

Dlatego też gdy chodzi o rozwiązanie małżeństwa w sytuacji braku sporu między małżonkami co do rozkładu pożycia i chęci zakończenia relacji małżeńskiej, a także gdy nie ma konieczności rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej, to ustawodawca ma możliwość wprowadzenia regulacji zakładających, że nie jest w tym przypadku niezbędne uzyskanie orzeczenia sądowego. Należy dodać, że tego typu rozwiązania występują w wielu krajach europejskich, na co wskazano w uzasadnieniu projektu.

Korzystając ze wskazanej swobody, ustawodawca powinien jednak – ze względu na rangę małżeństwa wśród wartości konstytucyjnych – przewidzieć stosowne zabezpieczenia, tak aby instytucja pozasądowego rozwiązania małżeństwa nie była nadużywana ani wykorzystywana do obejścia przepisów o sądowym rozwiązaniu małżeństwa. Należy ponadto pamiętać, że mimo rozwodu w relacjach między byłymi małżonkami mogą trwać pewne formy ochrony roszczeń majątkowych, wynikające z obowiązku wzajemnego poszanowania usprawiedliwionych potrzeb rozwiedzionych małżonków (zob. wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Ustawodawca nie powinien zatem, wprowadzając pozasądowe procedury rozwodowe, pomijać regulacji dotyczących zobowiązań alimentacyjnych.

Opiniowany projekt mieści się w sferze swobody ustawodawcy, wyznaczonej omówionymi wyżej regulacjami konstytucyjnymi. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że rozwód pozasądowy nie będzie miał zastosowania w przypadku, gdy małżonkowie posiadają wspólne małoletnie dzieci. Poza tym rozwiedzeni pozasądowo małżonkowie będą zobowiązani do alimentacji na zasadach ogólnych, określonych w art. 60 § 1 K.r.o. Projektodawca proponuje ponadto regulacje zabezpieczające przed pochopnym zakończeniem więzi małżeńskiej, polegające na tym, że – po pierwsze – do rozwodu pozasądowego nie może dojść, gdy małżeństwo trwa krócej niż rok, a po drugie – procedura rozwodu będzie rozłożona w czasie (tj. najpierw małżonkowie składają tzw. zapewnienia, potwierdzające występowanie przesłanek rozwodu, a oświadczenia o rozwiązaniu małżeństwa mogą złożyć nie wcześniej niż miesiąc później).

Prowadzi to do wniosku, że wejście w życie opiniowanych rozwiązań nie będzie oznaczało pozbawienia instytucji małżeństwa ochrony i opieki, o których mowa w art. 18 Konstytucji RP. Ochrona i opieka będzie w dalszym ciągu zapewniona, aczkolwiek innymi środkami prawnymi, nieco inaczej niż dotychczas wyważającymi wchodzące w grę wartości konstytucyjne, do których należy wspomniane wyżej prawo człowieka do decydowania o własnym życiu osobistym. Należy podkreślić, że wyważanie wchodzących w grę wartości często jest pozostawione ustawodawcy, podejmującemu

decyzje w oparciu o przekonania polityczne i światopoglądowe większości parlamentarnej.

Uwagi szczegółowe

Zgodnie z proponowanym art. 58(1) § 3 K.r.o. „Kierownik urzędu stanu cywilnego odmawia odebrania od małżonków zapewnień lub przyjęcia ich oświadczeń o rozwiązaniu małżeństwa, jeżeli istnieją przeszkody wyłączające rozwiązanie małżeństwa w drodze rozwodu pozasądowego”. W uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że „We wszystkich przypadkach, w których kierownik urzędu stanu cywilnego stwierdzi brak którejkolwiek z ustawowych przesłanek rozwodu pozasądowego (lub gdy stwierdzi istnienie przesłanki negatywnej), będzie zobowiązany do odmowy odebrania od małżonków zapewnień lub oświadczeń o rozwiązaniu małżeństwa” (s. 14). Pojawia się w związku z tym zasadnicze pytanie, czy kierownik urzędu stanu cywilnego będzie posiadał kompetencję do oceny, czy między małżonkami nastąpił zupełny i trwały rozkład pożycia. Jest to bowiem jedna z przesłanek rozwodu, wyrażona w proponowanym art. 58(1) § 1 K.r.o. Wolno zakładać, że intencją projektodawcy jest, aby kierownik urzędu stanu cywilnego nie mógł weryfikować oświadczenia małżonków w części dotyczącej rozkładu pożycia – o ile nie poweźmie wątpliwości co do niepoczytalności oświadczającego, działania w warunkach bezprawnej groźby czy błędu – jednak nie wynika to z brzmienia przepisów, co może w praktyce rodzić wątpliwości i spory.

Dyskusyjna jest regulacja zawarta w projektowanym art. 58(3) § 3 K.r.o., zgodnie z którą unieważnienie rozwodu pozasądowego może nastąpić wyłącznie z przyczyn określonych w paragrafach poprzedzających (m.in. gdy jeden z małżonków w chwili składania oświadczenia o rozwiązaniu małżeństwa działał w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, działał pod wpływem groźby bezprawnej albo pod wpływem błędu), jeżeli za dalszym trwaniem małżeństwa przemawia dobro rodziny. Zatem jeżeli sąd rozpoznający sprawę oceni, że utrzymywanie małżeństwa nie sprzyja dobru rodziny, to rozwód pozasądowy – nawet gdy oświadczenie woli jednego z małżonków obarczone było poważną wadą, w tym wywołaną celowo przez drugiego z małżonków – nie zostanie unieważniony. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że zgodnie z projektowanym art. 58(2) § 2 K.r.o. rozwód pozasądowy wywołuje skutki takie, jak gdyby żaden z małżonków nie ponosił winy rozkładu pożycia, to w przypadku uznania przez sąd, że – pomimo iż oświadczenie jednego z małżonków było obarczone wadami uzasadniającymi unieważnienie rozwodu pozasądowego – za dalszym trwaniem małżeństwa nie przemawia dobro rodziny, małżonek, który złożył

wadliwe oświadczenie, zostanie pozbawiony możliwości dochodzenia alimentów od drugiego małżonka na zasadach określonych w art. 60 § 2 K.r.o. W niektórych przypadkach może to więc generować nadużycia – zmuszenie bądź skłonienie małżonka groźbą lub podstępem do rozwodu pozasądowego może być środkiem służącym uniknięciu ryzyka obarczenia po rozwodzie zobowiązaniem alimentacyjnym w zakresie, o którym mowa w art. 60 § 2 K.r.o. Ponadto przesłanka ocenna posługująca się klauzulą generalną „nie służy dobru rodziny” może w praktyce powodować rozbieżności w orzecznictwie sądowym.

Należy także zgłosić uwagę do projektowanego art. 89a ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego. Przepis ten zakłada, że rozwód pozasądowy będzie dostępny wyłącznie dla małżonków, którzy albo są obywatelami polskimi, albo nie posiadają wspólnego obywatelstwa i mają miejsce zamieszkania na terytorium RP. Procedura ta nie będzie więc dostępna m.in. dla małżonków, którzy posiadają wspólne obywatelstwo inne niż polskie i mają miejsce zamieszkania na terytorium RP, nawet jeśli zawarli związek małżeński w Polsce.

Mając na względzie określony w prawie UE zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE) oraz swobodę przemieszczania się i osiedlania (art. 21 ust. 1 TFUE), należy odnotować, że uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy, jak również ocena skutków regulacji nie wyjaśniają przyczyn zróżnicowania sytuacji prawnej jednostek co do możliwości skorzystania z pozasądowego rozwodu w odniesieniu do małżonków niebędących obywatelami polskimi, ale posiadającymi inne wspólne obywatelstwo i mającymi w Polsce miejsce zamieszkania.

W uzasadnieniu jako przesłankę przemawiającą za wprowadzeniem takiego rozwiązania wskazano, że *„ze względu na reguły prawa prywatnego międzynarodowego i międzynarodowego postępowania cywilnego zakłada się, że z rozwodu pozasądowego będą mogli skorzystać tylko małżonkowie będący oboje obywatelami polskimi albo małżonkowie nieposiadający wspólnego obywatelstwa, którzy mają miejsce zamieszkania w Polsce”* (s. 4). W dalszej części uzasadnienia (s. 8–9) projektodawca jedynie ogólnie wskazuje, że podstawę dla przyjęcia tej przesłanki stanowi art. 54 oraz art. 2 ust. 3 ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe¹ oraz art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2019/1111²,

¹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 503).

² Rozporządzenie Rady (UE) 2019/1111 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę (przekształcenie) (Dz.U. L 178 z 02/07/2019, p. 1–115).

określający jurysdykcję ogólną w sprawach rozvodu, separacji i unieważnienia małżeństwa.

Tymczasem z perspektywy dążenia projektodawcy do urzeczywistniania wspólnej przestrzeni wolności i praw oraz harmonizacji prawa dokonania oceny wymagało, czy w odnośnym zakresie przyjęte w krajowym porządku prawnym normy kolizyjne – podobnie jak normy jurysdykcyjne, wynikające z ww. rozporządzenia Rady (UE) 2019/1111 – nie powinny zostać zharmonizowane w drodze rozporządzenia Rady (UE) 1259/2010³, tj. w ramach procedury wzmocnionej współpracy w rozumieniu art. 326 i nast. TFUE.

Źródłem reguł, które mają dostarczać wzorca dla projektowanego rozwiązania, jest w tym wypadku inna ustawa (tj. Prawo prywatne międzynarodowe). Dla ograniczeń, jakie w krajowym porządku prawnym rodzi projektowane rozwiązanie po stronie małżonków niebędących obywatelami polskimi, ale posiadającymi inne wspólne obywatelstwo i mającymi w Polsce miejsce zamieszkania, uzasadnienie projektu ustawy nie jest przekonujące. W tej sytuacji rzeczywistym uzasadnieniem, czy też ograniczeniem dla dalej idącej interwencji prawodawczej w omawianym zakresie jest decyzja ustawodawcy zwykłego, nie zaś inna ustawa, która jeśli już może dostarczyć uzasadnienia, to jedynie przez wzgląd na spójność systemu prawa, a więc przesłankę natury odmiennej. Z tych przyczyn decyzja prawodawcza w tym zakresie powinna zostać uzasadniona.

Innymi słowy, aktualizując krajowy porządek prawny o rozwiązania przyjęte w innych państwach europejskich, pożądanym jest dokonanie przeglądu, czy motyw, dla jakich wprowadzono dotychczasowe rozwiązania mające stanowić ograniczenie dla ww. grupy małżonków, pozostają aktualne. Decyzja w tym zakresie leży po stronie ustawodawcy, ale jej uzasadnienie jest objęte zobowiązaniem projektodawcy wobec uczestników procesu legislacyjnego. Zasadniczym elementem procesu legislacyjnego w demokratycznym państwie prawa jest bowiem nie tylko formalne uchwalenie aktu normatywnego, konkretyzującego decyzję prawodawczą, lecz także jej uzasadnienie oraz przeprowadzenie horyzontalnej oceny skutków regulacji, w rozumieniu § 27 i 28 regulaminu pracy Rady Ministrów⁴. Na rolę obu elementów w procesie legislacyjnym

³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozvodu i separacji prawnej (Dz.U. L 343 z 29/12/2010, p. 10–16).

⁴ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz. U. z 2024 poz. 806 ze zm.).

wielokrotnie zwracały uwagę: 1) Komisja Wenecka, w tym w *Rule of Law Checklist*⁵; 2) Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, w tym w *Wytycznych Dotyczących Demokratycznego Stanowienia Prawa na Rzecz Lepszych Przepisów*⁶; 3) jak również OECD, przykładowo w *Regulatory Impact Assessment*⁷, które pozostają istotne przy stanowieniu norm z elementem prawnomiędzynarodowym.

Podsumowanie

Koncepcja polegająca na wprowadzeniu w kształcie określonym opiniowanym projektem rozvodu pozasądowego – mającego charakter wyjątku od reguły, odnoszącego się wyłącznie do przypadków niespornych i małżeństw nieposiadających wspólnych małoletnich dzieci – mieści się w sferze swobody decyzyjnej ustawodawcy. W szczególności Konstytucja RP nie wymaga, aby w każdym przypadku podstawą rozwiązania małżeństwa było orzeczenie sądu. Dlatego też ustawodawca, kierując się określonymi założeniami politycznymi i światopoglądowymi, ma legitymację do tego, aby wyważenie wartości, jaką jest ochrona małżeństwa (art. 18 Konstytucji), oraz wartości, jaką jest prawo człowieka do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji), odbywało się w przypadku tego typu małżeństw w oparciu o inne środki prawne niż zasada, zgodnie z którą o rozwodzie orzeka sąd.

Należy jednak podkreślić, że istnieje zasadnicza wątpliwość, czy instytucja pozasądowego rozvodu rzeczywiście będzie służyła realizacji podstawowego celu projektu, jakim jest odciążenie sądów okręgowych i skrócenie czasu trwania sądowego postępowania w sprawach o rozwód. Wszak z doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że jeśli małżonkowie zgodnie chcą rozwiązać związek małżeński, a do tego nie mają małoletnich dzieci, to postępowanie sądowe jest zazwyczaj szybkie i sprawne. Z reguły sądy uznają w takich przypadkach żądanie pozwu, często nie prowadząc nawet postępowania dowodowego, a małżonkowie nie wnoszą środków odwoławczych. To nie tego typu sprawy generują długoletnie procesy w sprawach rozwodowych. Na długość postępowań sądowych zasadniczy wpływ ma bowiem konieczność rozstrzygania przez sąd o winie w rozkładzie pożycia, kwestie związane z

⁵ European Commission for Democracy Through Law – Venice Commission (2016), *Rule of Law Checklist*, pp. 21-22 i powołane tam orzecznictwo, zob.: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf (access: 08.07.2025).

⁶ OSCE/ODIHR (2023), *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, pp. 18-19, zob.: https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf (access: 08.07.2025).

⁷ OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, pp. 6-7 i nast., zob.: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf (access: 08.07.2025).

władzą rodzicielską i kontaktami z dziećmi oraz sprawy alimentacyjne. Wynika z tego, że wprowadzenie rozwodu pozasądowego nie będzie miało znaczącego wpływu na usprawnienie i przyspieszenie postępowań sądowych w sprawach rodzinnych. Co więcej, projektodawca zamierza nałożyć na sądy nowy obowiązek, tj. orzekanie w sprawach o unieważnienie rozwodu pozasądowego.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.), z uprzejmą prośbą o ich wykorzystanie w dalszych pracach nad projektem ustawy.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/