

USTAWA

z dnia.....2022 r.

**o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,
przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz
wywołanych nimi sytuacji kryzysowych**

Art. 1. W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2095, z późn.zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15 zzs¹ po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Przepisów ust. 1 - 3 nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie art. 436 - 446 Kodeksu postępowania cywilnego.”;

2) w art. 15 zzs²:

a) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1;

b) dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie art. 436 - 446 Kodeksu postępowania cywilnego.”.

Art. 2. Do spraw o rozwód i o separację wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prawomocnym orzeczeniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 2120, 2133, 2262, 2269, 2317, 2368 i 2459 oraz z 2022 r. poz. 218.

UZASADNIENIE

UWAGI OGÓLNE

Małżeństwo stanowi zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, co należy wywodzić z umiejscowienia w Konstytucji RP art. 18 w przedmiocie ochrony i opieki roztaczanej przez Rzeczpospolitą Polską nad małżeństwem i rodziną.

Zasada trwałości małżeństwa jest jedną z podstawowych zasad tak prawa rodzinnego, jak i funkcjonowania małżeństwa. W doktrynie wskazuje się, że: „Jedynie trwałe związki małżeńskie mogą 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).

Tym samym na organach państwa spoczywa obowiązek strzeżenia także trwałości związków małżeńskich.

Jak wskazuje się w doktrynie: „Przejawem ochrony i opieki, o których mowa w art. 18 Konstytucji RP, w odniesieniu do rodziny, jest istnienie skierowanego do władz publicznych nakazu prowadzenia odpowiednio ukierunkowanej polityki, w tym polityki społecznej i gospodarczej, mającej sprzyjać tworzeniu właściwych warunków jej funkcjonowania (zob. wyr. TK z 19.5.2003 r., K 39/01, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 40) oraz „wzmacniania jej autorytetu” (wyr. TK z 18.5.2005 r., K 16/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 51). Obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na władzy ustawodawczej i polega na kształtowaniu treści stanowiących ustaw. Mają one na celu wzmacnianie między członkami rodziny więzi nie tylko uczuciowych, ale też majątkowych i gospodarczych (tak wyr. TK z 4.5.2004 r., K 8/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 37). Wszelkie ustawowe regulacje odnoszące się do statusu małżonków, rodziców lub dzieci muszą więc przyjmować za punkt wyjścia wartość, jaką jest solidarność małżeńska i rodzicielska oraz realizować konstytucyjną ochronę godności [...]. Stąd też przepisy, których skutkiem byłoby zwiększenie ilości rozwodów lub separacji, musiałby więc z tego punktu widzenia zostać uznane za niekonstytucyjne [...]. Stąd podzielić należy pogląd, że samo stworzenie ryzyka dla funkcjonowania instytucji chronionych w art. 18 powinno być uznane za wystarczającą podstawę do uznania określonego przepisu za niekonstytucyjny (zob. wyr. TK z 18.5.2005 r., K 16/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 51)” (L. Bosek, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, red. M. Sajfa, wyd. 1, Warszawa 2016, komentarz internetowy).

Zatem z definicji małżeństwa jako zasady ustrojowej wynikają istotne konsekwencje dla władz publicznych, w szczególności zaś dla ustawodawcy krajowego. Kształtowany bowiem przez ustawodawcę dalszy porządek prawny powinien stanowić realizację normy z art. 18 Konstytucji RP, której celem jest ochrona i opieka nad małżeństwem i rodziną.

ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Wyłączenie możliwości rozpoznania sprawy o rozwód lub separację na posiedzeniu niejawnym lub w formie rozprawy zdalnej.

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (wielokrotnie nowelizowana) zobligowała sąd do rozpoznawania spraw o rozwód lub separację na rozprawie przeprowadzonej przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w nim uczestniczące, w tym członkowie składu orzekającego, nie muszą przebywać w budynku sądu.

Zmieniana ustawa umożliwia ponadto przewodniczącemu zarządzenie przeprowadzenia posiedzenia niejawnego, gdy nie można przeprowadzić posiedzenia zdalnego, a przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego nie jest koniecznego.

Takie uregulowania – mające w chwili obecnej zastosowanie także do postępowań w sprawach o rozwód i o separację – znacząco obniża powagę tych postępowań. Tymczasem ich przedmiotem jest dalsze istnienie lub rozpad rodziny. Konsekwencje zapadłego wyroku poważnie rzutują na dalsze życie stron i mają dalekosiężny charakter. Ich skutki nie pozostają bez wpływu na społeczeństwo, w szczególności w przypadku zakończenia postępowania wyrokiem orzekającym rozwód (negatywne skutki społeczne, gospodarcze, zdrowotne).

Przeprowadzenie rozprawy zdalnej w sprawach o rozwód i o separację pozostaje w sprzeczności z zasadą bezpośredniości. Skład orzekający pozbawiony zostaje możliwości naocznego zapoznania się i oceny interakcji zachodzących pomiędzy małżonkami znajdującymi się w tym samym czasie, w tym samym pomieszczeniu (tj. sali sądowej). Tym samym pojawia się trudność w przedmiocie oceny przez skład orzekający, czy istnieją np. szanse na powrót małżonków do siebie.

Ponadto osłabieniu i to znaczącemu ulega możliwość oddziaływania przez skład orzekający na małżonków w przedmiocie np. nakłonienia małżonków do podjęcia próby mediacji czy rozważenia jakie skutki dla założonej przez małżonków rodziny wywrze orzeczenie ew. rozwodu.

W odczuciu społecznym dochodzi do zrównania sprawy o rozwód i o separację z innymi sprawami rozpoznawanymi na podstawie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, takimi jak np. sprawa o zapłatę czy sprawa o ochronę dóbr osobistych, a więc w rzeczywistości do jej trywializacji. W sytuacji, gdy sprawy o rozwód i o separację, także z racji art. 18 Konstytucji RP, mają szczególny charakter, a wynik postępowania w tych sprawach oddziałuje w istocie na całą społeczność (m.in. w zakresie konieczności ponoszenia kosztów związanych z ochroną zdrowia osób doznających rozpadu rodziny, pauperyzacją spowodowaną rozpadem rodziny, negatywnymi doświadczeniami

psychicznymi i emocjonalnymi małoletnich dzieci spowodowanych rozpadem rodziny) utrzymywanie w mocy takiej regulacji wydaje się bezzasadne.

Rozprawa zdalna lub posiedzenie niejawne znacząco zmniejsza poczucie doniosłości postępowania w sprawie o rozwód lub separację, które w przypadku postępowania o rozwód zakończyć się może stwierdzeniem rozwiązania małżeństwa. Osobiste stawiennictwo małżonków na rozprawie w budynku sądu zwiększa u stron postępowania poczucie powagi toczącego się postępowania o rozwód lub separację, oznacza także konieczność m.in. bezpośredniego zajęcia stanowiska przez jednego małżonka w obecności drugiego małżonka co do dalszego bytu małżeństwa. Praktyka wskazuje, iż niejednokrotnie małżonkowie pomimo deklaracji, iż nie widzą możliwości powrotu do małżeństwa jednak godzą się na zawieszenie postępowania w sprawie o rozwód bądź skierowanie do mediacji, ten czas wykorzystują również np. na podjęcie terapii małżeńskiej i ostatecznie decydują się na cofnięcie pozwu, co skutkuje umorzeniem postępowania i ocaleniem rodziny przed rozpadem.

Powyższe stoi w oczywistej sprzeczności z obowiązkiem dążenia przez ustawodawcę do tworzenia takich regulacji prawnych, które będą sprzyjały ochronie trwałości związku małżeńskiego a nie ułatwiały uzyskanie orzeczenia w przedmiocie rozwodu.

Tym samym wykluczenie możliwości prowadzenia postępowania w sprawach o rozwód i separację w formie rozprawy zdalnej czy na posiedzeniu niejawnym pozostaje zasadne i czyniące zadość wymogom dążenia w szczególności ustawodawcy do ochrony małżeństwa i rodziny.

2. Wyłączenie możliwości wydania wyroku w sprawach o rozwód i separację na posiedzeniu niejawnym.

Zmieniana ustawa przewiduje, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w całości, możliwość zamknięcia rozprawy i wydania orzeczenia na posiedzeniu niejawnym po uprzednim odebraniu od stron lub uczestników postępowania stanowisk na piśmie. Regulacja ta znajduje aktualnie zastosowanie również do spraw o rozwód i o separację.

Taką regulację należy uznać za sprzeczną ze szczególnym przedmiotem spraw o rozwód i o separację i stojącą w sprzeczności z obowiązkiem ustawodawcy dbałości o trwałości związku małżeńskiego.

Przy czym, za niepokojące uznać należy uzależnienie takiego zakończenia postępowania i wydania orzeczenia na posiedzeniu niejawnym od uznaniowej decyzji sędziego referenta. Co istotne, taka decyzja sędziego referenta nie musi być uzasadniona a strony nie mogą się jej sprzeciwić ani się od niej odwołać (dotyczy to także sporządzenia zarzutu apelacyjnego). Dotychczas możliwość wydawania orzeczeń na posiedzeniu niejawnym pozostawała zarezerwowana np. do wydawania nakazów zapłaty.

Zajęcie stanowiska końcowego w sprawie o rozwód lub separację na piśmie powoduje również obniżenie rangi społecznej tych spraw, tworząc w istocie korespondencyjny tryb uzyskania orzeczenia w sprawie o rozwód.

Tym samym konieczne i społecznie uzasadnione pozostaje z uwagi na szczególnie charakter postępowań o rozwód i o separację wyłączenie możliwości wydania wyroku w sprawach o rozwód i o separację na posiedzeniu niejawnym.

3. Przepisy przejściowe i wejście w życie.

Przewiduje się, że do spraw o rozwód i o separację wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prawomocnym orzeczeniem stosowane będą przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

4. Prawo Unii Europejskiej

Problematyka regulowana w projekcie ustawy nie jest sprzeczna z przepisami prawa Unii Europejskiej. Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).