

Uchwała 85 / VII / 2025

Zarządu Głównego Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej,
podjęta drogą obiegową dnia 14 lipca 2025 roku,
w sprawie opinii dotyczącej projektu
ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych
innych ustaw (UDER24)

§1

Zarząd Główny Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej postanawia przekazać uwagi do projektu ustawy Ministra Sprawiedliwości „*Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw*”, wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UDER24 („Projekt”), zawarte w Uzasadnieniu do niniejszej Uchwały.

§2.

Stanowisko Stowarzyszenia przekazać Ministrowi Sprawiedliwości do dnia 14 lipca 2025 roku.

§3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

I.

1. Dnia 30 czerwca 2025 roku, pismem Ministra Sprawiedliwości („**Projektodawca**”) nr DL-II.415.2.2025 z dnia 27 czerwca 2025r., Zarząd Główny SNRP otrzymał do zaopiniowania projekt ustawy „**o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw**” (druk UDER24).

Po przeanalizowaniu Ustawy wraz z Uzasadnieniem do niej oraz Oceny Skutków Regulacji Zarząd Główny Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej pragnie zwrócić uwagę na zagadnienia omówione w dalszej części Uchwały.

2. Na samym wstępie chcemy odnieść się do treści zawartej w piśmie przewodnim do Projektu, w którym Projektodawca tłumaczy, dlaczego dla wyrażenia opinii na temat proponowanej zmiany wyznaczył termin 14 dni licząc od dnia udostępnienia

Projektu (a nie 21 jak mówi §40 ust.3 pkt 1 **Regulaminu pracy Rady Ministrów; UCHWAŁA Nr 190 RADY MINISTRÓW** z dnia 29 października 2013 r., tj. M.P. 2024.806), wyjaśniając, że: „*Skrócony termin konsultacji publicznych wynika z pilności procedowania projektu, który ma charakter deregulacyjny. Ze względu na przedmiot projektu – ułatwiający dostęp do procedury rozwodowej oraz jego objętość, uzasadnionym jest wyznaczenie innego terminu niż określony w § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów.*”

Naszym zdaniem skrócenie wspomnianego terminu jest nieuzasadnione. Materia, która jest regulowana Projektem ma charakter fundamentalny, o doniosłych skutkach prawnych i społecznych (wszak chodzi o rozwiązanie małżeństwa, podstawowej jednostki międzyludzkiej), dlatego powinna być poprzedzona wnikliwą analizą, szerokimi konsultacjami i odpowiednio długim okresem *vacatio legis* w celu przygotowania i dostosowania zarówno dokumentów jak i sprawnie działających systemów teleinformatycznych. I odniesienie się do pilności procedowania z uwagi na charakter deregulacyjny Projektu wydaje się być brakiem poszanowania dla omawianych zagadnień.

3. Przechodząc do meritum wyjaśniamy, że problematyka jaka obejmuje regulację Projektu tj. rozwody pozasądowe była ostatnio przedmiotem kilku konferencji, seminariów i debat współorganizowanych przez środowisko notarialne. Wśród nich pragniemy zwrócić uwagę na dwie, z których pierwsza, której organizatorami była Krajowa Rada Notarialna we współpracy z Radą Notariatów Unii Europejskiej (CNUE), miała miejsce 15 maja 2025 roku. Druga, organizowana przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Krajową Radę Notarialną oraz Stowarzyszenie Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, odbyła się dnia 22 maja 2025 roku w Senacie RP. Ponadto, tematyce rozwodów poświęcone były konferencje i spotkania:
 - 15 kwietnia 2025 r. w siedzibie Senatu RP odbyła się debata pt. „*Prawo rodzinne w praktyce – nowe regulacje w aspekcie prawno-psychologicznym*”, zorganizowana przez Senacki Zespół ds. Zrównoważonego Rozwoju we współpracy z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie,
 - 7 czerwca 2025 roku Krajowa Rada Notarialna była partnerem I Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Rodzinnego „Autonomia w prawie rodzinnym”, która odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Wydarzenia te skupiły bardzo szerokie grono praktyków (w szczególności notariuszy, adwokatów, sędziów, komorników), ale także polityków i przedstawicieli środowiska naukowego, i stały się źródłem nie tylko informacji na temat tego jak kwestia rozwodów regulowana jest w innych krajach Unii Europejskiej, ale przede wszystkim podczas tych spotkań zostały wypracowane stanowiska, z których wprost wybrzmiały podstawowe tezy:

- cel jakiego ma służyć wprowadzenie alternatywnego rozwiązania małżeństwa w sytuacji dopuszczalnej przez przepisy, to odciążenie sądów powszechnych w ich codziennej pracy (tu porównania do przeprowadzenia przez notariuszy postępowań spadkowych, którzy od dnia 02.10.2008 roku przeprowadzili ich ponad 1.800.000, odciążając sądy, nasuwa się samo i jest poparciem dla przekazania spraw o rozwody pozasądowe do notariatu),
- o ile zachodzą określone okoliczności i spełnione są ustawowe przesłanki, małżonkowie powinni mieć możliwość wyboru tego przed kim ich sprawa rozwodowa ma się toczyć, tzn. albo przed notariuszem, albo przed urzędnikiem urzędu stanu cywilnego,
- statystyki wskazują, że pomimo „droższego” rozwodu u notariusza, małżonkowie preferują tę drogę, gdyż notariusz może kompleksowo zająć się sprawą, bowiem może od razu dokonać podziału majątku wspólnego, zarejestrować stosowne wnioski w rejestrach, co oznacza, że małżonkowie mają swój problem załatwiony kompleksowo,
- mając na uwadze tendencje europejskie, polegające na przekazywaniu, (również notariuszom), części kompetencji sądów z zakresu prawa rodzinnego i spadkowego (w tym rozwodów), który to proces nazywa się „dejudycyzacją” lub „dejudykalizacją”, pytanie nie brzmi już: „czy?” ale „w jaki sposób ukształtować przepisy normujące kwestię rozwodów pozasądowych.

W 2023 roku w Polsce sądy orzekły blisko 59.000 rozwodów, w tym bez orzekania o winie w około 80 % przypadków oraz między parami bez małoletnich dzieci w ponad 41% przypadków. Nie oznacza to jednak, że w 80 % przypadków rozwodzących się w Polsce par, żadne z małżonków nie było winne rozpadu pożycia małżeńskiego, albo oboje małżonkowie w równym stopniu ponosili

tę winę. Oczywiście, że nie. Rozwodzący się małżonkowie najczęściej rezygnują z orzeczenia o winie, aby:

- skrócić okres oczekiwania na rozwód,
- z powodu niechęci do ujawniania bardzo osobistych, czy wręcz intymnych faktów z ich życia przed sądem, czyli potocznie rzecz ujmując z powodu niechęci do prania brudów na zewnątrz, a przede wszystkim, z tego powodu, że jest to element o wiele szerszego porozumienia w zakresie podziału majątku wspólnego. Wprowadzenie możliwości pozasądowego rozwiązania małżeństwa przed notariuszem sprawi, że małżonkowie będą mieli możliwość w jednym miejscu kompleksowo uregulować swoje sprawy. Nie tylko rozwiązać małżeństwo, ale także podzielić majątek wspólny, w razie potrzeby zawrzeć umowę o podział do korzystania ze wspólnego mieszkania. Małżonkowie zyskają możliwość otrzymania wyczerpujących informacji co do wpływu tych czynności na kwestie spadkowe i ewentualnie dokonać odpowiednich czynności. Rozwód przed kierownikiem USC nie stwarza takich możliwości. Ten argument przemawia na korzyść notarialnych rozwodów i powinien stanowić o możliwości wprowadzenia obydwu trybów pozasądowego rozwiązania małżeństwa: przed kierownikiem USC i przed notariuszem.

Aspekt intymności w tak delikatnych sprawach jak rozwód jest dla małżonków bardzo ważny. W małych gminach, gdzie ludzie po prostu dobrze się znają, jest to praktycznie nie do osiągnięcia w przypadku rozwodów przed kierownikiem USC. Tzw. „odmiejscowienie” USC nie rozwiązuje do końca tego problemu. Przy projektowaniu nowych przepisów zakresie pozasądowego rozwiązania małżeństwa bezwzględnie należy wziąć pod uwagę aspekt psychologiczny. Rozmowa ze stronami w zaciszu gabinetu notariusza to coś zupełnie innego niż złożenie wniosku w USC. Strona może wybrać notariusza całkowicie anonimowego, gdy uzna, że tak jest dla niej łatwiej mówić o swoim życiu osobistym albo wręcz przeciwnie notariusza, którego zna, któremu ufa, bo wcześniej kupowała w tej kancelarii mieszkanie lub załatwiała sprawę spadkową po rodzicach.

Powyższe przemawia jednoznacznie za tym, że oczywistym, dla małżonków co tego, kto ma rozstrzygać o rozwiązaniu ich małżeństwa, powinien być wybór czy mogą tego dokonać przed notariuszem czy też przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego, bo orzekanie przez sąd jest zasadą i co do

tego wątpliwości nie ma. I to stanowisko, wyrażone podczas powyższych wydarzeń, a opisane powyżej, ZG SNRP z całą mocą podtrzymuje.

4. Cel, o którym była mowa podczas wymienionych konferencji przyświeca także Projektodawcy i został przez niego w Uzasadnieniu szczegółowo określony (część I), ale, de facto on jest powieleniem stanowisk wygłoszonych w trakcie wspomnianych konferencji. Przy czym omawiając cele Projektu nie sposób nie zwrócić uwagi na pewną nieścisłość czy może nawet nierzetelność jaka pojawiła się w Uzasadnieniu do niego (jej zdawkowe rozwinięcie znajduje się w Ocenie Skutków Regulacji [„OSR”] DO Projektu). Otóż zawarta w Uzasadnieniu informacja, że *„Doświadczenia innych państw europejskich, które wprowadziły rozwody pozasądowe (Estonii, Francji, Łotwy, Hiszpanii, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Włoch czy Norwegii), dowodzą, że proponowane rozwiązanie umożliwi realizację założonych celów”* w istocie odnosi się przede wszystkim do rozwodów przeprowadzanych przez notariuszy. We wskazanych przez Projektodawcę w Uzasadnieniu państwach, dualizm w przedmiocie przeprowadzania rozwodów pozasądowych albo jest (Estonia, Hiszpania, Włochy), albo nie występuje (Francja, Estonia, Rumunia, Słowenia - w tych państwach rozwód pozasądowy jest możliwy tylko u notariusza; Portugalia, Norwegia - w tych państwach rozwód pozasądowy jest możliwy tylko w urzędzie stanu cywilnego [lub jego odpowiedniku], przy czym w Norwegii notariat ma inną postać ustrojową niż w krajach notariatu łacińskiego, do którego zaliczany jest notariat w Polsce). Powyższe wnioski zostały sformułowane w lutym 2025 na organizowanej przez European Law Institute (ELI) i Uniwersytet Wiedeński konferencji w Wiedniu i udostępnione na stronie Stowarzyszenia pod adresem www.snrp.pl oraz powtórzone podczas wystąpień na wspomnianych w ust. 3 niniejszej Uchwały konferencjach. Dlatego wielką szkodą jest to, że w Uzasadnieniu ta informacja przybrała inny obraz i treść, sugerując całkiem odmienne konkluzje.

Podsumowując tę część niniejszego uzasadnienia, warto zacytować za Prof. ucz. dr hab. Adamem Bieranowskim: *„Jak obrazowo skonstatowano w doktrynie hiszpańskiej nowe funkcje, które dejudycjalizacja (desjudicialización) przypisuje notariuszom, muszą iść w obranym tam kierunku, ponieważ w przeciwnym razie gmach prewencyjnego bezpieczeństwa prawnego, zbudowany na interwencji notariusza, w służbie społeczeństwa, rozpadnie się, pozostawiając obywateli uwięzionych w środku. M. Pereña Vicente, "Divorcio a la francesa"... , s. 53”*.

5. Analizując w dalszej części Uzasadnienie ZG SNRP zwraca uwagę na następujące kwestie:

- 1) **Część I ust.5** - Projektodawca wskazuje, że „*możliwość rozwiązania małżeństwa pod kontrolą organu władzy publicznej, jakim jest kierownik urzędu stanu cywilnego, nie stanowi naruszenia postanowień Konstytucji RP*”, argumentując to w dalszej części tego punktu. Należy się z takim stwierdzeniem całkowicie zgodzić i tylko dalej wskazać, że analogiczne uzasadnienie znajduje teza, że czynności tych może dokonywać również notariusz, który jako „sędzia braku sporu” posiada zarówno przygotowanie merytoryczne jak i techniczne, aby rozwody pozasądowe przeprowadzać.
- 2) **Część III B ust.3 lit.a)** – Pragniemy wskazać, że notariuszy jest więcej niż urzędów stanu cywilnego i również mają swoje kancelarie w każdej gminie, co oznacza, że dostęp do kancelarii notarialnej jest bardzo łatwy, więc ten argument (jak i pozostałe, zawarte w tej części) również przemawia za tym, aby czynności tych mógł dokonywać notariusz.
- 3) **Część III G** - Projektodawca, co należy stwierdzić z przykrością, kolejny raz omawiając finansowanie związane z reformami dotyczącymi spraw, które są procedowane w sądach (w tym przypadku przekazywane do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego), sprawę tę traktuje bardzo powierzchownie, nie wykazując w ogóle faktycznych kosztów związanych z postępowaniem. Wprawdzie wskazuje, że źródłem finansowania działań USC związanych z procedurą rozwodową powinna być opłata wnoszona przez małżonków, i kwotę tę wymienia (2x300,00zł), tyle, że proponowana opłata pokryje tylko niewielką część tych kosztów. W tym miejscu warto wskazać, że opłata sądowa od wniesienia pozwu o rozwód w wysokości 600,00 zł została wprowadzona w 2005 roku Ustawą z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i obecnie ma się nijak do rzeczywistych kosztów takiego postępowania. W 2005 r. płaca minimalna wynosiła **849,00 zł brutto**, a w 2015 r., czyli dekadę temu, **1 750,00 zł brutto**. Obecnie jest więc **5,5 razy większa niż 20 lat temu i wynosi 4 666,00 zł brutto, zaś mediana płac wg najświeższego raportu GUS za styczeń 2025** roku dot. rozkładu wynagrodzeń w gospodarce narodowej wyniosła w Polsce **6 882,00 zł i 20 groszy brutto**. W 2005 r. było to **2 500,00 zł brutto**, a w 2015 r. **3 511,00 zł brutto**. Mając powyższe na uwadze uważamy, że sprawa opłaty za pozasądowy rozwód powinna być przeanalizowana

i uwzględniać okoliczności związane z powstaniem nowego rodzaju spraw jakimi zajmować się będzie kierownik USC i zwiększenie się ilości urzędników przydzielonych do tych spraw. Nie bez znaczenia są również wydatki na obsługę techniczną i oprogramowanie, jakie będzie potrzebne do wykonywania nowych zadań. To tylko niektóre z okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu codziennych wydatków (a nie jednorazowych jakie powstaną przy okazji tworzenia na tę okoliczność systemu teleinformatycznego, o których zresztą w ogóle nie ma mowy ani w Uzasadnieniu ani w OSR) i rzetelnie je przeanalizować i skalkulować.

4) Część IV – Trudno odnieść się racjonalnie do stwierdzenia zawartego w ostatniej części Uzasadnienia tj. do zdania: *„Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanych rozwiązań, działań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.”*. Być może Projektodawca osobiście stoi na stanowisku, że tylko takie rozwiązanie jakie zaproponował, a zawarte w Projekcie dla rozwodów pozasądowych jest możliwe, niemniej wyrażenie już na etapie tworzenia aktów prawnych (ustawy), w zasadzie, kategorycznego zakazu dla skonstruowania alternatywy dla jego propozycji nie jest roztropne i kłóci się z obrazem racjonalnego twórcy prawa.

6. Rozważania powyższe zostały w całości poświęcone Uzasadnieniu, które, zdaniem ZG SNRP zawierało najwięcej zagadnień do wyjaśnienia i rozważenia. Natomiast w samej ustawie chcemy zwrócić na poniższe kwestie:

1) Art. 58². § 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (KRiO). Projektodawca w artykule tym wprowadza nie znaną prawu instytucję poprzez sformułowanie „po dołączeniu do aktu małżeństwa wzmianki dodatkowej o rozwiązaniu małżeństwa małżeństwo uważa się za rozwiązane w chwili złożenia przez małżonków, w obecności kierownika urzędu stanu cywilnego, oświadczeń o rozwiązaniu małżeństwa”; takie zawieszenie stanu cywilnego małżonków prowadzi na przykład do sytuacji wykluczającej ich z obrotu nieruchomościami w okresie gdy złożyli oświadczenia o rozwiązaniu małżeństwa a nie została dokonana czynność dołączenia wzmianki do aktu stanu cywilnego jak też utrudnia ustalenia w zakresie ustawowego domniemania ojcostwa co do męża matki dziecka.

2) Art.1 pkt 1) odnoszący się do nowododawanego art. 58³ §1 KRiO, który przewiduje możliwość wystąpienia przez każdego z małżonków z żądaniem unieważnienia rozwodu pozasądowego. I dalej, w §2 art.58³ mowa jest o tym,

w jakich okolicznościach małżonek może wnieść powództwo o unieważnienie rozwodu pozasądowego. Z kolei w §5 art.58³ jest mowa o tym jak uregulowana jest kwestia nazwiska jakie w chwili „uprawomocnienia się orzeczenia” noszą małżonkowie.

Rzecz w tym, że w przepisie tym nie ma w ogóle mowy o tym, gdzie powództwo o unieważnienie rozwodu pozasądowego ma być wniesione, a przecież ta informacja powinna wprost wynikać z przepisu prawa materialnego. Niestety, trzeba się tego tylko domyślać. W przypadku obecnego brzmienia przepisów Działu IV – Ustanie małżeństwa art. od 56 i następne KRiO, ustawodawca wielokrotnie powtarza zapisy dotyczące uprawnień sądu w tej sprawie, pomimo tego, że wiadomym jest, że nikt poza sądem małżeństwa nie może rozwiązać i nie widzi w takim zapisie nic niewłaściwego.

Zdaniem ZG SNRP norma prawa zawarta w przepisie powinna być jasna i precyzyjna, i nie nastrożająca problemów interpretacyjnych, dlatego uważamy, że art. 58³ powinien być o ten zapis uzupełniony.

- 3) Art.5 pkt 1)** odnoszący się do art. 18 ustawy o aktach stanu cywilnego („uasc”), zmienianego w ten sposób, że dodawany jest ustęp 2 tego artykułu.

Takie sformułowanie sugeruje, że już istnieje ust. 1 art. 18. Tymczasem art. 18 uasc w brzmieniu obecnym nie ma ustępów. Oznacza to, że prawidłowym zapisem legislacyjnym powinno być, że:

„Dotychczasową treść art. 18 oznacza się jako ustęp 1 i dodaje się ustęp 2 w brzmieniu:”.

- 4)** Projekt przyznaje Kierownikom USC uprawnienia w zakresie kształtowania sytuacji prawnej obywateli, wykraczające poza przyznane im kompetencje w art.9 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego nie dokonując jednocześnie żadnych zmian w tym przepisie.
- 5)** Projekt pomija fakt, że Kierownicy USC nie posiadają w chwili obecnej kompetencji wymaganych dla prawidłowego prowadzenia procedur w zakresie dokumentowania oświadczeń o ustaniu związku małżeńskiego i nie przewiduje żadnych procedur, które pozwoliły by takie kompetencje Kierownikom USC uzyskać.
- 6)** Projekt nie określa jednoznacznie charakteru prawnego „rozvodu pozasądowego”, wobec czego nie jest jasne czy jest on czynnością prawną, decyzją czy jakąś innym nie znanym dotąd zdarzeniem prawnym (w tym ostatnim

przypadku należałoby znowelizować art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego poprzez dodanie „rozvodu pozasądowego”, do katalogu sposobów kształtowania stanu cywilnego).

- 7) Projekt miesza w nowelizowanych ustawach przepisy o charakterze materialnym z przepisami o charakterze proceduralnym normującymi zasady postępowania tak stron jak i Kierowników USC w toku uzyskiwania „rozvodu pozasądowego”.
- 8) Projekt pomija milczeniem sytuację dzieci poczętych, a nie narodzonych w chwili zaistnienia „rozvodu pozasądowego”.

Uwagi zawarte w niniejszym ust. 6 mają na celu również zwrócenie Projektodawcy uwagi na to, że proces legislacyjny opiera się między innymi na określonych zasadach, zawartych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j.2016.283), które powinny być stosowane, aby było to przejrzyste i spójne ze sobą.

II.

Mając na uwadze rozważania, zawarte w punkcie I. powyżej Zarząd Główny Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował jak na wstępie.

W imieniu Zarządu Głównego

Izabella Soroko - Borska

Członek Zarządu

Anna Dańko – Roesler

Prezes Zarządu