

Zdzisław Krzemiński

Czy potrzebna jest nowelizacja?

Palestra 27/1-2(301-302), 56-61

1983

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

zonego pojęcia cudzoziemca. W stosunku bowiem do bezpaństwowców nie ma zastosowania art. XXIII przep. wpraw. k.c., którego zakres podmiotowy został wyraźnie określony przez ustawodawcę w związku ze stosowaniem tego przepisu na podstawie zasady wzajemności. Dlatego też osoby nie posiadające żadnego obywatelstwa, czyli bezpaństwowcy mogą dziedziczyć gospodarstwo rolne położone w Polsce, jeżeli odpowiadają warunkom, którym muszą czynić zadość obywatele polscy-spadkobiercy gospodarstw rolnych.

Rozważając problematykę obrotu nieruchomościami rolnymi położonymi w Polsce, gdy nabywcą lub spadkobiercą jest cudzoziemiec, zauważamy, że wiele problemów wymaga uregulowania, jak np. kwestie związane z zasiedzeniem i zniesieniem współwłasności czy też możliwością rozłożenia na raty równowartości pieniężnej spadku. Należałoby się również zastanowić nad ewentualną zmianą uregulowania problematyki związanej z dziedziczeniem przez cudzoziemca gospodarstwa rolnego położonego w Polsce, a w szczególności — przy zachowaniu obecnej pozycji cudzoziemca — przez korzystniejsze uregulowanie sytuacji prawnej spadkobiercy będącego obywatelem polskim i dziedziczącym wspólnie z cudzoziemcem. Obowiązki bowiem wynikające z art. XXIII przep. wpraw. k.c. czasami faktycznie uniemożliwiają obywatelowi polskiemu przyjęcie spadkowe gospodarstwa rolnego. A ponadto sam fakt, że nabycie nieruchomości rolnej reguluje ustawa z 1920 r., która nie zna szeregu instytucji prawnych powstałych w późniejszym okresie, powoduje, że bardzo często stajemy przed problemem, w jakim związku pozostają do siebie dwa tak odległe w czasie i problematyce akty prawne. W konsekwencji problematyka obrotu nieruchomościami rolnymi nie stanowi zwartej całości, pozostawiając szereg kwestii nie dopowiedzianych.

ZDZISŁAW KRZEZIŃSKI

CZY POTRZEBNA JEST NOWELIZACJA?

1. W okresie ostatnich dwóch lat opublikowano wiele opracowań zajmujących się oceną obowiązujących u nas przepisów z takich dziedzin, jak prawo karne, gospodarcze, prawo pracy, spółdzielcze czy administracyjne. Wskazywano w tych publikacjach na konieczność nowelizacji.

Jak wiemy, uchwalono już nawet nowe przepisy z zakresu prawa spółdzielczego czy gospodarczego. Powołane też były swego czasu zespoły, które opracowały projekty nowych kodeksów (np. z zakresu procedury karnej). Jeśli jednak chodzi o prawo cywilne (materialne i formalne) oraz rodzinne, to panuje tu niepokojąca cisza. Obawiam się, że kryje się za tym przekonanie, iż te dziedziny prawa nie wymagają zmian.

Nie podzielam tego optymistycznego poglądu i uważam, że już największy czas, by powiedzieć, jak ta sprawa naprawdę wygląda.

Wobec wąskich ram niniejszego opracowania zajmę się tylko pewnymi przepisami procesowymi. Nie sposób przecież w krótkim artykule omówić wszystkie nasuujące się w praktyce wątpliwości.

2. Przechodząc do spraw konkretnych, zacznę od omówienia niektórych przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Nie będzie w tym przesady, jeśli powiem,

że obecnie znakomita większość spraw cywilnych w sądach opiera się na przepisach prawa rodzinnego.

Jak wiemy, kodeks rodzinny i opiekuńczy przeżył w roku 1975 „rewolucję” wywołaną nowelizacją. Nowela wprowadziła dość zasadniczą zmianę w sprawach rozwodowych. Przede wszystkim nałożyła na sąd obowiązek orzekania w wyroku orzekającym rozwód o sposobie korzystania ze wspólnego mieszkania przez czas wspólnego w nim zamieszkiwania rozwiedzionych małżonków. Ale na tym nie koniec. W wypadkach wyjątkowych, gdy jeden z małżonków swym rażąco naganym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie, sąd może nakazać jego eksmisję na żądanie drugiego małżonka. Gdy brak tej „wyjątkowości”, lecz jest za to zgodny wniosek stron, sąd może w wyroku orzekającym rozwód orzec o podziale wspólnego mieszkania albo przyznać mieszkanie jednemu z małżonków. Możliwe jest też dokonywanie podziału majątku dorobkowego w ramach postępowania rozwodowego.

W ten sposób nastąpiło jak gdyby połączenie w jednej sprawie trzech procesów: rozwodowego, eksmisyjnego i działowego. Nie trzeba mieć nazbyt dużej wyobraźni, by domyślić się, co to w praktyce może oznaczać. Rozbudowany w ten sposób proces rozwodowy nakłada na sąd wielki ciężar. Aby ten ciężar udźwignąć, trzeba było odpowiednio zmienić i przystosować wszystkie przepisy związkowe, które łączą się z postępowaniem rozwodowym. Wiemy bowiem, że przepisy prawa materialnego (k.r.o.) powiązane są niemi z normami procesowymi i że to powiązanie nakłada na legislację obowiązek precyzyjnego działania, a przy dokonywaniu zmian przepisów prawa materialnego — odpowiedniego korygowania tekstów procesowych.

Z gorącością trzeba stwierdzić, że redakcja znowelizowanego tekstu art. 58 k.r.o. nie może być zaliczona do szczytowych osiągnięć techniki legislacyjnej. Nic więc dziwnego, że z tym tekstem miały sądy i mają kłopoty od pierwszych chwil jego obowiązywania. Dotyczyło to przede wszystkim nałożonego na sądy obligatoryjnego obowiązku orzekania o sposobie korzystania ze wspólnego mieszkania po rozwodzie. I tak, nie wiadomo np., jak przepis ten może być zastosowany, gdy tym wspólnym mieszkaniem jest tzw. „kawalerka”, czyli mieszkanie jednoizbowe. W tym wypadku jedynym wyjściem było sabotowanie tego przepisu i udawanie, że go nie ma. I tak właśnie — na szczęście — sądy czyniły. Podobne kłopoty istniały wtedy, gdy jedna ze stron wyprowadziła się już z mieszkania (przed rozwodem) i nie wiadomo było, czy również i w tej sytuacji należy określać sposób korzystania z mieszkania, czy też przechodzić do porządku nad nieprecyzyjnymi sformułowaniami.

Bywało i tak, że strony, jeszcze przed wyrokiem, same dokonywały prowizorycznego podziału mieszkania i określały sposób korzystania z niego. W tym wypadku strony zgodnie wносиły w sądzie o nieokreślenie przez sąd sposobu korzystania z mieszkania. Ale również wtedy powstawała wątpliwość, czy takie zgodne oświadczenie stron uchyla obligatoryjny tekst ustawy.

Przytoczyłem tylko najbardziej typowe trudności występujące w praktyce sądowej, choć lista tych trudności i niejasności jest znacznie większa i wie o tym każdy praktyk sądowy.

Niewybaczalnym przeoczeniem było pominięcie w noweli zagadnienia kosztów sądowych związanych z tym nowym „poszerzonym” procesem rozwodowym. Przy zmianie art. 58 k.r.o. niezbędne było dokonanie zmian w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Tymczasem zapomniano o tym i sądy po prostu nie wiedziały, czy należy pobierać dodatkowe wpisy, czy też strony korzystają w tym wypadku ze specjalnego zwolnienia.

Przy zmianie art. 58 k.r.o. należało dokonać odpowiednich poprawek w tekstach przepisów związanych z postępowaniem rozwodowym. Mam tu na myśli art. 443 k.p.c. Faktem jest, że tego nie uczyniono i tekst tego artykułu obecnie „nie pasuje” do nowego modelu postępowania rozwodowego. No bo skoro w postępowaniu rozwodowym można dokonywać podziału majątku wspólnego, to konieczne jest umożliwienie stronie uzyskania odpowiedniego zabezpieczenia dochodzonego roszczenia. Dotychczasowy tekst takiego wariantu nie przewidywał, gdyż w sprawach rozwodowych sąd nie zajmował się podziałem majątku dorobkowego. Niestety, również i w tej ściśle procesowej dziedzinie nie zauważono dokonania oczywistych konieczności nowelizacyjnych, pozostawiając dawny tekst art. 443 k.p.c. bez zmian.

Część wymienionych wyżej wątpliwości starał się wyjaśnić Sąd Najwyższy w wytycznych z dnia 13 stycznia 1978 r., jednakże trzeba tu wyraźnie powiedzieć, że źle się dzieje, jeśli świeży tekst trzeba natychmiast poprawiać, i to w drodze orzecznictwa. Ostatecznie Sąd Najwyższy nie jest przecież ciałem ustawodawczym i jego zadania leżą w zupełnie innej płaszczyźnie.

Przepisy powinny być tak redagowane, aby były czytelne dla każdego. Obywateli nie posiadający wiedzy prawniczej nie musi interesować się orzecznictwem Sądu Najwyższego i szukać, które to wytyczne rozstrzygają za ustawodawcę tak podstawowe kwestie, jak koszty sądowe, zabezpieczenia dochodzonego roszczenia itp. Na te podstawowe pytania odpowiedź powinna się znaleźć w samych tekstach obowiązujących przepisów.

Dlatego uważam, że kompleksowa nowelizacja tych przepisów jest nieodzowna. A przy okazji art. 58 k.r.o., powinien wrócić na swoje dawne miejsce w kodeksie postępowania cywilnego, bo jest to typowo procesowy przepis:

3. Zmora sądów są tzw. „działówki”. Odnosi się to przede wszystkim do spraw o podział majątku dorobkowego byłych małżonków. Kłopoty w prowadzeniu tych spraw wywodzą się między innymi z niedoskonałego tekstu. Tekst art. 567 k.p.c. odnoszący się do tych spraw jest tak ogólnikowy, że właściwie niczego nie wyjaśnia. Ten przepis to coś w rodzaju „wskazówki” dla sądów i stron. Nic ponadto. Dość powiedzieć, że omawiany przepis nie wyjaśnia takich podstawowych zagadnień, jak a) sposobu rozliczania nakładów, b) rozliczania długów istniejących czy już spłaconych i c) zasady ustalania wartości masy dorobkowej. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że w ramach postępowania o podział majątku wspólnego nie można ustalać masy majątku odrębnego.

A przecież w wielu wypadkach jest to niezbędne. Szczególnie wtedy, gdy konkurują ze sobą dwie masy: dorobkowa i odrębna. Obecnie mamy taką sytuację, że po zakończeniu procesu działowego, który nieraz ciągnie się latami, strona musi rozpoznać natychmiast nowy proces zmierzający do ustalenia składu majątku odrębnego. Chodzi tu zresztą z zasady nie tylko o to, by ustalić, jakie przedmioty należą do majątku odrębnego, ale przede wszystkim o uzyskanie orzeczenia nakazującego wydanie tych rzeczy.

Nie trzeba — myślę — specjalnie silnych argumentów, by przekonać każdego o tym, że prowadzenie dwóch procesów o „to samo” i opierających się w gruncie rzeczy na tym samym materiale faktycznym, to rzecz wręcz niezasługująca na akceptację. I to nie tylko z punktu widzenia prawidłowości procesowych, ale przede wszystkim ze względu na „rachunek ekonomiczny”. Skoro walczymy z wszelkimi objawami marnotrawstwa, to poprawmy ten przepis, i to bardzo szybko. Co prawda obecna sytuacja prawna najdotkliwiej uderza w strony, bo naraża je na podwójne opłaty, ale przy tej okazji tracą czas również świadkowie, biegli, sąd, adwokaci i protokolanci.

4. Zdarza się, że obywatel polski żeni się z cudzoziemką i po pewnym czasie rozwodzi się poza naszym krajem. Powstaje w tych warunkach problem ważności tego rozwodu zagranicznego na terenie Polski.

Jak wiadomo, kwestią tą zajmuje się art. 1145 § 2 k.p.c. Przepis ten co do zasady dopuszcza uznanie zagranicznych rozwodów. Jednakże osobliwością tego tekstu jest to, że mówi on tylko o „orzeczeniach sądów zagranicznych”. W ten sposób trudno ustalić, do jakiej „szufladki” zakwalifikować te rozwody zagraniczne, które zostały przeprowadzone w trybie administracyjnym. A jak wiemy, w niektórych państwach znana jest instytucja rozwodów orzekanych przez władze administracyjne.

Na tle wymienionego wyżej tekstu powstały rozbieżności interpretacyjne dotyczące dopuszczalności uznawania w Polsce rozwodów przeprowadzonych za granicą w trybie administracyjnym. Ostatnio, opierając się na orzecznictwie Sądu Najwyższego i stanowisku doktryny, ustaliła się praktyka, że te administracyjne rozwody nie mogą być w Polsce uznawane.

Jakie w związku z tym powstają w praktyce trudności, niech zilustruje to konkretny przykład.

Obywatel polski, który ożenił się z Norweżką i po paru latach rozwiódł się z nią w trybie administracyjnym w Oslo, uważany jest przez nasze prawo za żonatego. Bo tego „administracyjnego rozwodu” nasze sądy nie mogą uznać. I nie ma na to rady.

Przepraszam, jest rada, a właściwie są nawet dwie rady. Pierwsza polega na tym, że doradzimy temu nieszczęśnikowi przeprowadzenie rozwodu po raz drugi, tyle że na terenie Polski. Musimy go jednocześnie uprzedzić, że prowadzenie postępowania rozwodowego z osobą zamieszkałą za granicą, to rzecz bardzo kosztowna (tłumaczenie, doręczenia pism itp.), a po drugie — długo trwająca. Praktycznie, takie procesy ciągną się latami.

Drugie rozwiązanie jest bardziej proste. Sprowadza się ono do wyjazdu przez zainteresowanego za granicę i zawarcie tam nowego związku małżeńskiego, gdyż za granicą nikt nie będzie kwestionował ważności „rozwodu administracyjnego”. A po zawarciu małżeństwa za granicą (na zachodzie) może on śmiało przyjechać do Polski i zarejestrować ten drugi związek w naszym urzędzie stanu cywilnego. Tutaj nie będzie już miał żadnych przeszkód.

Jak widzimy, jest to rozwiązanie prawie że „idealne”, z tym jedynie zastrzeżeniem, że zainteresowanym jest milioner, który może wydać parę tysięcy dolarów na wyjazd z narzeczoną na zachód, opłacić tam pobyt, opłacić koszty związane ze ślubem itd. Oczywiście, musimy uprzedzić zainteresowanego, że kupowanie dolarów na czarnym rynku to przestępstwo. O cenie dolarów nie musimy go uprzedzać, bo znają ją nawet dzieci.

W tym wszystkim jedno jest jeszcze bardzo szokujące, a mianowicie to, że owa Norweżka jest w świetle prawa rozwódką i może bez trudu wyjść po raz drugi za mąż. Nawet za Polaka! I taki związek może być również bez trudu zarejestrowany w polskim urzędzie stanu cywilnego.

Nie muszę dodawać, że tego wszystkiego nie jest w stanie zrozumieć przeciętny obywatel. Co więcej, uważa on, że jest wyraźnie skrzywdzony. Nie wie tylko, dlaczego tak się dzieje. Dodajmy, że nie ma on żadnego wpływu na wybór formy postępowania rozwodowego w kraju, w którym mieszkał. Nikt za granicą nie pytał go, czy odpowiada mu administracyjna forma rozwodu. Z zasady Polak rozwodzący się za granicą nie wyobraża sobie nawet przez chwilę, że w jego kraju ojczystym taki rozwód będzie kwestionowany.

Zwróćmy tu jeszcze uwagę i na to, że gdyby obywatel polski po tym norweskim rozwodzie ożenił się po raz drugi w tejże Norwegii, to takie małżeństwo byłoby respektowane przez nasze prawo i podlegałoby rejestracji przez polski urząd stanu cywilnego. Nikt też nie postawiłby naszemu obywatelowi zarzutu bigamii.

Przykład ten jest chyba wystarczająco plastyczną ilustracją tego, do jakich nieprawdopodobnych rozwiązań w praktyce może prowadzić obowiązujący tekst art. 1145 k.p.c. Trzeba go zatem zmienić! A da się to zrobić bardzo łatwo, gdyż już mamy pewien precedens. Myślę o umowie dwustronnej zawartej ze Związkiem Radzieckim (o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych), w której rozwody administracyjne znalazły pełną akceptację (art. 52).*

5. Nie mniej zamieszania narobiły również przepisy dotyczące postępowania spadkowego po cudzoziemcach. Jak wiadomo, art. 1108 k.p.c. generalnie wprowadził zasadę, że do jurysdykcji krajowej należą tylko te sprawy spadkowe, w których spadkodawca w chwili śmierci miał obywatelstwo polskie lub nie posiadając żadnego obywatelstwa zamieszkiwał w Polsce.

Dla ilustracji, do jakich rozwiązań prowadzi ten tekst, trzeba się znowu posłużyć konkretnym przykładem.

Na kilka lat przed wybuchem drugiej wojny światowej przyjechał do Warszawy obywatel włoski i w roku 1938 zawarł związek małżeński z Polką. Ze związku tego urodził się chłopiec. W czasie wojny umiera żona. Syna wychowuje ojciec, który zachowuje obywatelstwo włoskie. W latach siedemdziesiątych Włoch umiera w Warszawie, pozostawiając po sobie bardzo duży majątek, składający się z kolekcji obrazów, mebli i innych drogocennych ruchomości. W chwili śmierci był on obywatelem włoskim.

Jedynym spadkobiercą „teoretycznie” był syn, który w chwili śmierci ojca był już dorosłym człowiekiem. Syn miał obywatelstwo polskie.

Napisałem, że syn „teoretycznie” jest spadkobiercą, gdyż swych praw nie jest w stanie stwierdzić w Polsce. Ze względu na to, że zmarły był obywatelem włoskim w chwili śmierci, sąd polski nie jest właściwy do stwierdzenia nabycia spadku przez syna. Brzmienie art. 1108 k.p.c. jest kategoryczne: „Do jurysdykcji krajowej należą sprawy spadkowe, jeżeli spadkodawca w chwili śmierci miał obywatelstwo polskie lub nie posiadając żadnego obywatelstwa, zamieszkiwał w Polsce”.

Wydawałoby się, że można w tym wypadku skorzystać z art. 1102 k.p.c., który głosi, że do wyłącznej jurysdykcji krajowej należą sprawy o prawa rzeczowe do nieruchomości. Niestety, nic z tego nie wyszło, gdyż zmarły pozostawił olbrzymi majątek, ale tylko w ruchomościach.

I choć to rzecz prawie niewiarygodna, jednakże autentyczna: oto polskie przepisy nie dały w omawianym wypadku żadnej ochrony prawnej synowi, który jest polskim obywatelem. Pozbawiały go prawa do stwierdzenia nabycia spadku po ojcu.

Oczywiście również i w tym wypadku można spadkobiercy udzielić takiej rady, jak wyżej, tzn. doradzić mu przeprowadzenie postępowania spadkowego we Włoszech. Praktycznie rzecz biorąc, jest to rada niewiele przydatna, gdyż opłacenie znacznych kosztów dewizowych tego postępowania na terenie włoskim przerastałoby możliwości płatnicze obywatela polskiego. A ponadto: skąd wziąć dolary?

* W postanowieniu z dnia 18.XI.1982 r. I CR 386/82 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że orzeczenie zagranicznej władzy administracyjnej w sprawie rozwodu może być uznane za skuteczne na obszarze Polski. Po sporządzeniu przez Sąd Najwyższy uzasadnienia postanowienie to zostanie omówione na łamach „Palestry”. (Red.).

6. Wybrałem tylko kilka przepisów kwalifikujących się do zmiany. Ale tak naprawdę, jest ich o wiele więcej. Rozmiary niniejszego artykułu nie pozwalają na cytowanie dalszych przykładów.

Myślę, że nie byłoby źle, gdyby doszło do szerszej dyskusji na temat przydatności dotychczasowych przepisów z zakresu prawa rodzinnego i cywilnego łącznie z przepisami procesowymi. A do tej dyskusji powinni być zaproszeni przede wszystkim praktycy, którzy na co dzień stykają się z tymi przepisami i doskonale wiedzą, jak sprawdzają się w życiu normy tworzone z dala od sal sądowych.

DAMAZY GRACZ

Z PROBLEMATYKI OCHRONY ŚRODOWISKA

Artykuł zawiera w ogólnych zarysach streszczenie przepisów ustawy, która wprowadzi nie reguluje szczegółowo poszczególnych zagadnień rozlicznych dziedzin ochrony środowiska, ale w wielu wypadkach nakreśla jedynie ogólne zasady, w ramach których nakłada na organy administracji państwowej — stosownie do ich właściwości resortowej — zadanie wprowadzenia w życie ustawy przez wydanie normatywnych i wykonawczych aktów prawnych. Głównym jednak celem artykułu jest skoncentrowanie uwagi na tych przepisach, które obejmują ochronę pszczoł przed wytruciem pestycydami.

Zapowiedziane od wielu lat kompleksowe uregulowanie ochrony środowiska naturalnego doznało ramowego unormowania w uchwalonej w dniu 31.I.1980 r. ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6). Ustawa, składająca się z VIII działów, podzielonych na 20 rozdziałów i 118 artykułów, weszła w życie z dniem 1.IX.1980 r.

Moje rozważania ograniczają się do streszczenia podstawowych zasad zawartych w ustawie, mających bezpośredni lub tylko pośredni związek z tymi normami prawnymi, które obejmują ochronę pszczoł przed niebezpieczeństwem zagrażającym ich życiu wskutek wytrucia owadobójczymi pestycydami.

Artykuł 1 „określa zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska zmierzające do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa korzystania z zasobów środowisk i zachowania jego wartości”, tudzież uściśla pojęcie środowiska w następującej definicji: „Środowiskiem w rozumieniu ustawy jest ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka”.

Sprawę ochrony pszczoł swoim zasięgiem pośrednio obejmują przepisy art. 15 ust. 3 i 4 w rozdziale pod tytułem „Ochrona powierzchni ziemi i kopalin”. Ustęp 4 tego artykułu stanowi, że „Ministrowie Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w porozumieniu z Ministrami Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w drodze rozporządzenia określą sposób, zakres i warunki stosowania środków, o których mowa w ust. 3, dostosowanych do potrzeb ochrony środowiska”. Ustęp 3 tegoż artykułu nakłada na „jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność związaną