



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 602 /OBSiL/2016

Warszawa, dnia 22 czerwca 2016 r.

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do wskazanego przy piśmie GMS-WP-173-139/16 z 24 maja 2016 r. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, w załączeniu przekazuję opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

Z poważaniem

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr hab. Arkadiusz Bereza prof. nadzw.

Gdańsk, 18 czerwca 2016 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego

Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w Warszawie, na podstawie przekazanych materiałów tj. projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego. Zawiera ona analizę najważniejszych propozycji zmian obowiązujących unormowań zawartych we wskazanym powyżej projekcie wraz z ich oceną.

I. Wprowadzenie

Akty stanu cywilnego, stanowiące wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych, odgrywają istotną rolę w obrocie prawnym. Rzetelna i sprawnie uzyskiwana wiedza na temat urodzeń, zawarcia małżeństwa czy na temat zgonu danej osoby, a także innych okoliczności związanych z tymi zdarzeniami, jest niezbędna zarówno dla organów administracji publicznej, jak i podmiotów stosunków cywilnoprawnych. Mając na uwadze rolę tego rejestru osobowego na aprobatę zasługuje idea zmian obowiązujących unormowań, prowadząca do usprawnienia pracy urzędów stanu cywilnego oraz poprawy jakości obsługi obywateli, po pierwszych doświadczeniach obowiązywania ustawy z dnia 28.11.2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹. Ustawą tą dokonano istotnej zmiany w rejestracji stanu cywilnego polegającej na wprowadzeniu elektronicznego sposobu tejże rejestracji, który zastąpił prowadzenie papierowych ksiąg stanu cywilnego. Trudności z wykonywaniem obowiązków określonych wskazaną ustawą, związane z migracją aktów stanu cywilnego

1

Dz.U. 2014, poz. 1741. Ustawa weszła w życie dnia 01.03.2015 r.

do rejestru centralnego, uzasadniają podjęcie działań legislacyjnych mających na celu usunięcie powstałych zaległości w tym procesie oraz wyeliminowanie z obrotu wadliwie sporządzonych aktów stanu cywilnego. Nadto trafne jest doprecyzowanie tych regulacji, które wzbudziły w praktyce największe wątpliwości interpretacyjne.

II. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego – rozważania szczegółowe

1. Doprecyzowanie w art. 1 projektu treści art. 32 ust. 4 p.a.s.c., w sposób wyłączający spod jego zastosowania biegłego sądowego oraz tłumacza przysięgłego, jest rozwiązaniem słusznym. Wymóg odbierania od tychże podmiotów oświadczenia o wykonaniu powierzonego im zadania sumiennie i bezstronnie, dochowując tajemnicy prawnie chronionej oraz kierując się w swym postępowaniu uczciwością i etyką, jest nieuzasadniony. Wobec biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych ustawy szczególne wprowadzają bowiem wysokie wymogi kwalifikacyjne w zakresie sumienności i bezstronności, a więc są to osoby gwarantujące przestrzeganie zasad etyki. Wymaga nadto zauważenia, że proponowane rozwiązanie jest rozwiązaniem analogicznym do konstrukcji z art. 32 ust. 3 p.a.s.c., gdzie wyłącza się biegłego sądowego oraz tłumacza przysięgłego z obowiązku pouczenia od odpowiedzialności karnej.
2. Projektowane zmiany ustawowe mają na celu przeciwdziałanie skutkom błędnej rejestracji aktów stanu cywilnego i wzmianek dodatkowych. Wiele nieprawidłowości przy ich sporządzaniu było związane z wdrażaniem obowiązków wynikających z ustawy z dnia 28.11.2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, w pierwszym okresie jej obowiązywania. Rozszerzenie w projektowanych art. 39a i 39b oraz projektowanych art. 127 i 127a uprawnień do unieważniania aktów stanu cywilnego w trybie administracyjnym stanowi dlatego rozwiązanie korzystne, usprawniające wycofywanie z obrotu prawnego wadliwie sporządzonych aktów stanu cywilnego. Trafne jest również rozszerzenie uprawnień do unieważniania wzmianek dodatkowych (projektowany art. 41). Wymaga zauważenia, że unieważnianie aktów stanu cywilnego w postępowaniu sądowym czy w wyniku decyzji administracyjnej

wojewody jest długotrwałe, dlatego zastosowanie tych trybów budzi wątpliwości zwłaszcza w sytuacji, gdy wadliwość aktu wynika z przyczyn technicznych, czy błędu. Na aprobatę zasługuje dlatego umożliwienie kierownikom urzędów stanu aktów stanu cywilnego unieważnienia w formie czynności materialno-technicznej aktu lub aktów stanu cywilnego stwierdzających to samo zdarzenie, a błędnie zarejestrowanych z przyczyn technicznych lub w wyniku niewłaściwego zastosowania funkcjonalności rejestru stanu cywilnego. Co istotne możliwość ta dotyczy zarówno rejestracji bieżącej (projektowany art. 39a), jak i aktów sporządzonych w księgach przenoszonych do rejestru stanu cywilnego, które zostały sporządzone przed dniem 01.03.2015 r. (datą wejścia w życie ustawy z dnia 28.11.2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego), bądź w trybie art. 145 (projektowany art. 127a). Zgodnie z treścią projektowanego art. 127a możliwość taka dotyczy także aktu przeniesionego błędnie na skutek omyłki pisarskiej.

3. Zastrzeżenia budzi użycie w treści projektowanego art. 39a zwrotu „niezwłocznie po stwierdzeniu błędnej rejestracji” dla określenia czasu na dokonanie przez kierownika urzędu stanu cywilnego czynności niezbędnych do unieważnienia aktu stanu cywilnego. Operowanie sformułowaniami nieostryimi nie sprzyja pewności obrotu, a także może stanowić przyczynę nieuzasadnionych opóźnień w wykonywaniu przez kierowników urzędów stanu cywilnego swoich obowiązków. Rekomendowane jest dlatego wskazanie konkretnego okresu czasu (np. terminu 7- dniowego) na dokonanie tychże czynności, co niewątpliwie będzie stanowić narzędzie dyscyplinujące kierowników urzędów stanu cywilnego do podjęcia czynności w ustawowo określonym terminie.
4. Zastrzeżenia budzi także użycie sformułowania: „niewłaściwe zastosowanie funkcjonalności rejestru stanu cywilnego”, które stanowi przesłankę unieważnienia aktu stanu cywilnego bądź wzmianki dodatkowej przez kierownika urzędu stanu cywilnego (projektowany art. 39a i art. 41). Z uwagi na swą nieostrość, a także niejasność w zrozumieniu znaczenia tejże przesłanki, sformułowanie to może być przyczyną niepewności co do możliwości unieważnienia aktów stanu cywilnego czy wzmianki dodatkowej w konkretnym przypadku. Stąd też warto zastąpić je sformułowanie bardziej precyzyjnym, a przede wszystkim zrozumiałym.

5. Uwagi należy wnieść także do treści projektowanego art. 39a ust. 2, gdzie zaniechano określenia terminu na poinformowanie przez kierownika urzędu stanu cywilnego podmiotu, który otrzymał wcześniej odpis z unieważnionego aktu stanu cywilnego, o unieważnieniu tego aktu. Z uwagi na istotne konsekwencje, jakie rodzi unieważnienie aktu stanu cywilnego, poinformowanie o tym zdarzeniu, we wskazanym w ustawie terminie, niewątpliwie dyscyplinowałoby kierowników urzędów stanu cywilnego do szybkiego działania. Brak oznaczenia tegoż terminu może skutkować sytuacją, w której podmiot, który otrzymał wcześniej odpis z unieważnionego aktu stanu cywilnego, nie wiedząc o jego unieważnieniu, będzie korzystał z mocy dowodowej tegoż aktu, zgodnie z art. 3 p.a.s.c.
6. Korzystny zabieg stanowi również rozszerzenie uprawnień wojewody, zawartych w obecnie obowiązującym art. 127 p.a.s.c. Możliwość unieważniania przez niego w drodze decyzji administracyjnej aktu stanu cywilnego dotyczy przypadku, gdy zarejestrowano więcej niż jeden akt stanu cywilnego, stwierdzający to samo zdarzenie. Co istotne możliwość ta dotyczy zarówno aktów zarejestrowanych po wejściu w życie ustawy z dnia 28.11.2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego tj. po dniu 01.03.2015 r. (projektowany art. 39b), jak i aktów sporządzonych w księgach przed tą datą, przeniesionych do rejestru stanu cywilnego (projektowany art. 127).
7. Zredagowania wymaga treść projektowanego art. 47 ust. 1 poprzez doprecyzowanie, że odpis aktu stanu cywilnego jest wydawany z urzędu po sporządzeniu aktu małżeństwa - osobom, które zawarły małżeństwo, po jednym egzemplarzu dla każdej z nich. Projektowany przepis budzi bowiem wątpliwość co do tego, czy małżonkowie otrzymują z urzędu jeden wspólny odpis aktu małżeństwa, czy też każdy z nich otrzymuje odpis dla siebie. Te drugie rozwiązanie jest słuszne z uwagi na wielkość podmiotów danego stosunku prawnego, co jednak nie wynika jednoznacznie z projektowanej regulacji.
8. Trafne jest doprecyzowanie w projektowanym art. 81 ust. 2 i 3 ilości egzemplarzy wydawanego zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa, liczbę załączanych do niego formularzy oraz dookreślenie podmiotów, dla których jest ono przeznaczone. W obecnym stanie prawnym liczba wydawanych zaświadczeń, załączników do nich, a także ich przeznaczenie,

budzi wątpliwości i spotyka się z różnorodną praktyką kierowników urzędów stanu cywilnego.

9. Na aprobatę zasługuje rozwiązanie umożliwiające występowanie przez obywatela polskiego przebywającego za granicą z wnioskiem o transkrypcję aktu stanu cywilnego nie tylko w zakresie aktu małżeństwa, lecz także o transkrypcję aktu urodzenia i aktu zgonu. W takim przypadku, zgodnie z projektowanym art. 104 ust. 4a (podobnie, jak to jest w obowiązującym art. 106 ust. 4 p.a.s.c.), konsul przesyła wniosek do kierownika urzędu stanu cywilnego wybranego przez wnioskodawcę. Z uwagi na istniejącą lukę prawną odnoszącą się do aktów stanu cywilnego innych niż akt małżeństwa, przy istniejących potrzebach społecznych, zasadne jest wprowadzenie odpowiednich unormowań ustawowych.
10. W projektowanym art. 124a zawarto możliwość pisemnego upoważnienia pracownika urzędu stanu cywilnego przez kierownika tegoż urzędu do przenoszenia aktów stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreśla się, że jest to jedna z najbardziej pożądanых zmian, postulowana przez kierowników urzędów stanu cywilnego. Z uwagi na konieczność odciążenia kierowników urzędów stanu cywilnego z tych czynności, które mogą być wykonywane także przez innych wykwalifikowanych pracowników, projektowana zmiana zasługuje co do zasady na aprobatę. Niewątpliwie pozwoli ona na przyspieszenie tego procesu. Do projektowanego art. 124a należy wnieść jednak pewne zastrzeżenia. Z uwagi bowiem na istotną rolę, a zwłaszcza moc dowodową, aktów stanu cywilnego, rekomendowane jest doprecyzowanie treści projektowanego przepisu w taki sposób, aby upoważnić można było jedynie takiego pracownika, który z uwagi na swoje kwalifikacje daje rękojmię należytego wykonywania powierzonych mu czynności. W przeciwnym razie istnieje ryzyko upoważniania do wskazanych czynności pracowników urzędów stanu cywilnego nie posiadających odpowiednich do tego kwalifikacji, skoro brak jest jakichkolwiek wymogów ustawowych w zakresie tychże osób.
11. Usprawnieniu wydawania odpisu zupełnego lub skróconego aktu stanu cywilnego sporządzonego w księdze stanu cywilnego służy projektowany art. 127b. Umożliwia on wydawanie tychże odpisów przy wykorzystywaniu danych zawartych w aplikacjach wspierających rejestrację stanu cywilnego prowadzonych w urzędach przed wdrożeniem centralnego rejestru, bez

konieczności jednoczesnego przenoszenia tych aktów do rejestru. Odpisy wydawane byłyby jednak przy użyciu nowego wzoru. Z możliwości tej będzie można korzystać w okresie 5-let od dnia wejścia w życie ustawy (projektowany art. 127b ust. 2). Wprowadzone unormowanie ma na celu usunięcie zaległości w wydawaniu odpisów aktów stanu cywilnego, które jak pokazała praktyka, są duże zwłaszcza w największych miastach. Ma ono więc na celu zapewnienie terminowości działania urzędów oraz sprawnej obsługi obywateli, i jako wychodzące naprzeciw potrzebom praktyki w nowych realiach prawnych, zasługuje na aprobatę.

12. Usprawnieniu pracy urzędów służy także uchylene art. 145 ust. 13 p.a.s.c. i wprowadzenie regulacji zawartej w art. 2 omawianej ustawy nowelizującej, wydłużającej czas na realizację przez kierowników urzędów stanu cywilnego obowiązku przenoszenia do rejestru centralnego aktów sporządzonych od dnia 01.03.2015 r. do dnia 31.08.2015 r. Wprowadzono w nim 5-letni okres na uzupełnienie rejestrów, liczony od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. W okresie tym musi nastąpić pełna migracja aktów stanu cywilnego, a więc przeniesienie do rejestru stanu cywilnego aktów stanu cywilnego, sporządzonych lub w których zamieszczono wzmianki lub przypiski na podstawie przepisów obowiązujących w poprzednim stanie prawnym od dnia 01.03.2015 r. do dnia 31.08.2015 r., a które nie zostały przeniesione do rejestru w terminie wyznaczonym wcześniej, tj. do dnia 31.12.2015 r. Z uwagi na istotne obciążenie pracą urzędów stanu cywilnego związanych z przenoszeniem akt stanu cywilnego do rejestru jest to niewątpliwie korzystne rozwiązanie, wychodzące naprzeciw potrzebom praktyki, a zmierzające do usunięcia powstałych zaległości.

III. Podsumowanie analizy

Po dokonanych zmianach związanych z rejestracją stanu cywilnego, wprowadzonych ustawą z dnia 28.11.2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, zasadne wydaje się podjęcie kolejnych działań legislacyjnych mających na celu usprawnieniem pracy urzędów stanu cywilnego, a także poprawę jakości obsługi obywateli, w pierwszych latach obowiązywania nowej ustawy. Idea ta znalazła wyraz w **projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego**, w którym wprowadza

się unormowania dostosowujące przyjęte wcześniej rozwiązania do realiów pracy urzędów stanu cywilnego. Służy temu m. in. rozszerzenie zastosowania administracyjnego trybu unieważniania aktów stanu cywilnego, czy umożliwienie pracownikom urzędów stanu cywilnego przenoszenia do rejestru stanu cywilnego aktów stanu cywilnego sporządzonych w księgach papierowych. Niektóre propozycje zawarte w analizowanym projekcie mają na celu doprecyzowanie tych unormowań, które wzbudziły wątpliwości.

Podsumowując dokonaną analizę należy co do zasady pozytywnie ocenić rozwiązania przyjęte w omawianym projekcie, uznając je za trafne, a przede wszystkim za wychodzące naprzeciw oczekiwaniom praktyki, w tym zwłaszcza kierowników urzędów stanu cywilnego. Zasadna jest bowiem weryfikacja przyjętych wcześniej rozwiązań ustawowych w obliczu problemów praktycznych związanych z ich realizacją. Jedynie w zakresie nielicznych propozycji unormowań należało rekomendować doprecyzowanie treści projektowanych przepisów.

Dodatkowo warto odnotować, że omawiany projekt ustawy cechuje spójność i klarowność w zakresie regulowanej problematyki, a także zgodność z zasadami techniki legislacyjnej.

*dr Małgorzata Balwicka-Szczyrba
radca prawny*