



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-136-08

Druk nr 866

Warszawa, 27 sierpnia 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 i art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo o aktach
stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie
skarbowej.**

Nadanie projektowi ustawy trybu pilnego wynika z potrzeby jednolitego uregulowania sposobu zatrudniania kierowników urzędów stanu cywilnego i ich zastępców, co pozwoli wyeliminować niejednoznaczne przepisy w tym zakresie, oraz z konieczności usankcjonowania czynności przeprowadzanych przez dotychczasowych kierowników i ich zastępców powoływanych na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej

Art. 1. W ustawie z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 oraz z 2007 r. Nr 21, poz. 125 i Nr 181, poz. 1287) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6:

a) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego w gminach powyżej 50.000 mieszkańców.

4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatrudnić inną osobę na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego w gminach poniżej 50.000 mieszkańców.”,

b) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisko zastępcy (zastępców) kierownika urzędu stanu cywilnego.”;

2) po art. 6 dodaje się art. 6a – 6c w brzmieniu:

„Art. 6a. 1. Na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego oraz zastępcy kierownika urzędu

stanu cywilnego może być zatrudniona inna osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych;
 - 2) ukończyła:
 - a) studia prawnicze lub administracyjne i uzyskała tytuł magistra lub
 - b) podyplomowe studia administracyjne;
 - 3) posiada łącznie co najmniej pięcioletni staż pracy:
 - a) na stanowiskach urzędniczych w urzędach lub biurach jednostek samorządu terytorialnego lub
 - b) w służbie cywilnej, lub
 - c) w urzędach państwowych, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi, lub
 - d) w służbie zagranicznej, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi.
2. Osoby zatrudnione na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego mogą być zatrudnione również w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Art. 6b. Kierownik urzędu stanu cywilnego współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego ustawowych zadań.

Art. 6c. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie

do naboru na stanowiska, o których mowa w art. 6 ust. 3 – 5, oraz do osób zatrudnionych na tych stanowiskach stosuje się przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, z późn. zm.¹⁾).”.

Art. 2. W załączniku do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, z późn. zm.²⁾) w Części I ust. 4 otrzymuje brzmienie:

1	2	3	4
	„4. Pozostałe decyzje wydawane przez kierownika urzędu stanu cywilnego uwzględniające wnioski stron”.	39 zł	

Art. 3. 1. Osoby powołane na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego, od dnia 7 sierpnia 2005 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, uchwałą rady gminy, na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, bez przeprowadzenia naboru w trybie art. 3a – 3d ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, uważa się za zatrudnione zgodnie z przepisami tej ustawy.

2. Wymogu określonego w art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy, o której mowa w art. 1, nie stosuje się przez 6 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy w stosunku do osób, które są zatrudnione na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4. Czynności dokonane w okresie od dnia 7 sierpnia 2005 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przez kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego, powołanych uchwałą rady gminy na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, bez przeprowadzenia

naboru w trybie art. 3a – 3d ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, uznaje się za dokonane przez uprawniony organ.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 Nr 214, poz. 1806, z 2005 r. Nr 10, poz. 71, Nr 23, poz. 192 i Nr 122, poz. 1020 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 549, Nr 169, poz. 1201 i Nr 170, poz. 1218.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 124, poz. 859, Nr 127, poz. 880 i Nr 128, poz. 883 oraz z 2008 r. Nr 44, poz. 262 i Nr 63, poz. 394.

UZASADNIENIE

Cele i zasadność projektu

Konieczność wprowadzenia zmian w przepisach ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, w części dotyczącej sposobu zatrudniania kierowników usc i ich zastępców, podyktowana jest niejednoznacznością aktualnych zapisów prawa oraz wynikającą z tego różnorodną praktyką. Trudności w realizowaniu obecnych rozwiązań potwierdziła sytuacja, jaka powstała po dniu 7 sierpnia 2005 r., tj. po dniu wejścia w życie przepisów nowelizujących ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Nowelizacji dokonała ustawa z dnia 6 maja 2005 r., wprowadzając obowiązkowe konkursy na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze (art. 3a – f powyższego aktu). Odnosząc treść niniejszego przepisu do postanowień art. 6 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, stanowiących że kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent), jednakże rada gminy może powołać innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę (zastępców), należy stwierdzić, że niezależnie od tego czy funkcję kierownika urzędu stanu cywilnego pełni wójt, burmistrz lub prezydent miasta, czy jest to inna powołana do tego osoba – kierownik usc jest pracownikiem samorządowym, do którego zastosowanie znajduje ustawa o pracownikach samorządowych. Taka konstrukcja przepisu jednoznacznie określa, że elementem koniecznym i niezbędnym dla skutecznego nawiązania stosunku pracy z kierownikiem usc (zastępcą) jest uprzednie przeprowadzenie postępowania konkursowego, a po jego zakończeniu, podjęcie przez radę gminy uchwały o powołaniu.

Tymczasem rezultatem umieszczenia regulacji dotyczących sposobu nawiązywania stosunku pracy z kierownikami usc w dwóch różnych aktach prawa było w efekcie obsadzanie przedmiotowych stanowisk w niejednolity sposób. W szczególności nie przestrzegano obowiązku przeprowadzania

postępowania konkursowego, uznając że zastępuje je uchwała rady gminy, co spowodowało, że w okresie po dniu 7 sierpnia 2005 r., tj. wprowadzeniu w życie nowelizacji przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, z powołanych ogółem 631 kierowników usc i ich zastępców, 357 osób zatrudniono bez zachowania postępowania konkursowego. Sprawa była przedmiotem rozpatrywania przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem z dnia 17 października 2007 r., sygn. II OSK 1445/07 stwierdził, że nabór kandydatów na wolne stanowiska kierowników urzędów stanu cywilnego wymaga przeprowadzenia konkursu zorganizowanego według procedury przewidzianej w art. 3a – 3d ustawy o pracownikach samorządowych.

Celem uniknięcia w przyszłości problemów z naborem kierowników usc, jak również uregulowania statusu prawnego wszystkich czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk, jakie zostały dokonane po dniu 7 sierpnia 2005 r. przez wadliwie powołanych kierowników usc (zastępców), przygotowano projekt ustawy.

Projekt ma na celu zrealizowanie dwóch założeń. Po pierwsze usankcjonowania dokonanych w okresie od dnia 7 sierpnia 2005 r. do dnia wejścia w życie niniejszej zmiany czynności kierowników usc oraz ich zastępców, którzy zostali powołani na to stanowisko bez przeprowadzenia postępowania konkursowego. Po drugie umocowania pozycji kierowników na podstawie jednoznacznych przepisów prawa.

Projekt ustawy pozostawia bez zmian podstawową zasadę, zgodnie z którą czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca. Funkcję kierownika usc z mocy prawa pełni wójt (burmistrz, prezydent miasta), który pełnienie powyższych obowiązków może powierzyć również innej osobie. Nowymi rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie ustawy są natomiast:

- 1) odstąpienie od wymogu podjęcia przez radę gminy uchwały o powołaniu kierownika usc i jego zastępcy oraz wskazanie, że zasady naboru na

przedmiotowe stanowiska są określone w ustawie o pracownikach samorządowych,

- 2) obligatoryjne zatrudnienie zastępców kierowników usc oraz kierowników usc w miejscowościach powyżej 50.000 mieszkańców,
- 3) określenie kwalifikacji, jakie powinien posiadać kierownik usc oraz jego zastępca,
- 4) usankcjonowanie czynności dokonanych przez kierownika usc oraz jego zastępcę, którzy zostali powołani uchwałą rady gminy, bez przeprowadzenia otwartego naboru,
- 5) doprecyzowanie zasad pobierania opłaty skarbowej od innych decyzji kierownika usc oraz jego zastępcy.

Ad. 1) Odstąpienie od wymogu podjęcia przez radę gminy uchwały o powołaniu kierownika usc i jego zastępcy oraz określenie zasad naboru na przedmiotowe stanowiska w ustawie o pracownikach samorządowych.

Zgodnie z aktualnymi przepisami prawa, tryb powoływania kierowników usc oraz ich zastępców przebiega dwuetapowo. Pierwszy etap to, zgodnie z art. 3a – 3d ustawy o pracownikach samorządowych, otwarte postępowanie konkursowe, w wyniku którego wyłaniany jest jeden kandydat. Drugi etap to, stosownie do art. 6 ust. 3 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, uchwała rady gminy o powołaniu kierownika usc i jego zastępcy. Po zakończeniu powyższej procedury następuje nawiązanie stosunku pracy albo na podstawie umowy o pracę, albo na podstawie mianowania.

Utrzymanie dotychczasowego sposobu powoływania kierowników usc ogranicza rolę uchwały rady gminy oraz może doprowadzić do konieczności wielokrotnego powtarzania postępowania konkursowego, w sytuacji gdy ocena kandydata dokonana przez radę gminy nie będzie spójna z oceną komisji kwalifikacyjnej.

Celem wyeliminowania dwoistości naboru na stanowisko kierownika usc, jak również mając na uwadze fakt, że kierownik urzędu stanu cywilnego jest pracownikiem samorządowym, odstąpiono od wymogu podjęcia przez radę gminy uchwały o zatrudnieniu kierownika usc i jego zastępcy oraz wprowadzono przepis, zgodnie z którym zasady naboru na przedmiotowe stanowiska będą odbywać się zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych. Otwarty i konkurencyjny nabór jest wystarczającym gwarantem, że wyłoniony w drodze konkursu kandydat będzie spełniał wszelkie wymogi formalne przewidziane dla stanowiska kierownika usc i jego zastępcy.

Ad. 2) Obligatoryjne zatrudnienie zastępców kierowników usc oraz kierowników usc w miejscowościach powyżej 50.000 mieszkańców.

Losowy charakter zdarzeń, jakie podlegają wpisowi do ksiąg stanu cywilnego, determinuje konieczność zapewnienia ciągłości rejestracji stanu cywilnego. Spełnienie powyższego obowiązku wymaga, aby w urzędzie stanu cywilnego stale przebywała osoba uprawniona do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Pozycja oraz zakres obowiązków służbowych wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uniemożliwiają regularne pełnienie funkcji kierownika usc.

Mając na uwadze powyższe, zmieniono fakultatywne dotychczas powoływanie innego niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) kierownika usc na obligatoryjne zatrudnienie dodatkowej osoby. Obowiązek zatrudnienia dodatkowego pracownika w każdym urzędzie stanu cywilnego zastrzeżono w odniesieniu do zastępców kierowników usc, natomiast w miejscowościach powyżej 50.000 mieszkańców przewidziano dodatkowo wymóg zatrudnienia kierownika usc. Zaproponowana granica 50.000 mieszkańców wynika z ilości zdarzeń. Obliczono, że w średnim urzędzie stanu

cywilnego, gdzie liczba mieszkańców wynosi około 50.000, rocznie rejestruje się blisko 2.000 zdarzeń. Uwzględniając, że zakres obowiązków służbowych kierownika usc nie ogranicza się wyłącznie do sporządzania aktów stanu cywilnego ale obejmuje szereg innych czynności, uznano że dla ich właściwego wykonywania konieczne jest zapewnienie aby w każdym usc powyżej 50.000 mieszkańców czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego wykonywały dwie osoby.

Jednocześnie, mając na uwadze fakt, że liczba mieszkańców nie zawsze jest wyznacznikiem ilości zdarzeń (np.: położenie szpitala w gminie), zachowano możliwość zatrudnienia dodatkowego kierownika usc również w gminach, gdzie liczba mieszkańców jest mniejsza niż 50.000.

Ad. 3) Kwalifikacje kierownika usc oraz jego zastępcy

Projekt ustawy określa kwalifikacje, jakie powinien posiadać kierownik usc i jego zastępcę. Wysokie wymagania, szczególnie w zakresie wykształcenia i stażu pracy, wynikają z charakteru oraz konsekwencji wykonywanych czynności. Kierownik usc jest nie tylko rejestratorem fundamentalnych zdarzeń z życia człowieka, ale dokonuje również szeregu istotnych czynności z zakresu prawa rodzinnego. Tworzony przez niego akt stanu cywilnego jest dokumentem źródłowym stanowiącym podstawę wielu czynności i dokumentów urzędowych, przez co musi być sporządzany rzetelnie i w oparciu o szeroką wiedzę prawniczą.

Dodatkowym czynnikiem, który ma wpływ na wzrost wymagań stawianych przed kierownikiem usc, jest fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz związany z tym zwiększony przepływ osób i dokumentów. Wskazane zjawiska nakładają na kierownika usc obowiązek znajomości nie tylko ustawodawstwa krajowego, ale również zapoznania się z regulacjami prawa międzynarodowego,

w tym w szczególności z konwencjami Międzynarodowej Komisji Stanu Cywilnego.

Jednocześnie w art. 3 ust. 2 projektu ustawy przewidziano 6-letni okres czasu, w ciągu którego osoby zatrudnione na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego lub jego zastępcy przed dniem wejścia w życie ustawy, które nie posiadają właściwego wykształcenia, są zobowiązane ukończyć wyższe studia magisterskie na kierunku prawo lub administracja, lub podyplomowe studia administracyjne.

- Ad 4) Usankcjonowanie czynności dokonanej przez kierownika usc oraz jego zastępcę, którzy zostali powołani uchwałą rady gminy bez przeprowadzenia otwartego naboru.

Konieczność wprowadzenia przepisu sankcjonującego czynności, jakie zostały dokonane przez kierowników usc (zastępców) zatrudnionych bez przeprowadzenia otwartego postępowania konkursowego po dniu 7 sierpnia 2005 r., wynika zarówno ze skali zjawiska, jak również z charakteru przedmiotowych czynności oraz możliwości wystąpienia ich negatywnych konsekwencji.

Wywołane niejednoznacznymi przepisami prawa zjawisko powoływania kierowników usc bez przeprowadzenia otwartego naboru obejmuje swoim zasięgiem czasowym okres ponad 1,5 roku i dotyczy 357 kierowników usc i zastępców. W większości przypadków organy nadzorcze nie podjęły żadnych działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości.

Odnosząc się do charakteru przedmiotowych czynności należy stwierdzić, że w znaczący sposób kształtują one sytuację rodzinną człowieka. Przykłady czynności dokonywanych przez kierownika usc: sporządzanie aktów stanu cywilnego i odpisów, wydawanie decyzji i postanowień z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz

zmiany imion i nazwisk, przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński czy w sprawie uznania dziecka, wydawanie zaświadczeń o braku okoliczności wyłączających zawarcie związku małżeńskiego, spisywanie w formie protokołu oświadczonej ustnie ostatniej woli spadkodawcy.

Wszystkie czynności dokonane przez kierownika urzędu stanu cywilnego, nawet w sytuacji gdy jego powołanie nastąpiło z uchybieniem przepisów art. 3a – 3d ustawy o pracownikach samorządowych są objęte domniemaniem legalności i ważności. Uwzględniając powyższe, jak również fakt że przepisy ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego nie znają sankcji nieważności z mocy samego prawa, należy jednak podkreślić, że zarówno akty stanu cywilnego, jak i inne czynności dokonywane przez kierownika usc lub jego zastępcę, mogą zostać unieważnione w przewidzianych przepisami prawa trybach.

W odniesieniu do aktów stanu cywilnego właściwym postępowaniem będzie tryb określony w art. 30 pkt 2 w związku z art. 33 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego. Zgodnie z powyższymi przepisami prawa, akt stanu cywilnego unieważnia się, jeżeli uchybienia powstałe przy sporządzeniu aktu zmniejszają jego moc dowodową. Natomiast w sytuacji, gdy osoba nieuprawniona wydała decyzję administracyjną, rozstrzygnięcie o stwierdzenie nieważności zapada w trybie art. 156 i nast. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Szczególnie poważne konsekwencje mogą wystąpić w sytuacji złożenia przez małżonków oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński przed osobą do tego nieuprawnioną. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej Kro) małżeństwo zostaje zawarte, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie obecni złożą przed kierownikiem urzędu

stanu cywilnego oświadczenia, że wstępują ze sobą w związek małżeński. W sytuacji, gdy nie zostanie spełniona którakolwiek ze wskazanych powyżej przesłanek – w danym stanie faktycznym małżeństwo zostało zawarte przed osobą nieuprawnioną – każdy, kto ma w tym interes prawny, może wystąpić, zgodnie z art. 2 Kro, z powództwem o ustalenie nieistnienia małżeństwa.

Konsekwencje unieważnionych czynności, które zostały dokonane przez błędnie powołanego kierownika usc są daleko idące i obejmują skutki społeczne, prawne oraz finansowe. Przykładowymi problemami jakie mogą się pojawić są np.: kwestia rozliczeń finansowych i składania zeznań podatkowych, problemy z ważnością umów cywilnoprawnych, sprawy spadkowe czy prawa do świadczeń np. renty rodzinnej. Dodatkowo podkreślić należy, że skutki finansowe wskazanych czynności, związane z roszczeniami osób fizycznych o odszkodowania, ponosić mogą również organy administracji publicznej. W województwie lubelskim odnotowano przypadek, gdzie konsekwencją unieważnienia małżeństwa zawartego przed kierownikiem usc powołanym na to stanowisko bez przeprowadzenia postępowania konkursowego, było wypłacenie małżonkom znacznego odszkodowania przez organ gminy.

Argumentując potrzebę wprowadzenia przepisu abolicyjnego należy wskazać również na fakt, że sprawy powołań kierowników usc stały się w ostatnim okresie czasu przedmiotem wielu artykułów prasowych, interpelacji oraz zapytań od osób fizycznych. Wielu kierowników usc sygnalizuje, że pod ich adresem zgłaszane są nieuzasadnione wątpliwości, a forma i treść zapytań poddaje w wątpliwość czynności przez nich dokonywane. Nagłaśniane medialnie sprawy nieprawidłowych powołań kierowników usc i ich zastępców oraz ich konsekwencje mogą doprowadzić do spadku publicznego zaufania, którym cieszyła się dotąd ta grupa zawodowa,

zajmująca się wyjątkowo wrażliwymi sprawami z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz prawa rodzinnego.

- Ad. 5) Doprecyzowanie zasad pobierania opłaty skarbowej od pozostałych decyzji kierownika usc (zastępcy).

W Części I ust. 4 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej doprecyzowano, że opłata skarbowa w wysokości 39 zł pobierana będzie wyłącznie od „pozostałych decyzji wydawanych przez kierownika urzędu stanu cywilnego uwzględniających wnioski stron”, a nie jak dotychczas od „pozostałych decyzji wydawanych przez kierownika urzędu stanu cywilnego”.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym możliwe jest zaistnienie sytuacji (np. decyzja o odmowie wydania odpisu aktu stanu cywilnego), gdy wyższa opłata skarbowa pobierana jest od decyzji negatywnej kierownika usc niż od wydanej przez niego decyzji pozytywnej. Obowiązujące rozwiązanie spotyka się z niezrozumieniem społecznym oraz tym samym narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Brak akceptacji społecznej skutkuje uchylaniem się od obowiązku uiszczenia dodatkowej kwoty, która stanowi różnicę między stawką opłaty skarbowej przewidzianą od decyzji pozytywnej a stawką opłaty skarbowej od decyzji negatywnej, co rodzi generujący dodatkowe koszty obowiązek przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego. Zaproponowana zmiana pozwoli na wyeliminowanie powyższych sytuacji oraz będzie zgodna z sugestiami obywatelskimi.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Skutki wprowadzenia ustawy

Niniejszy projekt ustawy oddziałuje na następujące podmioty:

- kierowników urzędów stanu cywilnego,
- organy gmin,
- osoby fizyczne, których mogą dotyczyć skutki czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonane przez kierownika usc i jego zastępcę, powołanych bez zachowania procedury konkursowej.

2. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego wywierają dwa zapisy projektowanej ustawy, a mianowicie nałożenie na urzędy gmin obowiązku zatrudnienia dodatkowych osób na stanowisko kierownika usc lub jego zastępcy oraz doprecyzowanie, że opłata skarbową w wysokości 39 zł pobierana będzie wyłącznie od innych decyzji kierownika usc, które uwzględniają wnioski stron.

Odnosząc się do pierwszej z powyższych regulacji należy wskazać, że obciążenie budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest rezultatem zmiany fakultatywnego dotychczas powoływania innego niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) kierownika usc oraz jego zastępcy na obligatoryjne zatrudnienie dodatkowej osoby.

Wyliczenia skutków finansowych oparto na danych statystycznych z 2006 r. Biorąc pod uwagę, że od wskazanego okresu czasu mogła wystąpić zmiana w ilości usc oraz pracujących tam osób, dane te należy traktować szacunkowo.

Uwzględniając przepis art. 1 pkt 1 projektu ustawy, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia zastępcę kierownika urzędu stanu

cywilnego, obliczono, że z łącznej liczby 2.273 urzędów stanu cywilnego – 125 urzędów zostanie zobligowanych do stworzenia nowych miejsc pracy na stanowisku zastępcy kierownika usc. Liczba 125 usc jest wynikiem ustalenia, że w 122 urzędach stanu cywilnego funkcję kierownika usc pełni wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta), natomiast w 3 urzędach stanu cywilnego, gdzie liczba mieszkańców przekracza 50.000, nie ma zastępcy kierownika usc. Oceniając obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, należy uwzględnić również przepis, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia innego kierownika urzędu stanu cywilnego w gminach powyżej 50.000 mieszkańców. Ze wskazanych powyżej statystyk wynika, że obowiązek zatrudnienia dodatkowego kierownika usc zostanie nałożony na 5 urzędów stanu cywilnego.

Obliczając obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu obowiązku stworzenia nowych miejsc pracy na stanowisku kierownika usc i jego zastępcy, należy uwzględnić następujące dane:

- a) koszt utworzenia i wyposażenia nowych stanowisk pracy

Koszty utworzenia jednego stanowiska pracy dla kierownika/zastępcy usc	Liczba brakujących stanowisk pracy dla kierowników/zastępców usc	Jednorazowe obciążenie dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu utworzenia i wyposażenia nowych stanowisk pracy dla kierownika/zastępcy usc
ok. 5 000 zł	130 (125 zastępców + 5 kierowników usc)	ok. 650 000 zł

b) koszt utrzymania stanowisk pracy

	Kierownik usc	Zastępca kierownika usc
Średnie wynagrodzenie	ok. 3 000 zł brutto	ok. 2 500 zł brutto
Pozapłacowe koszty pracy spoczywające na pracodawcy	ok. 550 zł	ok. 460 zł
Łączny miesięczny koszt utrzymania stanowiska pracy	ok. 3 550 zł	ok. 2 960 zł

Łączny miesięczny koszt utrzymania stanowiska pracy dla kierownika usc	Liczba brakujących stanowisk pracy dla kierowników usc	Miesięczne obciążenie dla budżetów jednostek samorządu z tytułu utrzymania stanowiska pracy dla kierownika usc
ok. 3 550 zł	5	ok. 17 750 zł

Łączny miesięczny koszt utrzymania stanowiska pracy dla zastępcy kierownika usc	Liczba brakujących stanowisk pracy dla zastępców kierowników usc	Miesięczne obciążenie dla budżetów jednostek samorządu z tytułu utrzymania stanowiska pracy dla zastępcy kierownika usc
ok. 2 960 zł	125	ok. 370 000 zł

Podsumowując powyższe wyliczenia, budżety jednostek samorządu terytorialnego zostaną jednorazowo obciążone kwotą ok. 650 000 zł, która stanowi koszt utworzenia i wyposażenia nowych stanowisk pracy dla brakujących kierowników usc i ich zastępców. Łączne obciążenie

miesięczne z tytułu utrzymania stanowiska pracy dla brakujących kierowników usc i ich zastępców stanowi kwota ok. 387 750 zł (17 750 zł + 370 000 zł), co rocznie czyni kwotę ok. 4 653 000 zł.

Wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego będzie wywierać również przepis, zgodnie z którym opłata skarbową w wysokości 39 zł będzie pobierana wyłącznie od innych decyzji kierownika usc, które uwzględniają wnioski stron. Wpływ ten będzie wynikać z ograniczenia przedmiotu opłaty skarbowej, który aktualnie obejmuje również negatywne decyzje kierownika usc. Opłata od decyzji negatywnych będzie pobierana na podstawie ust. 53 Części I załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej w wysokości 10 zł. Obliczając obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, oparto się na szacunkowych danych z wybranych urzędów stanu cywilnego. Uwzględniając, że w 2007 r. zostało wydanych około 300 negatywnych decyzji z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk, obliczono, że łączny wpływ z tytułu opłaty skarbowej pobranej w wysokości 39 zł od negatywnych decyzji kierownika usc wynosił rocznie około 12 000 zł. Natomiast zgodnie z proponowaną zmianą, wpływ z tytułu opłaty pobranej w wysokości 10 zł wyniósłby 3 000 zł, tj. o 9 000 zł mniej.

3. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie ustawy będzie miało pozytywny wpływ na rynek pracy. Przewidziany w projekcie obowiązek zatrudnienia zastępcy kierownika usc w każdym urzędzie stanu cywilnego oraz kierownika usc w gminach powyżej 50.000 mieszkańców spowoduje wzrost miejsc pracy.

4. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki.

5. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionów.

6. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został przekazany do konsultacji:

- 1) wojewodom,
- 2) Stowarzyszeniu Urzędników Stanu Cywilnego,
- 3) Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej,
- 4) Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która zaopiniowała go pozytywnie.

Projekt został również zamieszczony na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stosownie do postanowień ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414); w trybie tym nie zostały zgłoszone żadne uwagi.

W ramach konsultacji społecznych uwagi zgłosili:

- 1) Stowarzyszenie Urzędników Stanu Cywilnego

Zaproponowano dwie alternatywne wersje art. 1 projektu:

Wersja I

- „Art. 6. 1. Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca.
2. Wójt lub burmistrz (prezydent) zatrudnia kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę (zastępców).
 3. Wójt lub burmistrz (prezydent) pełni funkcję kierownika urzędu stanu cywilnego tylko w sprawach związanych

z przyjmowaniem oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński.

- Art. 6a. 1. Na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego oraz zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego może być zatrudniona osoba, która ukończyła studia prawnicze lub administracyjne i uzyskała tytuł magistra albo podyplomowe studia administracyjne.
2. Zasady naboru na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę (zastępcy) określają przepisy ustawy z dnia o pracownikach samorządowych.”

Wersja II

- „Art. 6. 1. Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca.
2. Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent).
3. Wójt lub burmistrz (prezydent) zatrudnia innego kierownika urzędu stanu cywilnego w gminach będących siedzibą starostwa i w innych gminach, których okręg działania urzędu stanu cywilnego zamieszkuje powyżej 30 tys. mieszkańców.
4. Wójt lub burmistrz (prezydent) może zatrudnić innego kierownika urzędu stanu cywilnego w innych gminach niż określone w ust. 3.
5. Z chwilą zatrudnienia innego kierownika urzędu stanu cywilnego wójt lub burmistrz (prezydent) zachowuje jedynie uprawnienia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński.

6. Wójt lub burmistrz (prezydent) zatrudnia zastępców kierownika urzędu stanu cywilnego.

Art. 6a jak w wersji I”.

Analiza uwag zgłoszonych przez Stowarzyszenie USC prowadzi do wniosku, że dotyczą one trzech grup postulatów:

- pozbawienie lub ograniczenie roli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako kierownika urzędu stanu cywilnego – zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Jako kierownik urzędu wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym wójt zostałby pozbawiony możliwości wykonywania obowiązków kierownika urzędu stanu cywilnego, doprowadziłoby do kuriozalnej sytuacji, gdy zwierzchnik służbowy posiadałby mniejsze uprawnienia niż osoba mu podległa. Dodatkowo proponowana zmiana mogłaby osłabić pozycję kierownika usc, gdyż pozbawienie wójta uprawnień z zakresu rejestracji stanu cywilnego, przy dodatkowym uwzględnieniu, że są to zadania zlecone, doprowadziłoby do marginalizacji roli urzędu stanu cywilnego jako odrębnego tworu organizacyjnego, niezależnego od wójta,
- obligatoryjne powoływanie kierownika usc w gminach będących siedzibą starostwa i w innych gminach, których okręg działania urzędu stanu cywilnego zamieszkuje powyżej 30.000 mieszkańców – zaproponowana granica 50.000 mieszkańców wynika z liczby zdarzeń mających miejsce w średnim usc. Zestawienie szacunkowych danych dotyczących liczby mieszkańców oraz liczby zdarzeń pozwala na utrzymanie przepisu obligatoryjnego zatrudniania innego kierownika usc w tych miejscowościach. Obniżenie wskazanej

granicy skutkowałyby wzrostem wydatków dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, który nie w każdym przypadku byłby uzasadniony liczbą wykonywanych przez kierownika usc obowiązków. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zaproponowane przepisy nie wykluczają możliwości zatrudnienia dodatkowego kierownika usc również w gminach, gdzie liczba mieszkańców jest mniejsza niż 50.000,

- ograniczenie wymogów dotyczących wykształcenia wyłącznie do osób zatrudnionych po wejściu w życie ustawy, z pominięciem dotychczasowych kierowników usc – podstawowym założeniem projektu ustawy jest poprawa jakości rejestracji stanu cywilnego przez podniesienie kwalifikacji kierowników usc. Z analizy informacji o aktualnym stanie kadrowym usc wynika, że 48 % kierowników usc i 50 % ich zastępców posiada średnie wykształcenie, pomimo istniejącego od 1990 r. wymogu posiadania wyższego wykształcenia. Wskazane dane, poparte napływającymi do MSWiA sygnałami o szeregu uchybień, jakie powstają przy rejestracji stanu cywilnego oraz wzrostem wymagań, jakie stawia się przed kierownikiem usc, wymagają podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji. Uwzględnienie proponowanej zmiany w znaczny sposób wydłużyłoby proces naprawczy, a stosowanie zaproponowanych wymogów jedynie do nowych kandydatów doprowadziłoby do zróżnicowania pozycji kierownika usc. Jednocześnie zaznaczyć należy, że projekt ustawy przewiduje 6-letni okres na uzupełnienie wymaganego wykształcenia,
- zmiana art. 3 projektu poprzez nadanie mu brzmienia: „Stosunki pracy osób zatrudnionych na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego z wyjątkiem osób dotychczas zatrudnionych na podstawie mianowania, w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony” – w projekcie ustawy

odstąpiono od regulowania zagadnień związanych ze stosunkami pracy kierowników usc i ich zastępców. Osoby wykonujące przedmiotowe funkcje są pracownikami samorządowymi, a zatem reguły dotyczące ich stosunków pracy powinny podlegać ustawie o pracownikach samorządowych. Tym samym art. 3 ust. 1 przedmiotowego projektu został ograniczony do problematyki sanacji błędnego zatrudnienia kierowników usc i ich zastępców, z pominięciem kwestii przekształcania się stosunków pracy.

Odnosząc się do uwag zgłoszonych przez Stowarzyszenie USC, należy zaznaczyć, że przedstawiciele tej organizacji wzięli udział w konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się dnia 18 czerwca 2008 r. Wspólna analiza zgłoszonych uwag spowodowała, że Stowarzyszenie zgodziło się na przepis utrzymujący wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako kierownika usc oraz 50.000 mieszkańców jako cenzus wyznaczający obligatoryjne zatrudnienie dodatkowego kierownika usc, podtrzymując swoją uwagę dotyczącą wymogu wykształcenia. Wspólnie uznano, że kluczową rolą projektu jest usankcjonowanie wadliwie dokonanych czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego.

2) Wojewoda Lubelski

- zmiana treści art. 6 ust. 3 i 5 w części dotyczącej nadania wyłącznego uprawnienia do zatrudnienia innego kierownika usc i jego zastępcy – wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi). Zdaniem Wojewody Lubelskiego powyższy przepis niekorzystnie zmieni status kierownika usc i spowoduje, że wskazane stanowisko będzie niestabilne i uzależnione od politycznych preferencji wójta – skutecznym przeciwdziałaniem dla obaw dotyczących uzależnienia zatrudniania kierownika usc od politycznych preferencji wójta są przepisy ustawy o pracownikach samorządowych w części dotyczącej wymogu przeprowadzenia konkursu na kierownicze stanowiska urzędnicze

oraz przepisy niniejszego projektu wprowadzające wysokie wymagania, jakie musi spełniać kandydat na to stanowisko. Dodatkowo zaznaczyć należy, że proponowany przepis jest zgodny z przywołaną ustawą o pracownikach samorządowych, która stanowi, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawców samorządowych wobec kierowników gminnych jednostek samorządowych dokonuje wójt,

- zmiana treści art. 6 ust. 4 przez znaczne ograniczenie lub rezygnację z granicy zobowiązującej do zatrudnienia kierownika, określoną liczbą mieszkańców gminy – uzasadnienie jak wyżej,
- zmiana redakcji art. 3 projektu przez zwolnienie z obowiązku uzupełnienia wykształcenia kierowników USC i ich zastępców, którzy ukończyli 50. rok życia – uzasadnienie jak wyżej.

3) Forum Pracowników USC przy Małopolskim Instytucie Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie

- nadanie art. 6 ust. 4 następującej treści: „Wójt, burmistrz (prezydent) zatrudnia innego kierownika USC w gminach powyżej 50.000 mieszkańców oraz w gminach, w których znajdują się szpitale powiatowe” – uzasadnienie jak wyżej.

4) Wojewoda Podlaski

- zmiana treści art. 3 ust. 1 projektu przez doprecyzowanie, że ma on zastosowanie wyłącznie do stosunków pracy (osób zatrudnionych na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego), które uważane są za stosunki pracy nawiązane na podstawie powołania w rozumieniu Kodeksu pracy. Rozszerzenie wskazanego przepisu na stosunki pracy nawiązane na podstawie mianowania naruszy zasadę praw nabytych – uzasadnienie jak wyżej.

5) Wojewoda Łódzki

- dodanie do art. 3 ust. 3 o następującej treści: „Osoby zatrudnione na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, posiadające co najmniej 15-letni staż pracy, zwalnia się od obowiązku uzyskania wymaganego wykształcenia” – uzasadnienie jak wyżej.

7. Wstępna opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii objętych projektem ustawy.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU**

Mikołaj Dowgiałewicz

Min.MD/176/08/DP/JS

Warszawa, dnia 18 sierpnia 2008 r.

**Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów**

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgiałewicza

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przedłożonym projektem (pismo nr RM-10-136-08) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 1 września 2008 r.

Cena 1,29 zł + 22% VAT

