

KU 340/13



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 15 lipca 2013 r.

BSA I - 021 - 264/13

**Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 lipca 2013 r., BPS/KU-034/389/6/13 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (druk senacki nr 389)**.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



Warszawa, dnia 15 lipca 2013 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ

Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I – 021 – 264/13

OPINIA O PROJEKCIE USTAWY
O ZMIANIE USTAWY – PRAWO O AKTACH STANU CYWILNEGO
(Druk Senatu RP VIII kadencji z 20 czerwca 2013 r., nr 389)

I.

Projekt ustawy zawiera 2 artykuły, z których drugi określa tylko *vacatio legis* tej ustawy, ograniczone do 14 dni od jej ogłoszenia.

Projektowany przepis merytorycznie zmieniający nowelizowaną ustawę miałby umożliwić kierownikowi urzędu stanu cywilnego, który przyjmuje oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński poza lokalem urzędu stanu cywilnego (art. 58 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego), działanie poza okręgiem tego urzędu, którego jest kierownikiem, a więc – w sytuacji typowej – poza terytorium gminy stanowiącej okręg u.s.c. (art. 5a ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego). Kierownik u.s.c. działałby więc w miejscu podlegającym właściwości innego urzędu stanu cywilnego, w którym w aktualnym stanie prawnym pełni funkcje miejscowo właściwy kierownik u.s.c.

II.

W datowanym na marzec 2013 r. dokumencie Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, : „Projekt założeń ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego*” zawarta jest w punkcie 5 (*Rejestracja zwykła*) rozdziału III *Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania w zakresie rejestracji stanu cywilnego* pozycja zatytułowana: „5.2.2. *Liberalizacja przepisów umożliwiających zawieranie małżeństw poza urzędem stanu cywilnego*” zawierająca stwierdzenie: „Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym zostaną zliberalizowane przesłanki umożliwiające dokonanie tej czynności [zawarcia małżeństwa] poza urzędem stanu cywilnego

z uwzględnieniem jednak konieczności zapewnienia prawidłowej i sprawnej pracy urzędu”.

Powołany projekt założeń ustawy nie zawiera uzasadnienia. Można więc jedynie domniemywać, że jego przygotowanie poprzedziły czynności wymagane w ramach oczekiwanej, prawidłowej działalności legislacyjnej, opisane w syntetyczny sposób w *zasadach techniki prawodawczej*, załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., zwłaszcza w § 1 *zasad*¹.

W szczególności powinno nastąpić zbadanie skali oczekiwania, o którym mowa w zacytowanym fragmencie *Założeń*, oraz ocena jego merytorycznej zasadności. Jest to także aktualne odnośnie do opiniowanego projektu ustawy, zawartego w druku senackim nr 379.

W tym kontekście należy odnotować krytyczną opinię propozycji zawartą w „Uwagach do projektu założeń ustawy *Prawo o aktach stanu cywilnego*” przedstawionych przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Urzędników Stanu Cywilnego RP (s. 6-7).

Stowarzyszenie wskazało, że omawiana propozycja dotyczy **„potrzeb małej części nupturientów, chcących zawrzeć małżeństwo poza lokalem (najczęściej w plenerze ‘tak jak na filmach’)². Nie licuje to z godnością urzędu i doniosłością zawarcia związku małżeńskiego, która w wyniku tej pozornej liberalizacji **zmieni się w dodatek do przyjęcia weselnego**”.**

Opinia ta wydaje się trafna i wiarygodna (kierownicy urzędów stanu cywilnego najlepiej zapewne znają aktualną skalę potrzeb i propozycje „lokalizacji”

¹ Rozporządzenie „W Sprawie <<Zasad techniki prawodawczej>>”, Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908, zostało wydane na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 1999 r., nr 82, poz. 929, z 2000 r. nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r., nr 102, poz. 1116 i nr 154, poz. 1799 i 1800.

² Powyższe potwierdzają informacje prasowe nawiązujące do propozycji MSW – np artykuł *Ślub na plaży lub w parku? Ceremonia poza USC będzie możliwa*, Dziennik Bałtycki, tekst był dostępny 9.07.2013 r. na stronie www.dziennikbaaltycki.pl. W artykule zawarta jest informacja, że wg danych MSW, przekazanych przez dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich M. Pietrak, na że w 2012 r. w całym kraju 2 tys. związków małżeńskich zawarto poza lokalem u.s.c. Poinformowano także, o zawartych małżeństwach, między innymi na plaży na Helu i na murawie stadionu (PGE Arena Gdańsk). Podobnie artykuł w gazecie Wrocławskiej: *„Gradka dla ludzi z fantazją. Niedługo ślub poza urzędem stanu cywilnego może być regułą”*, <http://www.gazetawroclawska.pl>

przyjmowania oświadczeń, gdy nie wynika ona z niemożności stawienia się w lokalu urzędu).

III.

W związku z powyższym nasuwają się następujące uwagi ogólne.

1. Aktualnie obowiązująca ustawa Prawo o aktach stanu cywilnego, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r., nr 212, poz. 1264, jest podstawowym aktem normatywnym regulującym w sposób całościowy problematykę ujętą w tytule, która jest ściśle związana z licznymi ustawami i aktami prawa międzynarodowego mającymi wpływ na ustalenie i zmianę stanu cywilnego człowieka. **W aktach tego typu nie powinno się, bez niewątpliwej konieczności, dokonywać wybiórczych, cząstkowych nowelizacji.**

2. W planach rządowych znajduje się propozycja nowego unormowania prawa o aktach stanu cywilnego, która miałaby obowiązywać od 1 stycznia 2015 r.³. Kwestia, której dotyczy senacki projekt ustawy zawarty w druku 389, abstrahując od oceny jego zasadności, będzie brana pod uwagę w tej nowelizacji. Jej unormowanie **nie wydaje się na tyle pilne, aby musiało nastąpić przed zasygnalizowaną zmianą stanu prawnego.**

3. Za wyjątkiem niemożności stawienia się w lokalu urzędu stanu cywilnego, zawarcie małżeństwa poza tym lokalem, „na życzenie” zainteresowanych i we wskazanym przez nich miejscu budzi poważne zastrzeżenia. **Może obniżyć powagę i doniosłość tego aktu. Z tej przyczyny ta propozycja (zarówno w senackim projekcie ustawy, jak i w planowanym nowym prawie o aktach stanu cywilnego) musi być uznana za bardzo dyskusyjną.** Wydaje się być przykładem bezkrytycznego przejmowania wzorców obcych polskiej tradycji i kulturze.

³ Termin wejścia w życie ustawy jest związany z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oraz z realizacją projektu „*pl. ID – polska ID. karta*”, prowadzonego od 2009 r. w ramach 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

IV.

W nawiązaniu do propozycji zawartej w opiniowanym projekcie ustawy należy stwierdzić, co następuje:

1. Liberalizacja wymagań odnośnie do miejsca zawarcia związku małżeńskiego jest aktualnie jedynie przedmiotem założeń nowej ustawy „Prawo o aktach stanu cywilnego” i **nie można z całą pewnością zakładać, iż ona nastąpi.**
2. Zgodnie a z aktualnie obowiązującym „Prawem o aktach stanu cywilnego” **zasadą jest zawieranie małżeństwa w lokalu urzędu stanu cywilnego** (art. 12 ust. 1 pr o a.s.c.), a gdy zawarcie małżeństwa następuje zgodnie z art. 1 § 2 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, na ustalenie miejsca zawarcia małżeństwa mają wpływ przepisy prawa wewnętrznego odpowiedniego w danym stanie faktycznym kościoła lub związku wyznaniowego.
3. Aktualnie, zgodnie z art. 58 ust. 3 pr. o a.s.c., przyjęcie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński poza lokalem urzędu stanu cywilnego może nastąpić *„jeżeli zachodzą uzasadnione przyczyny”*, co zgodnie z kilkudziesięcioletnią praktyką, było związane z niemożnością stawienia się w lokalu urzędu stanu cywilnego np w konsekwencji obłożnej choroby, pobytu w szpitalu, zakładzie karnym lub innym zakładzie zamkniętym. Wydaje się niewątpliwe, że **życzenie nupturientów nie może być traktowane jako wystarczające do przyjęcia, że zachodzą uzasadnione przyczyny odstąpienia od zasady zawierania małżeństwa w lokalu urzędu stanu cywilnego.** Stanowisko takie znajduje zwolenników wśród znawców prawa o aktach stanu cywilnego, o czym świadczą komentarze do art. 58 pr. o a.s.c. wydane w okresie ubiegłej dekady. W komentarzu z 2002 r. do ustawy, której miałby dotyczyć nowelizacja, wskazano przykładowo, że kierownik urzędu stanu cywilnego *„nie wyrazi zgody na zawarcie małżeństwa na statku, w samolocie, w balonie, klubie jeździeckim itp., czego **nie można zaliczyć do ‘uzasadnionych przyczyn’, gdyż żądanie takie byłoby ekstrawagancją**”* (tak A. Czajkowska w Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz, orzecznictwo, wzory dokumentów i pism, Warszawa 2002, s. 164). W komentarzu z 2011 r. została wyrażona trafna opinia,

iż: ***"Niedopuszczalne są praktyki zezwalające na zawarcie małżeństwa poza lokalem urzędu stanu cywilnego, np. w klubie, na dachu biblioteki. Działanie takie jest pozaprawne, sprzeczne z przepisami prawa o aktach stanu cywilnego i kodeksu rodzinnego i opiekuńczego"*** (tak A. Czajkowska w Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz, orzecznictwo, wzory dokumentów i pism, Warszawa 2011, s. 194)

4. Nie ulega wątpliwości uznaniowość decyzji kierownika urzędu stanu cywilnego. Nie może być ona jednak traktowana równoznacznie z pełną **dowolnością i brakiem jakimkolwiek kryteriów**. Z przywoływanych wyżej informacji prasowych wynika, że życzenie nowożeńców bywa traktowane przez niektórych kierowników u.s.c. jako „uzasadniona przyczyna” przyjęcia oświadczeń poza lokalem urzędu, a w dodatku w miejscach, które zapewne **przez większość kierowników urzędów stanu cywilnego byłyby uznane za niedopuszczalne** (jak choćby tak ocenione w powołanym, aktualnym komentarzu do Prawa o aktach stanu cywilnego).

Celem opiniowanego projektu nowelizacji jest umożliwienie przyszłym małżonkom „wyszukania” takiego kierownika u.s.c., który byłby skłonny przyjąć oświadczenia o zawarciu małżeństwa nawet w najbardziej nietypowym, „oryginalnym” miejscu, które znajduje się poza okręgiem jego właściwości. Należy, bowiem w tym kontekście przypomnieć, że tylko do dnia 14 listopada 1998 r. obowiązywała zasada zawierania małżeństwa w urzędzie stanu cywilnego miejsca zamieszkania jednego z przyszłych małżonków. Natomiast po wskazanej dacie **wybór urzędu stanu cywilnego (a tym samym miejsca zawarcia małżeństwa) należy do przyszłych małżonków**.

Z przedstawionych przyczyn opiniowany projekt ustawy należy ocenić negatywnie.