



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 27 czerwca 2022 r.

Opinia o ustawie o zmianie ustawy o dokumentach publicznych

(druk nr 744)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o dokumentach publicznych (dalej: nowela) jest wyłączenie spod zakresu działania ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (dalej: u.d.p.) dokumentów, o których mowa w jej art. 5 ust. 2 pkt 10-14, czyli:

- 1) tytułów wykonawczych wydawanych przez sądy lub referendarzy sądowych;
- 2) odpisów prawomocnych orzeczeń sądów, z których wynika nabycie, istnienie lub wygaśnięcie prawa, albo które odnoszą się do stanu cywilnego;
- 3) wydawanych przez sądy odpisów orzeczeń lub zaświadczeń stwierdzających uprawnienie do: reprezentacji danej osoby, dokonania czynności prawnej bądź zarządu określonym majątkiem;
- 4) odpisów postanowień sądów i referendarzy sądowych w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym (innym niż wymienione w art. 777 § 1 pkt 1 i 1¹ k.p.c.), gdy ich przedmiotem są tytuły egzekucyjne nie pochodzące od sądu;
- 5) wypisów, odpisów i wyciągów dokumentów obejmujących niektóre czynności notarialne, poświadczenia oraz protesty.

Powyższe nastąpi przez uchYLENIE art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 2 pkt 10-14 u.d.p. (art. 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 noweli)

U.d.p. wprowadziła regułę, że dokumenty wydawane przez organy publiczne są sporządzane na blankietach o ustalonym wzorze, z zabezpieczeniami utrudniającymi ich

sfalszowanie. Nie budzi to zastrzeżeń w odniesieniu do dokumentów wydawanych przez organy władzy publicznej w normalnym obrocie administracyjnoprawnym (stwierdzających tożsamość lub istnienie uprawnień – legitymacji, zaświadczeń, certyfikatów). Niemniej – z dniem 12 stycznia 2023 r. – dokumentami publicznymi kategorii pierwszej mają stać się również wyżej wymienione dokumenty sądowe i notarialne. Ustawodawca kierował się dużą liczbą przestępstw przeciwko wszelkim dokumentom, nie zbadał jednak początkowo, ile spośród nich skierowanych było przeciwko tym konkretnym kategoriom dokumentów. Po dokonaniu szczegółowej analizy Ministerstwo Sprawiedliwości doszło do wniosku, że regulacje u.d.p. implikują wdrożenie nieproporcjonalnych do skali przestępczości instrumentów prawnych mających poważne skutki ekonomiczne. Blankiety wszystkich tych dokumentów miałyby bowiem wytwarzać tylko jedna, wyspecjalizowana, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa (art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 7 u.d.p.). Uznano, że skoro odpłatne wytwarzanie blankietów będzie odbywać się na podstawie umowy zawieranej między ową spółką a ministerstwem (emitentem dokumentu publicznego) na zasadach handlowych, to tak scentralizowany sposób wytwarzania blankietów, poza zwielokrotnieniem kosztów, postawi przed administracją sądową nowe wyzwania organizacyjne (zapewnienie każdemu z sądów odpowiedniego zapasu blankietów, ich cyklicznych dostaw i bezpieczeństwa przechowywania) i spowoduje znaczny wzrost obciążeń sekretariatów sądowych. Zwiększy to koszty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, spowoduje opóźnienia w pracy sądów i utrudni obywatelowi otrzymanie odpisu najprostszego nawet orzeczenia. Dostrzeżono również, że orzeczenia sądowe dotyczą różnych dziedzin prawa i wielu odmiennych rodzajowo spraw więc ustalenie wzoru blankietów byłoby wysoce utrudnione i skomplikowałoby pracę sądów, którym przysługuje swoboda formułowania treści orzeczeń w konkretnych sprawach, w zależności od stanu faktycznego.

Projektodawca noweli uznał, że liczba dokumentów wymienionych na wstępie kategorii – wielokrotnie przewyższająca liczbę wszystkich innych dokumentów publicznych w ogóle – powinna wymuszać obniżenie wymagań w zakresie zabezpieczeń przed fałszerstwem (w stosunku do innych dokumentów kategorii pierwszej), w sposób umożliwiający ich wytwarzanie w każdym sądzie. Równocześnie dynamiczny rozwój technik informatycznych i ich wdrażanie w sądownictwie i notariacie, mogą spowodować, że do czasu wejścia przepisów w życie (czyli do 12 stycznia 2023 r.) coraz większa liczba orzeczeń i aktów będzie wydawana w zabezpieczonej postaci elektronicznej, albo będzie możliwa do łatwej elektronicznej weryfikacji, co czyni istniejącą regulację częściowo bezprzedmiotową.

Również elektroniczna repertoriów zmniejsza ryzyko fałszerstw i umożliwia obywatelowi zweryfikowanie okazywanych dokumentów (pracownicy sądów są obowiązani udzielać telefonicznie, bez ustalania tożsamości rozmówcy jawnych informacji, w tym o terminie i sposobie rozstrzygnięcia sprawy), co zmniejsza możliwość nadużyć wynikających z podrobienia lub przerobienia treści dokumentów. Również tytuły wykonawcze (w przeciwieństwie do zdecydowanej większości pozostałych dokumentów objętych regulacjami u.d.p., potwierdzających określone okoliczności wobec nieograniczonego kręgu adresatów) są wydawane przez sąd na kanwie stosunków prawnych i faktycznych łączących wierzyciela i dłużnika, po przeprowadzeniu postępowania z jego udziałem; ma on więc – również na etapie postępowania egzekucyjnego – możliwość weryfikacji i ewentualnego podważania prawidłowości dokumentu. Bezpieczeństwo aktów notarialnych zapewnia Centralne Repozytorium Elektronicznych Wypisów Aktów Notarialnych.

Pozostałe zmiany stanowią konsekwencję uchylecia art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 2 pkt 10-14 u.d.p.

Dodatkowo nowela przewiduje wydłużenie możliwości wydawania książeczek żeglarskich oraz licznych dokumentów określonych w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (wytwarzanych na podstawie przepisów dotychczasowych – niespełniających wymagań odnośnie do minimalnych zabezpieczeń określonych w u.d.p.) odpowiednio do 30 czerwca i 1 października 2024 r. (art. 1 pkt 9 noweli). Spowodowane jest to przedłużającym się procesem opracowania ich nowych wzorów, podczas gdy od 12 lipca br. dokumenty te powinny już spełniać ustawowe warunki w zakresie ich zabezpieczeń.

Nowela miałaby wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, co wynika z konieczności jej wejścia w życie przed 12 lipca 2022 r. (art. 2 noweli).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Pilny rządowy projekt ustawy (druk sejmowy nr 2364) został wniesiony do Sejmu 21 czerwca br., a I czytanie – w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych odbyło się 22 czerwca br.

Tego samego dnia Komisja dopracowała projekt nie wprowadzając zmian o charakterze merytorycznym i przedstawiła sprawozdanie (druk sejmowy nr 2375) opatrzone dzień później erratą.

W toku II czytania projektu ustawy, na posiedzeniu 22 czerwca br., nie wniesiono poprawek do projektu.

Ustawa została uchwalona 23 czerwca br. 440 głosami za, przy 10 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczególne

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

Główny ekspert

Michał Pruszyński