

Tomasz Brzózka
Kierownik USC w Zielonej Górze
Prezes SUSC RP

Czy wpisanie, uzupełnienie, sprostowanie, odtwarzanie aktu stanu cywilnego wymaga wydania decyzji administracyjnej?

Dekretem z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego wprowadzono na terenie kraju jednolity system rejestracji stanu cywilnego. Powołano urzędy stanu cywilnego, w których sporządzano akty urodzeń, małżeństw i zgonów. Urzędnicy podlegali nadzorowi okręgowej władzy nadzorczej i dalej Ministrowi Administracji Publicznej. Urzędnicy stanu cywilnego pełnili rolę jedynie rejestratorów zdarzeń, a zagraniczne akty podlegały wpisaniu po uzyskaniu zezwolenia organu nadzoru. Odtwarzanie aktów stanu cywilnego należało do kompetencji sądów grodzkich. Organy nadzoru wydawały zezwolenia (zezwolenia te nie miały charakteru decyzji) na prostowanie pomyłek pisarskich w aktach. Głębsza analiza przedmiotowego zagadnienia prowadzi do wniosku, że w czasach obowiązywania dekretów, tj. od 1946 do 1987 roku, a więc przez ponad 40 lat, organy nadzoru miały szerokie kompetencje w zakresie rejestracji stanu cywilnego, a rola urzędnika, czy później kierownika urzędu stanu cywilnego ograniczona była praktycznie do roli wykonawczej.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 maja 1974 r. kompetencje z zakresu rejestracji stanu cywilnego przekazano miejskim, gromadzkim i dzielnicowym radom narodowym. Odtwarzaniem treści aktów (w formie decyzji) zajmowały się wydziały spraw wewnętrznych tych rad, a adresatem decyzji były urzędy stanu cywilnego, ponieważ kierownik urzędu stanu cywilnego w dalszym ciągu nie posiadał statusu organu administracji publicznej.

Kiedy 29 września 1986 r. uchwalona została nowa ustawa – Prawo o aktach stanu cywilnego (weszła w życie 1 marca 1987 r.), zmienił się status kierownika urzędu stanu cywilnego, który zgodnie z brzmieniem art. 6 ustawy stał się terenowym organem administracji publicznej stopnia podstawowego, co dało mu uprawnienia do samodzielnego rozstrzygnięcia w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Organy nadzoru, zgodnie z obowiązującą ustawą, posiadają obecnie kompetencje odwoławcze od niektórych rozstrzygnięć kierownika urzędu stanu cywilnego (decyzji i postanowień) oraz funkcje nadzorcze i kontrolne, same jednak nie uczestniczą w procesie rejestracji stanu cywilnego.

W obliczu nowych rozwiązań ustawowych, bez głębszej analizy, błędnie przejęto wcześniejszą praktykę w zakresie formy rejestracji stanu cywilnego, ponieważ obowiązujący przez ponad 40 lat system prawny zadziałał automatycznie. Taką też podwójną formę rejestracji zaproponowano w komentarzach do nowej ustawy i kierownicy urzędów stanu

cywilnego pod jej rządami dokonują od 25 lat czynności związanych z rejestracją stanu cywilnego w dwóch formach jednocześnie: w formie decyzji i aktu lub w formie decyzji i wzmianki. Nikt jednak wcześniej nie zastanowił się, że te dwie formy stosowane są wybiórczo jedynie przy rejestracji w trybie art. 28, 34, 35, 36, 70, 73, 87, a niektóre urzędy stanu cywilnego wydają decyzje również w trybie art. 4 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, co jest rzeczą kuriozalną, tym bardziej, że tryb odmowy skrócenia terminu na zawarcie małżeństwa został wpisany do art. 7 ust. 2 pkt. 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, a przedmiot sprawy należy do kategorii prawa cywilnego, co wyłącza postępowanie administracyjne.

Nie ulega więc wątpliwości, że na taki jak obecny tryb postępowania miała wpływ wypracowana przez lata praktyka, przekazywana kolejnym pokoleniom urzędników stanu cywilnego, szczególnie, iż ci z nich, którzy rozpoczynali pracę w okresie obowiązywania obu dekretów (z 1945 i 1955 r.) posiadali bardzo ograniczony dostęp do orzecznictwa, nie mówiąc o dostępie do informacji zawartych np. elektronicznym systemie informacji prawnej LEX. Jedynym źródłem wiedzy były komentarze prof. J. Litwina, następnie, po wejściu w życie ustawy z 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, komentarz auterek M. Albińskiej- A. Czajkowskiej, później Elżbiety Pachniewskiej-Alicji Czajkowskiej. W tym samym czasie ukazał się jednorazowo komentarz M. Ustowskiej i Kazimierza Gondorka.

Ustawa o aktach stanu cywilnego, odmiennie niż wcześniejsze dekry, nałożyła na kierownika urzędu stanu cywilnego obowiązki wynikające z pełnienia funkcji organu, a więc ponoszenie wszelkiej odpowiedzialności za rejestrację stanu cywilnego, zarówno co do stosowanej procedury, jak też co do rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym. Wcześniej, kierownik urzędu stanu cywilnego dokonywał rejestracji stanu cywilnego jedynie w oparciu o orzeczenia sądów i zarządzenia oraz zezwolenia organu nadzoru.

Biorąc pod uwagę aktualne brzmienie art. 7 ust. 1, że czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje się w formie aktu stanu cywilnego, decyzji, postanowień w sprawach określonych w art. 24, 25 i 89, należy wnioskować, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami akt stanu cywilnego jest podstawową formą dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. To on kończy postępowanie określone w art. 34, 35, 70, 73 czy też 87.

Gdyby zatem przyjąć na podstawie art. 7 ust. 1, że czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje się zarówno w formie aktu jak też decyzji, to sporządzenie każdego aktu, czy to na podstawie zdarzeń krajowych, czy też zagranicznych winna poprzedzać decyzja administracyjna. Inna jednak była wola ustawodawcy, skoro ustawa wprowadziła następującą treść art. 2 prawa o aktach stanu cywilnego, a mianowicie: „rejestracji stanu cywilnego dokonuje się w formie aktów urodzenia, małżeństwa oraz zgonu. W księgach stanu cywilnego dokonuje się także innych wpisów przewidzianych w odrębnych

przepisach.” W świetle cytowanego artykułu, nie ma moim zdaniem wątpliwości, że podstawową formą rejestracji stanu cywilnego jest akt, którego sporządzenie kończy postępowanie na etapie I. instancji, podobnie jak decyzja odmawiająca dokonania czynności, z tą różnicą, że decyzja podlega kontroli organów administracji, a akt na podstawie art. 4 prawa o aktach stanu cywilnego - wyłącznie kontroli sądowej. Nie można więc postawić zarzutu, że strona niezadowolona z treści aktu jest pozbawiona jakiegokolwiek formy sprzeciwu.

Podobnie wzmianka dodatkowa wymieniona w art. 21 prawa o aktach stanu cywilnego jest formą rejestracji zdarzenia, które ma wpływ na treść aktu. W ten sposób rejestruje się orzeczenia sądów w sprawach rozwodowych, przysposobienia, uznania zagranicznych orzeczeń w sprawach cywilnych, czy też orzeczeń uznanych ex lege na mocy art. 1145 kodeksu postępowania cywilnego. W formie wzmianki wpisuje się przyjęte oświadczenia, np. o uznaniu ojcostwa itp. Niczym nieuzasadniona jest zatem praktyka orzekania w formie decyzji o sprostowaniu oczywistej pomyłki pisarskiej na podstawie odpisów aktu stanu cywilnego, skoro art. 21 w ust. 2 wymienia odpisy jako dokumenty stanowiące wprost podstawę wpisania wzmianki.

Wynika z tego, że wymienione w art. 21 ust. 1 ostateczne decyzje stanowiące podstawę wpisania wzmianki dotyczyć mogą takich spraw administracyjnych jak zmiana imienia czy nazwiska oraz orzeczeń państw obcych wydawanych w sprawach cywilnych.

Podczas analizy zagadnień nie można pominąć treści art. 1 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, który określa zakres przedmiotowy spraw związanych z rejestracją urodzeń, małżeństw oraz zgonów a także spraw dotyczących innych zdarzeń mających wpływ na stan cywilny osób. To właśnie art. 1 wskazuje, że ta ustawa reguluje zarówno tryb jak i formę właściwą dla rejestracji. Dopiero tam, gdzie zachodzi konieczność odmowy dokonania rejestracji w zależności od przedmiotu odmowy, mogą wkroczyć przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, tym bardziej, że z brzmienia art. 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego wynika, że „stan cywilny osoby stwierdza się na podstawie aktów sporządzonych w księgach stanu cywilnego”. Kierownik urzędu stanu cywilnego jako organ administracji publicznej, uprawniony do wydawania decyzji, zobowiązany jest do orzekania w tej a nie innej formie jedynie wówczas, gdy konkretny przepis prawa materialnego upoważnia go do zastosowania takiej, a nie innej formy w danej sprawie. Ponadto, z materialnego pojęcia decyzji, która jest kwalifikowanym aktem administracyjnym wynika, że jej istotą, nierozłączną cechą jest, poza wyrażeniem woli przez organ administracji publicznej o charakterze władczym, jej zewnętrzny charakter, co oznacza, że taki akt administracyjny posiada cechy decyzji, o ile jego skutki sięgają poza organ orzekający. Takich cech nie posiadają „decyzje” wydawane w sprawach rejestracji stanu cywilnego, chyba, że odmawiające dokonania czynności. Są więc to akty administracyjne o charakterze

wewnętrzny nie kończące postępowania na etapie I. instancji. Jedynym dowodem postępowania o zewnętrznych cechach, na podstawie którego można stwierdzić stan cywilny osoby fizycznej jest odpis aktu wydany na podstawie księgi stanu cywilnego. Żaden bowiem sąd ani inny organ nie przyjmie jako dowodu decyzji w miejsce odpisu aktu stanu cywilnego.

Należy dodać, że odstępianie w omawianych przypadkach od wydania decyzji nie pozostaje w sprzeczności z ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Ustawa ta reguluje wysokość opłaty za określone czynności urzędowe wymienione m.in. w części pierwszej załącznika do ustawy, zatytułowanej: „dokonanie czynności urzędowej”. Potwierdza to konieczność pobrania opłaty za czynność dokonaną zgodnie z wnioskiem strony. Tą czynnością jest zatem wpisanie aktu, odtworzenie, uzupełnienie czy też sprostowanie. Natomiast, z ustawy o opłacie skarbowej nie wynikają regulacje prawne dotyczące formy czy trybu postępowania w zakresie rejestracji stanu cywilnego, które określone są w odrębnej ustawie - Prawo o aktach stanu cywilnego.

Taka zasada wynika z funkcjonalnej, systemowej i celowościowej wykładni prawa. Przyjmując za słuszny literalny zapis w ustawie o opłacie skarbowej „za decyzje o wpisaniu” lub „inne decyzje uwzględniające wniosek strony”, wydanie decyzji oznaczałoby załatwienie sprawy w formie niezgodnej z wolą wnioskodawcy oczekującego na właściwie sporządzony odpis aktu, a nie na decyzję o jego wpisaniu.

W świetle powyższego nie ma wątpliwości, że decyzja jako forma orzekania w zakresie rejestracji stanu cywilnego jest rozwiązaniem alternatywnym wobec aktu, zakończeniem postępowania i dotyczy odmowy dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Odwoływanie się więc do przyjętej praktyki, która wypracowana została bez uwzględnienia aktualnie obowiązujących przepisów prawa może rodzić daleko idące konsekwencje dla organu jakim jest kierownik urzędu stanu cywilnego, do kwalifikowanej wady decyzji włącznie skutkującej stwierdzeniem jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Organy państwa mogą działać bowiem wyłącznie na podstawie przepisów prawa, a związanie administracji prawem oznacza, że administracja można czynić tylko to, do czego upoważnia ją wyraźnie przepis prawa w formach tym prawem przewidzianych.

Jeżeli przyjąć za słuszne nowe spojrzenie na procedury związane z rejestracją stanu cywilnego, to należy stwierdzić, że nie ma w tym zakresie potrzeby żadnych istotnych zmian w ustawie P.a.s.c. Wystarczy bowiem właściwie zinterpretować treść obowiązujących przepisów, a szczególnie art. 1, 2, 7, 21 mając również na uwadze słuszny interes strony oczekującej od organu administracji publicznej sprawnego, pozbawionego zbędnej zwłoki postępowania, zgodnego z jego wolą.