



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

RPW/1280/2016 P
Data:2016-01-11

BMP-0790-6-5/2015/MJ

Warszawa, dnia 7 stycznia 2016 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016 -01- 11
ZAL.	NR

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Stosownie Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do wystąpienia Pana Rzecznika z dnia 4 grudnia 2015 roku (sygn. VII.534.31.2015.MO) w sprawie *trudności z funkcjonowaniem systemu teleinformatycznego, w którym aktualnie prowadzony jest rejestr aktów stanu cywilnego* uprzejmie przedstawiam co następuje.

Na wstępie pragnę wskazać, że centralny rejestr stanu cywilnego jako instytucja nowa zarówno w sensie prawnym, jak i w aspekcie techniczno – organizacyjnym, w dniu jego produkcyjnego uruchomienia, tj. w dniu 1 marca 2015 roku był pustą bazą, która jest zapełniana dwutorowo. Powyższe następuje, po pierwsze wskutek bieżącej rejestracji. Po drugie - w wyniku stopniowej migracji papierowych aktów stanu cywilnego, dokonywanej bądź w związku z realizacją czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego (np. zawarcie związku małżeńskiego, uzupełnianie czy sprostowanie aktu), bądź wskutek wniesienia żądania wydania dokumentu z rejestru stanu cywilnego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, wykonujący zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego, również jest odbiorcą niepokojących sygnałów dotyczących terminowości obsługi obywateli przez urzędy stanu cywilnego. Niemniej sygnały te nie dotyczą rejestracji zdarzeń bieżących, gdyż wydanie odpisu aktów stanu cywilnego następuje bezpośrednio po rejestracji urodzenia, małżeństwa czy zgonu. Z napływających sygnałów wynika natomiast, że wspomniane opóźnienia w wydawaniu z rejestru stanu cywilnego odpisów aktów stanu cywilnego mają miejsce w sytuacji, gdy czynność wydania odpisu musi zostać poprzedzona migracją aktu stanu cywilnego, z którego ma być wydany odpis. Wymaga przy tym wyjaśnienia, że termin „migracja” oznacza przeniesienie aktu stanu cywilnego z papierowej księgi stanu cywilnego lub lokalnej aplikacji wspierającej pracę urzędu stanu cywilnego do postaci elektronicznej w rejestrze stanu cywilnego.

Jednocześnie należy wskazać, że stosownie do art. 125 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego* (Dz. U. poz. 1741 z późn. zm.), zwanej dalej „Prasc”, jeżeli kierownik

urzędu stanu cywilnego posiada dany akt stanu cywilnego w zasobach swojego urzędu, wówczas realizuje on procedurę przeniesienia aktu do rejestru w terminie umożliwiającym wydanie odpisu w ciągu 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o odpis. Natomiast jeżeli kierownik urzędu stanu cywilnego nie jest właścicielem aktu stanu cywilnego i wydanie odpisu tego aktu jest uzależnione od uprzedniej migracji przedmiotowego aktu do rejestru przez kierownika urzędu stanu cywilnego, który akt przechowuje, dla sfinalizowania wydania odpisu w związku z koniecznością wykonania dodatkowych czynności ustawodawca przewidział 10 dni roboczych, licząc od dnia złożenia stosownego wniosku.

Warto również zauważyć, że *Prasc* transformując model prowadzenia rejestracji stanu cywilnego z papierowej na rzecz elektronicznej w dostępnym dla wszystkich kierowników urzędów stanu cywilnego rejestrze stanu cywilnego, wprowadziła z myślą o udogodnieniach dla obywateli odmiejscowienie czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, dopuszczając możliwość uzyskania odpisu aktu stanu cywilnego w dowolnym urzędzie stanu cywilnego w kraju, niezależnie od tego, gdzie akt został sporządzony.

W efekcie odmiejscowienia wspomnianej, jak również wielu innych czynności, można było domniemywać, że ciężar świadczenia na rzecz społeczeństwa szeregu usług z zakresu rejestracji stanu cywilnego może przenieść się na urzędy stanu cywilnego, usytuowane w największych aglomeracjach miejskich, w których skupiają się główne ośrodki życia obywateli, a także znajdują się siedziby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Ponadto, wejście w życie z dniem 1 marca 2015 r. nowych regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. *o ewidencji ludności* (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 388 z późn. zm.), ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. *o dowodach osobistych* (Dz. U. Nr 167, poz. 1131 z późn. zm.) oraz w *Prasc*, wraz z nowymi rozwiązaniami związanymi z funkcjonowaniem rejestrów państwowych, spowodowało istotne zmiany w sposobie realizacji spraw obywatelskich przez poszczególne komórki organizacyjne urzędów gmin, a w szczególności skutkowało przesunięciem ciężaru dokonywania czynności związanych z koniecznością zapewnienia referencyjności rejestrów państwowych z komórek zajmujących się ewidencją ludności na urzędy stanu cywilnego.

Należy również nadmienić, że migracja poszczególnych aktów stanu cywilnego, niezbędna dla wydania odpisu danego aktu, może być w niektórych przypadkach czynnością skomplikowaną i wymagającą dochowania szczególnej staranności. Wiąże się to z faktem, że przenoszone do rejestru akty stanu cywilnego powstawały w odmiennych realiach prawnych i historycznych, a w zasobach kierowników urzędów stanu cywilnego pozostają również akty stanu cywilnego, w dużej mierze wyznaniowe, sporządzone przed dniem 1 stycznia 1946 roku, tj. przed wprowadzeniem powszechniej, świeckiej rejestracji stanu cywilnego.

Powyższe okoliczności wpływają na fakt, że problem związany z brakiem dochowania wskazanych wyżej terminów do wydania odpisu aktu stanu cywilnego wymagającego uprzedniej migracji występuje w sytuacji, gdy w procedurę migracji przedmiotowego aktu, zaangażowany jest urząd stanu cywilnego mający swą siedzibę w dużej aglomeracji miejskiej.

Jako kolejny istotny czynnik omawianego zagadnienia należy wskazać niesatysfakcjonujące kierowników usc działanie systemu, który znajduje się w początkowej fazie funkcjonowania.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania oraz mając na względzie zapewnienie dotychczasowych standardów w obsłudze obywateli, w art. 145 *Prasc* został przewidziany sześciomiesięczny okres przejściowy, przypadający na czas intensywnego wdrażania rejestru stanu cywilnego, który miał zagwarantować ciągłość w obsłudze obywateli. Okres, w którym urzędy stanu cywilnego mogły prowadzić rejestrację stanu cywilnego na podstawie dotychczasowych przepisów prawa miał być dodatkowym czasem, w którym urzędy stanu cywilnego, również organizacyjnie, przygotowują się do pracy w ramach obowiązujących regulacji prawnych z wykorzystaniem nowych rozwiązań technicznych, w tym wypracują optymalny model zarządzania procesami w obszarze rejestracji stanu cywilnego.

Dodatkowo warto wskazać, że wraz ze zmianą przepisów prawa, od 2015 roku Ministerstwo Finansów wprowadziło nowe zasady podziału dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady, środki są przyznawane nie według liczby mieszkańców, lecz w oparciu o liczbę wykonanych zadań. Wobec powyższego, jeżeli w dużych ośrodkach miejskich, w związku z odmiejscowieniem niektórych czynności, zwiększyła się liczba załatwianych spraw, samorządy te otrzymują odpowiednio większe środki finansowe.

Mając na uwadze fakt, że jakość świadczonych na rzecz obywateli usług jest kwestią priorytetową, Minister Spraw Wewnętrznych występował w czerwcu 2014 roku, a następnie w lipcu 2015 roku do wojewodów, którzy sprawują bezpośredni nadzór nad realizacją ww. zadań, o rozpowszechnienie wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast informacji o konieczności przeprowadzenia zmian organizacyjnych w podległych im urzędach, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb urzędów stanu cywilnego, wraz z wejściem w życie nowych rozwiązań.

Równoległe do wskazanych powyżej działań, w czerwcu 2014 roku i sierpniu 2015 roku Minister Spraw Wewnętrznych wystąpił bezpośrednio do Prezydenta m. st. Warszawy o przeprowadzenie reorganizacji w zakresie procedowania w stołecznych urzędach spraw z obszaru rejestracji stanu cywilnego, dowodów osobistych i ewidencji ludności. Wspomniane działania wynikały ze strategicznego dla całego kraju znaczenia Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy, który posiada największe zbiory aktów stanu cywilnego w Polsce, w tym tzw. akta zabużańskie oraz jako

jedyny jest właściwy miejscowo do rejestracji zdarzeń określonych w art. 13 ust. 3 – 6 *Prasc*, a opóźnienia generowane w tym urzędzie stanu cywilnego mogą wpływać na jakość usług w całym kraju.

Warto również nadmienić, że w sierpniu 2015 roku miały miejsce trzy robocze spotkania przedstawicieli ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z przedstawicielami stołecznego Urzędu Stanu Cywilnego, w tym jedno z udziałem przedstawicieli Urzędu m. st. Warszawy i Wojewody Mazowieckiego, w celu omówienia przygotowania stołecznego Urzędu Stanu Cywilnego do całkowitego przejścia z dniem 1 września 2015 roku na elektroniczną rejestrację stanu cywilnego.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), w ścisłej współpracy z Centralnym Ośrodkiem Informatyki, dokłada wszelkich starań na rzecz poprawy działania prowadzonego w systemie elektronicznym rejestru stanu cywilnego. W ramach świadczonych przez wykonawcę usług gwarancyjnych do środowiska produkcyjnego Systemu Rejestrów Państwowych (SRP) wdrażane są odpowiednie poprawki. Ponadto, przedstawiciele MSWiA biorą udział w szkoleniach dla kierowników urzędów stanu cywilnego organizowanych przez wydziały spraw obywatelskich urzędów wojewódzkich, podczas których omawiają zasady funkcjonowania rejestru stanu cywilnego.

Pragnę również poinformować, że w listopadzie 2015 roku, z inicjatywy MSWiA, odbyło się robocze spotkanie z udziałem kierowników największych urzędów stanu cywilnego oraz przedstawicieli Centralnego Ośrodka Informatyki jako wykonawcy SRP, którego część stanowi rejestr stanu cywilnego, poświęcone omówieniu rozwiązań nakierowanych na usprawnienie pracy urzędów stanu cywilnego. Podczas wskazanego spotkania kierownicy urzędów stanu cywilnego omówili bieżące doświadczenia, a także przedstawili postulaty, których realizacja może przyczynić się do poprawy jakości usług świadczonych na rzecz obywateli. Należy zauważyć, że duża część propozycji znalazła odzwierciedlenie w przygotowywanym w MSWiA projekcie zmian legislacyjnych w *Prasc*, których nadrzędnym celem jest usprawnienie realizacji zadań przez urzędy stanu cywilnego, a zwłaszcza poprawa terminowości załatwiania spraw dotyczących wydania odpisów aktów stanu cywilnego. Proponowane zmiany zakładają:

- 1) stworzenie podstaw prawnych do odciążenia kierowników urzędu stanu cywilnego na rzecz upoważnionych pracowników w zakresie procesu migracji aktów stanu cywilnego. Scedowanie, będących aktualnie domeną kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy, uprawnień do podpisywania migrowanych aktów stanu cywilnego na innych pracowników, powinno przełożyć się na przyspieszenie migracji aktów stanu cywilnego, a tym samym upłynnienie wydawania odpisów aktów stanu cywilnego;

- 2) dopuszczenie wydawania, na wnioski uprawnionych podmiotów, odpisów zupełnych i skróconych aktów stanu cywilnego poza rejestrem stanu cywilnego, bez konieczności migracji aktu, z wykorzystaniem dotychczasowych aplikacji wspierających prowadzenie rejestracji stanu cywilnego;
- 3) liberalizację administracyjnego trybu unieważniania aktu oraz wzmianki dodatkowej dołączonej do aktu, która pozwoli na szybkie zniwelowanie błędów powstałych z przyczyn technicznych, bądź też z powodu niewłaściwego zastosowania funkcjonalności rejestru stanu cywilnego.

Przedstawiając powyższe, w kontekście przywołanego w wystąpieniu Pana Rzecznika przypadku opóźnienia w wydaniu aktu zgonu przez jeden z warszawskich urzędów stanu cywilnego, pragnę wskazać że ustawodawca, uwzględniając możliwość wystąpienia przerw w dostępie do systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony rejestr stanu cywilnego, przewidział procedurę organizacji pochówku bez uprzedniego sporządzenia aktu zgonu, jeżeli właśnie z powodu niedostępności rejestru kierownik urzędu stanu cywilnego nie mógł zarejestrować zgonu w dniu jego zgłoszenia. Wówczas podstawę do pochowania zwłok stanowi część karty zgonu przeznaczona dla administracji cmentarza z adnotacją o zgłoszeniu zgonu, zamiast adnotacji o zarejestrowaniu zdarzenia w rejestrze stanu cywilnego. W tego typu szczególnych okolicznościach osobie zgłaszającej zgon niezwłocznie po sporządzeniu aktu jest wydawany z urzędu, dodatkowy, bezpłatny odpis aktu zgonu, celem przedłożenia administracji cmentarza.

Na marginesie uprzejmie informuję, iż na mocy przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2281) sprawy związane z Rejestrem Stanu Cywilnego zostały objęte działem „informatyzacja”, pozostającym we właściwości Ministra Cyfryzacji, który przejął także funkcję organu założycielskiego dla Centralnego Ośrodka Informatyki. W zakresie działu „sprawy wewnętrzne” ustawodawca pozostawił natomiast kwestie rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk.

Z poważaniem

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
[Podpis]
z up. Tomasz ZDZIKOT
Podsekretarz Stanu



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
Biuro Ministra
02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5

MSW



AAC005637

21

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
AL. SOLIDARNOSCI 77
00-090 WARSZAWA

BIURO RZECZNIK
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -01- 11

ZAL. NR