

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czapa
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Połępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/280/20

Warszawa, 17 grudnia 2020 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie przedłożenia opinii odnośnie poselskiego projektu ustawy (EW-020-335/20) o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, niniejszym przekazuję opinię Związku Powiatów Polskich.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż Związek Powiatów Polskich konsekwentnie nie wypowiada się w sprawach światopoglądu, a niniejsza negatywna opinia dotyczy wyłącznie tych kwestii, które bezpośrednio dotyczyć będą jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku wejścia w życie projektowanej ustawy.

Przechodząc do meritum, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U.2020.463) rejestracja stanu cywilnego, wykonywana przez gminy jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. W przedstawionym projekcie zmiany ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw brak jest jednoznacznego wskazania, że orzekanie o rozwodzie przez kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu jednego z małżonków, będzie zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Orzekanie o rozwodzie przez kierowników Urzędu Stanu Cywilnego stanowiłoby nowe zadanie zlecone gminie, odrębne od zadania jakim jest prowadzenie i rejestracja aktów stanu cywilnego. W przedłożonej propozycji zmiany ustawy projektodawca nie wskazuje, z jakich środków finansowane byłyby koszty orzekania rozwodów przez kierowników USC. Z całą pewnością nie mogłyby być to środki finansowe jakie przekazywane są gminie na realizację zadania – rejestracja aktów stanu cywilnego, w formie dotacji celowej, gdyż orzekanie o rozwodach wykracza poza

zakres zadania rejestracji aktów stanu cywilnego i stanowi zupełnie nowe, odrębne zadanie. Brak wskazania źródła z jakiego sfinansowano by nowe zadanie w zakresie orzekania rozwodów przez kierowników USC, stanowi naruszenie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Odrębnie od powyższego należy wskazać, że Kierownicy Urzędów Stanu Cywilnego nie posiadają odpowiedniego przygotowania czy wykształcenia, właściwego do badania przesłanek orzekania rozwodów w określonych przez projektodawcę przypadkach. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W okręgach poniżej 50 000 mieszkańców wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zatrudnić inną osobę na stanowisko kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, natomiast w przypadku okręgów powyżej 50 000 mieszkańców zatrudnia inną osobę do pełnienia stanowiska kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, na stanowisko kierownika oraz zastępcy kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (oprócz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy wymagań tych nie muszą spełniać) mogą zostać zatrudnione osoby, które spełniają następujące wymagania: obywatelstwo polskie, pełna zdolność do czynności prawnych, pełnia praw publicznych, brak prawomocnego skazania wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, ukończone wyższe studia prawnicze bądź tytuł magistra na kierunku administracja lub dyplom ukończenia studiów magisterskich i dodatkowo ukończone podyplomowe studia z zakresu administracji oraz co najmniej trzyletni staż pracy na stanowiskach urzędniczych w urzędach lub samorządowych jednostkach organizacyjnych, w służbie cywilnej, w urzędach państwowych lub w służbie zagranicznej, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi. Wszystkie wymienione powyżej wymagania nie gwarantują odpowiedniego przygotowania kierowników Urzędu Stanu Cywilnego do orzekania rozwodów, nawet w najprostszych – bezspornych sprawach. Osoby o wskazanym wyżej wykształceniu nie gwarantują prawidłowego badania przesłanek, uzasadniających orzeczenie rozwodu, w szczególności zaś przesłanki zgodności rozwiązania małżeństwa z zasadami współżycia społecznego (według projektodawcy trzecia przesłanka, jaka musi zaistnieć aby kierownik USC mógł orzec rozwód).

Przepis art. 18 Konstytucji RP stanowi prawną zasadę ochrony małżeństwa i podkreślenie jego doniosłości. Małżeństwo stanowi pierwszą z wartości uznanych za podstawę życia rodzinnego. Dopuszczenie do orzekania o rozwodach, przez osoby bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego, stanowić może naruszenie wyrażonej w Konstytucji RP zasady trwałości małżeństwa. Możliwość szybkiego rozwodu, orzekałego przez osobę bez odpowiedniego przygotowania zawodowego, bez konieczności wizyty w sądzie z całą pewnością spowodowałoby obniżenie rangi małżeństwa, co z pewnością zdewaluowałoby jego wartość.

Projektodawca wskazuje, jako pozytywną przesłankę uzasadniającą orzeczenie rozwodu przez kierownika USC, w przypadku małżeństw posiadających wspólne małoletnie dzieci, przedłożenie pozytywnie zaopiniowanej przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną, o której mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2020.910), porozumienia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej, utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem po rozwodzie oraz wysokości, w jakiej każdy z małżonków jest obowiązany do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka. Poradnie psychologiczno-

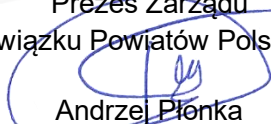
pedagogiczne są placówkami systemu oświaty, których zakres działania został szczegółowo opisany w rozporządzeniu z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz.U.2013.199). We wspomnianym rozporządzeniu w § 2 określono następujące zadania poradni: diagnozowanie dzieci i młodzieży, udzielanie dzieciom i młodzieży oraz rodzicom bezpośredniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, realizowanie zadań profilaktycznych oraz wspierających wychowawczą i edukacyjną funkcję przedszkola, szkoły i placówki, w tym wspieranie nauczycieli w rozwiązywaniu problemów dydaktycznych i wychowawczych oraz organizowanie i prowadzenie wspomaganie przedszkoli, szkół i placówek w zakresie realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. W zadaniach realizowanych przez poradnie mieści się co prawda diagnozowanie dzieci i młodzieży czy też udzielanie dzieciom i młodzieży oraz rodzicom bezpośredniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, jednak są to funkcje realizowane w kontekście procesu nauczania. Zapis § 4 powołanego rozporządzenia wskazuje na sprawy, w których wydawane są opinie poradni, ale wskazuje też, że poradnia może wydawać opinie w innych sprawach, ale związanych z kształceniem i wychowaniem dzieci i młodzieży. Co więcej, opinii w sprawie porozumienia, o którym mowa w projekcie nie sposób wydać na podstawie dokumentacji czy też jednorazowego spotkania. Powaga zadania wymagałaby gruntownego zaznajomienia się z sytuacją danej rodziny, czy też zasięgnięcia informacji z innych instytucji państwowych. Istnieje obawa czy poradnie psychologiczno-pedagogiczne byłyby w stanie organizacyjnie i kadrowo sprostać takiemu zadaniu i czy nie odbiłoby się to na ich podstawowej funkcji jaką pełnią w systemie oświaty.

Nawet gdyby przyjąć, że poradnia będzie wykonywała nowe zadanie opisane w projekcie, to po pierwsze musiałoby to jasno wynikać z przepisów regulujących zasady funkcjonowania poradni, po drugie w projekcie nie wskazano źródła finansowania nowego zadania, co stanowi naruszenie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej z której finansowana jest także działalność poradni psychologiczno-pedagogicznych jest niedoszacowana i już aktualnie wydatki na oświatę przekraczają kwoty otrzymywanej przez samorządy z budżetu państwa subwencji oświatowej. Wydaje się jednak, że realizacja zadania polegającego na wydawaniu opinii o porozumieniach koniecznych na potrzeby spraw rozwodowych nie mogłaby zostać sfinansowana z subwencji oświatowej. A skoro tak, to projektodawcy są obowiązani wskazać konkretne źródło finansowania. Ponadto, przyznanie opisanej w art. 3 projektu ustawy, ministrowi właściwemu do spraw oświaty kompetencji do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad i trybu wydawania przez publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne opinii o porozumieniach o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej, utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem po rozwodzie oraz wysokości, w jakiej każdy z małżonków jest obowiązany do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka, stanowi wykroczenie poza katalog zadań, za które minister właściwy do spraw oświaty odpowiada.

W końcu zaś odnosząc się do uzasadnienia projektu, w którym projektodawca wskazuje, że orzekanie przez kierowników USC rozwodów w sprawach, w których małżonkowie są zgodni co do rozwodu, nie chcą orzekania o winie którejkolwiek ze stron oraz nie posiadają wspólnych małoletnich dzieci, bądź też są zgodni co do wykonywania władzy rodzicielskiej i przyszłych alimentów, przyspieszy postępowania sądowe, należy wskazać, że tego typu sprawy rozpoznawane są przez sąd na jednej rozprawie. W praktyce sprawa

o rozwód, w której małżonkowie porozumeli się co do najważniejszych kwestii i odstępują od orzekania o winie, kończy się na jednym posiedzeniu, trwającym około trzydzieści minut. Zatem jedynym przyspieszeniem byłby brak oczekiwania na termin rozprawy. Przy jednoczesnym oczekiwaniu na termin w Urzędzie Stanu Cywilnego i dodatkowe obciążenie tych jednostek. Należy zauważyć, że kierownik USC, w szczególności w mniejszych gminach i miastach, w których sam obsługuje cały USC, posiada szereg innych obowiązków, które musi wypełniać na bieżąco, zatem praktycznie niemożliwym byłoby uzyskanie rozwodu w USC „od ręki”.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka