

DOI: 10.31648/kpp.10915

Maciej Jurzyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7342-7158

m.jurzynski@gmail.com

Wykonywanie przez gminy rejestracji stanu cywilnego – wybrane problemy

Wstęp

Powszechna, jednolita i państwowa rejestracja stanu cywilnego jest prowadzona w Polsce od 1 stycznia 1946 r., czyli od blisko 80 lat¹, odgrywając niewątpliwie doniosłą rolę społeczną. Jak wskazał Józef Litwin, „rejestrację stanu cywilnego prowadzi się zarówno w interesie państwa, jak i w celu zabezpieczenia tych praw obywateli, które wynikają ze stosunków unormowanych w prawie rodzinnym”². Początkowo rejestracja stanu cywilnego była zadaniem zleconym gminom, jednakże w 1950 r. samorząd terytorialny w Polsce przestał istnieć na okres 40 lat³, a rejestracja stanu cywilnego została powierzona organom administracji państwowej. Natomiast w 1990 r. prawodawca przywrócił samorząd terytorialny na poziomie gminy⁴, zaś prowadzenie rejestracji stanu cywilnego przekazał do właściwości organów gmin jako zadanie zlecone⁵ i do dzisiaj pozostaje ona zadaniem gmin.

Rejestracja stanu cywilnego jest zagadnieniem niewątpliwie obszernym i wieloaspektowym. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania analizie poddano wybrane, aktualne problemy dotyczące wykonywania przez gminy rejestracji stanu

¹Została wprowadzona na mocy dekretu z dnia 25 września 1945 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1945 r., Nr 48, poz. 212).

²J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 22.

³E. Olejniczak-Szałowska, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 418.

⁴Nastąpiło to na mocy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95). Od 1 stycznia 1999 r., w związku z reformą ustrojową państwa i utworzeniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego (powiatu i województwa samorządowego), tytuł ustawy otrzymał brzmienie: o samorządzie gminnym.

⁵Podstawę prawną przekazania zadania do właściwości organów gmin stanowił art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198).

cywilnego. Rozważania koncentrują się na problematyce istoty i charakteru prawnego rejestracji stanu cywilnego oraz prawnych aspektów organizacji i finansowania jej wykonywania przez gminy. W pracy zastosowano metodę prawną-dogmatyczną i obserwacyjną. Rozważania oparto na analizie odpowiednich aktów prawnych, literatury przedmiotu i orzecznictwa sądowego oraz obserwacjach własnych autora.

Rejestracja stanu cywilnego – pojęcie i charakter prawny zadania

Od 1 marca 2015 r. zasady i tryb rejestracji stanu cywilnego są uregulowane w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej jako p.a.s.c.)⁶. Natomiast samo pojęcie rejestracji stanu cywilnego nie zostało prawnie zdefiniowane. W literaturze przedmiotu definicję tego pojęcia zaprezentował Michał Wojewoda, który wskazał, że „rejestrację stanu cywilnego można określić jako system obligatoryjnych i ciągłych wpisów, dotyczących sytuacji prawnej osoby fizycznej, ze szczególnym uwzględnieniem jej stanu osobistego oraz pozycji w rodzinie”⁷. Natomiast za Alicją Czajkowską można powtórzyć, że „rejestracja stanu cywilnego polega na dokumentowaniu w formie aktów stanu cywilnego: urodzenia, małżeństwa i zgonu oraz zmian, które występują po ich sporządzeniu, a mają wpływ na treść aktu oraz stan cywilny osoby, której akt dotyczy”⁸.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 p.a.s.c. stanem cywilnym jest sytuacja prawna osoby wyrażona przez cechy indywidualizujące osobę, kształtowana przez zdarzenia naturalne, czynności prawne lub orzeczenia sądów, lub decyzje organów, stwierdzona w akcie stanu cywilnego⁹. Natomiast art. 2 ust. 2 p.a.s.c. stanowi, że „rejestracji stanu cywilnego dokonuje się w rejestrze stanu cywilnego w formie aktów stanu cywilnego”. Z przytoczonej normy prawnej wynika, że podstawową formą działania organu właściwego w sprawach rejestracji stanu cywilnego jest akt stanu cywilnego¹⁰. Zgodnie z art. 2 ust. 3 p.a.s.c. to „wpis o urodzeniu, małżeństwie albo zgonie w rejestrze stanu cywilnego wraz z treścią późniejszych wpisów wpływających na treść lub ważność tego aktu”. Aktami w rozumieniu ustawy są również akty sporządzone w księgach prowadzonych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów i przeniesione do rejestru stanu cywilnego¹¹.

⁶Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.

⁷M. Wojewoda, *Przypisek przy akcie stanu cywilnego i jego rola w systemie rejestracji stanu cywilnego w Polsce*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017, nr 1, s. 85.

⁸A. Czajkowska, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, 2015, Lex, komentarz do art. 1, teza 6.

⁹W piśmiennictwie sygnalizowane są niedostatki definicji legalnej pojęcia „stan cywilny”. Więcej na ten temat zob. np. J. Słyk, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 35–36.

¹⁰P. Sobotko, *Głosa do postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2749/17 oraz IV SA/Wa 208-213/18*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2018, nr 2, s. 147.

¹¹Rejestr stanu cywilnego jest prowadzony w systemie teleinformatycznym. Został utworzony w celu prowadzenia rejestracji w postaci elektronicznej, a gminy mają do niego bezpośredni dostęp. Utrzymanie i rozwój rejestru stanu cywilnego, w celu realizacji zadań określonych w p.a.s.c., zapewnia minister właściwy do spraw informatyzacji.

Za akty stanu cywilnego uznaje się dokumenty urzędowe o szczególnej mocy dowodowej, która wynika z art. 3 p.a.s.c. Przepis ten stanowi, że „akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych; ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym”, natomiast z art. 2 ust. 5 p.a.s.c. wynika, że czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego inne niż akty stanu cywilnego są dokonywane w formie decyzji administracyjnej¹² albo czynności materialno-technicznej¹³. Stosownie do art. 2 ust. 6 p.a.s.c. formę decyzji administracyjnej przybiera również odmowa dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Pojęcia decyzji administracyjnej i czynności materialno-technicznej nie mają definicji legalnej, ale zostały dobrze opracowane w piśmiennictwie. Należy przyjąć, że decyzja administracyjna to oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji, kształtujące sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie¹⁴. Z kolei czynności materialno-techniczne to czynności faktyczne oparte na przepisach prawa, wywołujące skutki prawne nie poprzez tworzenie norm prawnych, tylko przez fakty, z którymi obowiązujące przepisy wiążą powstanie określonych konsekwencji w sferze stosunków prawnych¹⁵.

Hubert Izdebski trafnie zaliczył wykonywanie rejestracji stanu cywilnego do zadań jednostek samorządu terytorialnego o charakterze rejestracyjno-ewidencyjnym, polegających na prowadzeniu odpowiednich rejestrów publicznych lub dokonywaniu w nich wpisów lub rejestracji danych. Wskazał również, że dokonanie wpisu jest na ogół czynnością materialno-techniczną, a odmowa wpisu (jeżeli wpis dokonywany jest na wniosek) ogólnie wymaga formy decyzji administracyjnej, co świadczy o przynależności tej problematyki do sfery administracji reglamentacyjno-porządkowej, w której występuje element *imperium* publicznego¹⁶. Zadanie jest wykonywane głównie w formach władczych, gdyż stoi za nimi atrybut przymusu. Formy te oparte są na nierównorzędności stron stosunku prawnego¹⁷.

Rejestracja stanu cywilnego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym gminom, co wynika z art. 6 ust. 1 p.a.s.c. W doktrynie wskazano, że klasyczna teoria samorządu dzieli jego zadania na własne i zlecone. Terenowe związki samorządowe otrzymały prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi – jest to wyraz władztwa samorządowego. Istotą tych spraw jest wykonywanie

¹² Formę decyzji administracyjnej ustawodawca zastrzegł dla czynności określonej w art. 59 ust. 4 p.a.s.c., polegającej na odmowie przyjęcia oświadczenia o wyborze imienia lub imion dziecka, jeżeli wybrane imię lub imiona są w formie zdrobniającej lub mają charakter ośmieszający lub nieprzyzwoity lub nie wskazują na płeć dziecka, oraz wyborze dziecku imienia z urzędu.

¹³ *De lege lata* forma czynności materialno-technicznej jest przewidziana dla wielu czynności rejestracyjnych, np. sprostowania lub uzupełnienia aktu stanu cywilnego, transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego.

¹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda, M. Grzywacz, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 349.

¹⁵ M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 145-146.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 189.

¹⁷ Por. A. Mednis, D. Sześciło, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 79.

zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio z potrzeb wspólnot terytorialnych, inne zaś zostały powierzone przez państwo¹⁸. W uchwale z 1994 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych”¹⁹.

Konstytucja RP²⁰ utrzymuje podział zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone, gdyż w art. 166 ust. 1 stanowi, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast w myśl art. 166 ust. 2 „jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Zadania publiczne można zaś określić jako zadania nałożone prawnie na organy władzy publicznej, czyli szczególnego rodzaju usługi, do których świadczenia są zobowiązane te organy²¹. W piśmiennictwie trafnie podniesiono, że zadania zlecone „nie mają charakteru lokalnego bądź regionalnego, jak ma to miejsce w przypadku zadań własnych. Nie są one przypisane do realizacji organom samorządu terytorialnego jako służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są natomiast zadaniami typowo państwowymi, dotyczącymi innymi słowy funkcjonowania państwa, a nie jedynie wspólnoty samorządowej. Nie oznacza to jednak, że dla wspólnoty tej nie mają one znaczenia”²². Jednocześnie podkreślono, że to państwo decyduje, które zadania wykonuje administracja rządowa, a które zdecentralizowany samorząd terytorialny²³.

Jak wskazuje Aneta Szymczak, „z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wynika przede wszystkim, że przekazanie zadania nie może być arbitralne, lecz musi znajdować usprawiedliwienie w uzasadnionej potrzebie państwa. Warunkiem formalnym jest natomiast obowiązek dokonania owego zlecenia w formie aktu ustawy, który musi określać tryb przekazania i sposób wykonywania zadania”²⁴. Ponadto „określenie w normach o charakterze generalnym i abstrakcyjnym wymienionych treści wiąże się z koniecznością zapewnienia jednolitego zakresu i sposobu wykonywania zadania oraz zachowania podobnego standardu w skali całego kraju. Są to bowiem zadania o charakterze ogólnopaństwowym, które jednostki samorządu terytorialnego wykonują na rzecz administracji rządowej”²⁵. Jak trafnie ujął to Trybunał Konstytucyjny, przy zadaniach zleconych

¹⁸ B. Dolnicki, J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 2, teza 5.

¹⁹ Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, Lex nr 25335.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

²¹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 14.

²² A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, 2016, Legalis, komentarz do art. 166, pkt III, teza 2.

²³ D. Kurzyna-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 12.

²⁴ A. Szymczak, *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 7-8.

²⁵ *Ibidem*, s. 8-9.

mamy do czynienia z przekazywaniem zadania jedynie do wykonania. Rola organów lokalnych sprowadza się bowiem do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania²⁶. Reasumując, ustawodawca – kierując się potrzebą jak najbardziej efektywnego wykonywania rejestracji stanu cywilnego – przeniósł obowiązek jej realizacji na gminy. Jednocześnie ustanowił nadzór nad rejestracją, który zgodnie z art. 11 ust. 1 p.a.s.c. sprawuje właściwy miejscowo wojewoda, będący organem terenowej administracji rządowej.

Na zakończenie tej części rozważań, w celu zobrazowania skali zadania zleconego gminom, jakim jest wykonywanie rejestracji stanu cywilnego, należy wskazać, że w 2023 r. sporządzono w całej Polsce ponad 975 tys. aktów stanu cywilnego, dokonano niemal 205 tys. czynności materialno-technicznych nieskutkujących sporządzeniem aktu, wydano ponad 3200 decyzji w sprawach rejestracji stanu cywilnego²⁷ i prawie 5,5 mln odpisów aktów stanu cywilnego oraz przeniesiono ponad 3 mln 270 tys. aktów z ksiąg do rejestru²⁸.

Organizacja wykonywania rejestracji stanu cywilnego

Jak wynika z art. 6 ust. 1 p.a.s.c., rejestracja stanu cywilnego jest wykonywana przez gminy w urzędach stanu cywilnego. Ustawa nie rozstrzyga, czy urząd stanu cywilnego stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną, jednak należy przyjąć, że wchodzi on w skład urzędu gminy. Bowiem art. 6 ust. 1 p.a.s.c. stanowi odpowiednik art. 5a poprzednio obowiązującej ustawy²⁹, który wskazywał, że „urzędy stanu cywilnego wchodzi w skład urzędu gminy”. Należy zgodzić się z poglądem Piotra Kasprzyka, że wprowadzona zmiana ma charakter jedynie werbalny³⁰. W konsekwencji określając strukturę organizacyjną urzędu gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako kierownik jednostki musi uwzględnić, że w jego ramach powinien funkcjonować urząd stanu cywilnego (dalej jako USC).

Przepis art. 6 ust. 3 p.a.s.c. stanowi, że kierownikiem USC jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Dalsze przepisy wskazują, że liczba mieszkańców danego okręgu rejestracji stanu cywilnego³¹ warunkuje zatrudnienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zastępcy kierownika USC oraz innej osoby na stanowisku kierownika USC.

²⁶ Wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Lex nr 198685.

²⁷ Liczba ta uwzględnia wszystkie decyzje wydane w sprawach uregulowanych w p.a.s.c., w tym decyzje o odmowie wydania dokumentu z rejestru stanu cywilnego.

²⁸ Dane ustalono na podstawie sprawozdań rocznych za 2023 r. sporządzonych i przekazanych przez urzędy wojewódzkie do Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA.

²⁹ Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1264 ze zm.).

³⁰ P. Kasprzyk, *Relacja pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a zawodowym kierownikiem USC w prawie polskim*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2015, nr 1, s. 38; por. A. Czajkowska, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, op. cit., komentarz do art. 6, teza 3.

³¹ Zasadniczo gmina jest okręgiem stanu cywilnego (art. 6 ust. 2 p.a.s.c.). Dopuszczalna jest zmiana okręgu rejestracji stanu cywilnego przez ustalenie właściwości USC dla więcej niż jednego okręgu rejestracji lub przez ustalenie właściwości kilku USC w jednym okręgu rejestracji (art. 7 ust. 1 p.a.s.c.). Aktualnie w Polsce funkcjonuje 2255 urzędów stanu cywilnego, zaś gmin jest 2477, co oznacza, że niektóre okręgi rejestracji stanu cywilnego obejmują swoim zasięgiem więcej niż jedną gminę.

W art. 6 ust. 4 przyjęto, że w okręgach liczących poniżej 50 tys. mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia zastępcę kierownika USC oraz może zatrudnić inną osobę na stanowisku kierownika USC. Natomiast z art. 6 ust. 5 wynika, że w okręgach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisku kierownika USC oraz może zatrudnić zastępcę lub zastępców kierownika USC. W obu przypadkach decydujące znaczenie mają względy organizacyjne USC oraz samej gminy³². Celem regulacji jest zapewnienie ciągłości rejestracji. Losowy charakter zdarzeń (urodzenia, zgonu) podlegających wpisowi do rejestru stanu cywilnego wymaga, aby w USC zawsze była obecna przynajmniej jedna osoba uprawniona do dokonywania wszystkich czynności, tj. kierownik USC lub jego zastępca. Natomiast upoważnieni pracownicy urzędu gminy mogą dokonywać tylko niektórych czynności, wymienionych enumeratywnie w art. 10 ust. 1 i 2 oraz 124a ust. 1 ustawy.

W małych okręgach rejestracji, w których liczba zdarzeń jest nieznaczną, osobom zatrudnionym na stanowiskach kierownika USC lub zastępcy kierownika USC z konieczności powierza się również szereg innych zadań gminy. Nie sprzyja to zdobywaniu przez te osoby biegłości w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Ponadto w wielu jednostkach zadania USC wykonuje tylko jeden pracownik (nie wliczając wójta)³³. W razie jego absencji pojawia się problem z zapewnieniem realnego i skutecznego zastępstwa w USC.

Trzeba również zauważyć, że przepisy p.a.s.c. nie wskazują, czy w przypadku zatrudnienia innej osoby na stanowisku kierownika USC, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zachowuje kompetencje w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Problem ten istniał także na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy. W związku z nim wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy. Pierwszy z nich przewiduje, że zatrudnienie innej osoby na stanowisku kierownika USC nie pozbawia wójta kompetencji i uprawnień kierownika USC³⁴. Natomiast według drugiego poglądu, dominującego w piśmiennictwie, nie można przyjąć, że piastunem organu, jakim jest kierownik USC, mogą być jednocześnie dwie osoby, tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz zawodowy kierownik USC powołany na ten urząd. Zatrudnienie innej osoby na stanowisku kierownika USC powoduje, że wójt przestaje być kierownikiem USC i traci uprawnienia w tym zakresie³⁵. Zaś praktyka

³² A. Czajkowska, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, op. cit., komentarz do art. 6, teza 5.

³³ Przykładowo: w woj. warmińsko-mazurskim rejestrację stanu cywilnego wykonuje 101 ze 116 gmin. Aż 47 z nich wykazało w sprawozdaniu rocznym za 2023 r., że zadania USC realizuje jedna osoba.

³⁴ Pogląd taki zaprezentował np. NSA w wyroku z 17 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1324/07, Lex nr 465023, jak również dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA w piśmie z 6 marca 2015 r. nr DSO-WSC-6000-56/2015, a w piśmiennictwie np. D. Sorbian, [w:] I. Basior, A. Czajkowska, D. Sorbian, op. cit., komentarz do art. 9, teza 3.

³⁵ Zwolennicy tego stanowiska wskazują na fakt, że wójt i kierownik USC to dwa różne, odrębne organy w znaczeniu konstrukcji prawnej. Zatem z datą zatrudnienia innej osoby do piastowania funkcji organu, jakim jest kierownik USC, wójt nie jest już uprawniony do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Zob. np. P. Kasprzyk, *Relacja...*, s. 36-37; M. Gurdek, *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 114-115; eadem, *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 93 i nast.; M. Domański, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2022, Legalis, komentarz do art. 1, teza 69; D. Ziolkowski, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach...*, s. 86-87.

gmin jest w tym zakresie niejednolita. Na ogół wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wykonują funkcje z zakresu rejestracji stanu cywilnego okazjonalnie, najczęściej pod nieobecność zawodowego kierownika USC lub jego zastępcy. Niemniej jednak wątpliwości pozostają. Słuszna jest przy tym uwaga Magdaleny Gurdek, że ustawodawca nie wyszedł naprzeciw oczekiwaniom i nadal nie uregulował tej kwestii wprost, tylko po raz kolejny wprowadził przepis, który może być rozumiany dwojako. Zdaniem autorki „wydaje się, że jak zwykle jest to wynikiem braku jego dbałości o dobór odpowiednich słów i budowę konstrukcji zdania”³⁶.

W literaturze przedmiotu trafnie podkreśla się, że kierownik USC i jego zastępca, jako organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, są w zakresie kompetencji przyznanych im z mocy p.a.s.c. autonomiczni, tzn. działają w imieniu własnym, a nie z upoważnienia organu gminy³⁷. Jednakże jako pracownicy zatrudnieni w urzędzie gminy są pracownikami samorządowymi, a wójt (będący kierownikiem urzędu) jest ich zwierzchnikiem służbowym i może im wydawać polecenia służbowe. Przepisy rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁸ zaliczają stanowiska kierownika USC i zastępcy kierownika USC do stanowisk kierowniczych urzędniczych.

Ustawodawca przewidział wysokie wymaganie kwalifikacyjne wobec osób zajmujących stanowiska kierownicze w USC³⁹. Chciał w ten sposób docenić pozycję samego USC oraz rangę wykonywanych w nim zadań, które wymagają szczególnego przygotowania zawodowego. Ustawodawca jest niekonsekwentny, ponieważ takich wymagań nie stawia wobec wójta, który pełni lub chce pełnić funkcję kierownika USC. Zdaniem Piotra Kasprzyka jest to niedopatrzenie ustawodawcy, który przedkłada wolę wyborcy nad kompetencje i kwalifikacje wymagane od zawodowego kierownika USC⁴⁰. Zaś Magdalena Gurdek wskazała, że „utrzymanie zasady, w myśl której wójt, który nie musi się legitymować żadnym wykształceniem, jest nadal kierownikiem USC z mocy prawa, ocenić należy jako co najmniej nieracjonalne. (...) Wydaje się, że skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie surowych wymagań kwalifikacyjnych dla osób

³⁶M. Gurdek, *Obowiązek zatrudnienia kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy w świetle przepisów nowej ustawy prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 28 listopada 2014 roku*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. XIX, z. 2, s. 142.

³⁷P. Kasprzyk, *Relacja...*, s. 37.

³⁸Załącznik nr 3, tabela II A pkt 5 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960 ze zm.).

³⁹Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.a.s.c. na stanowisku kierownika USC oraz zastępcy kierownika USC może być zatrudniona osoba inna niż piastująca funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), która ma obywatelstwo polskie, pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz posiada m.in. dyplom ukończenia wyższych studiów prawnych lub administracyjnych potwierdzający uzyskanie tytułu zawodowego magistra albo dyplom potwierdzający uzyskanie tytułu zawodowego magistra i świadectwo ukończenia studiów podyplomowych w zakresie administracji, jak również posiada łącznie co najmniej trzyletni staż pracy na stanowiskach urzędniczych w urzędach lub w samorządowych jednostkach organizacyjnych, w służbie cywilnej, w urzędach państwowych lub w służbie zagranicznej, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi.

⁴⁰P. Kasprzyk, [w:] P. Kasprzyk (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego*, t. 1: *Podstawowe instytucje prawa o aktach stanu cywilnego*, Lublin 2018, s. 46–47.

ubiegających się o stanowisko kierownika USC lub jego zastępcy, powinien wymagać dokładnie takich samych kwalifikacji od wójta. Zdarza się co prawda, że niektórzy wójtowie rzeczywiście legitymują się takim wykształceniem, o którym mowa w art. 8 p.a.s.c., ale są to nieliczne przypadki⁴¹.

Praca na stanowisku kierownika USC ma szczególnie odpowiedzialny charakter, na co trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w jednym z orzeczeń. Sąd podkreślił, że kierownik USC jest pracownikiem wyposażonym w niezwykle istotne uprawnienia z zakresu szeroko rozumianego prawa rodzinnego. Podejmuje on czynności związane z rejestracją stanu cywilnego, a także związane z innymi zdarzeniami mającymi wpływ na stan cywilny. Sprowadzanie obowiązków tego rodzaju jedynie do dodatkowych czynności pracownika zatrudnionego w innym charakterze uznać należy za niedopuszczalne⁴².

Wykonywanie przez gminy rejestracji stanu cywilnego wymaga również zapewnienia odpowiednich środków rzeczowych i warunków lokalowych. Od 1 marca 2015 r. rejestracja jest prowadzona w postaci elektronicznej, więc kluczowym elementem stanowiska pracy stał się sprzęt komputerowy. Jego sprawność ma istotny wpływ na jakość i szybkość wykonywania zadania. Ponadto pomieszczenia USC, w których przechowywane są blankiety dokumentów wydawanych z rejestru stanu cywilnego, powinny spełniać wymogi określone w art. 43 ustawy o dokumentach publicznych⁴³, m.in. muszą być zamykane, a dostęp do nich rejestrowany. Jeżeli pomieszczenie znajduje się na parterze, okna zewnętrzne powinny być odpowiednio zabezpieczone. Wymogi powyższe znajdują zastosowanie, ponieważ dokumenty wydawane z rejestru stanu cywilnego zostały zakwalifikowane przez ustawodawcę do dokumentów publicznych kategorii pierwszej, czyli dokumentów najistotniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

Z kolei przepisy art. 27 ust. 2 i art. 128 ust. 2 p.a.s.c. formułują obowiązek przechowywania akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego sporządzonych w postaci papierowej i ksiąg stanu cywilnego w archiwum urzędu stanu cywilnego, w miejscu zapewniającym ich zabezpieczenie, co wymaga wydzielenia pomieszczenia zapewniającego odpowiednie warunki przechowywania tych dokumentów. Ustawa nie przewiduje natomiast obowiązku zorganizowania odrębnej sali ślubów. Jednakże art. 85 ust. 1 p.a.s.c. wymaga, aby zawarcie małżeństwa przed kierownikiem USC nastąpiło z zachowaniem uroczystej formy. Jednym z jej elementów jest niewątpliwie wystrój pomieszczenia, w którym kierownik USC udziela ślubu. Większość urzędów posiada sale ślubów⁴⁴, jednak w niektórych jednostkach pomieszczenia te nie były remontowane od wielu lat, przez co nie spełniają aktualnych oczekiwań co do uroczystej formy zawarcia małżeństwa.

⁴¹ M. Gurdek, *Obowiązek zatrudnienia...*, s. 144.

⁴² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Go 836/07, CBOSA.

⁴³ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1006 ze zm.).

⁴⁴ W praktyce pomieszczenia te są wykorzystywane nie tylko do przeprowadzania ceremonii ślubnych, ale również innych wydarzeń, np. uroczystości wręczenia medali za długoletnie pożycie małżeńskie.

Finansowanie wykonywania rejestracji stanu cywilnego

Koszty wykonywania przez gminy rejestracji stanu cywilnego powinny być pokrywane środkami z dotacji celowej pochodzącej z budżetu państwa. Jak trafnie wskazuje Magdalena Budziarek, obowiązek finansowania zadań z zakresu administracji rządowej w formie dotacji celowych – a więc z budżetu państwa – nie budzi żadnych wątpliwości i wynika zarówno z regulacji konstytucyjnych, jak i z przepisów rangi ustawowej⁴⁵. Można go wywieść z art. 166 ust. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP. Ponadto znajduje oparcie w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako u.d.j.s.t.)⁴⁶, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Również art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁷ zastrzega, że gmina ma otrzymywać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych. Dotacje celowe, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., mają zatem charakter obligatoryjny, a ustawodawca wprost sformułował w stosunku do nich zasadę adekwatności⁴⁸. Natomiast z art. 129 ustawy o finansach publicznych⁴⁹ wynika, że kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej określane są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Podobną regulację zawiera art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t.

Dotacje celowe na zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego są przekazywane gminom przez wojewodów. Przepis art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. wskazuje, że owo przekazywanie powinno następować w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W przypadku niedotrzymania tego warunku gminie przysługuje – w myśl art. 49 ust. 6 ustawy – prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, przepis ten stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Ma on zastosowanie zarówno w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, jak i przekazania ustalonych w budżecie dotacji w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań. Roszczenie gminy ma charakter cywilnoprawny, ale jego źródło leży w unormowaniach dotyczących kompetencji Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz w unormowaniach

⁴⁵M. Budziarek, *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 28.

⁴⁶Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 356).

⁴⁷Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609).

⁴⁸Por. K. Żmuda-Matan, *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 21.

⁴⁹Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

dotyczących zasad finansowania tych jednostek⁵⁰. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi gwarancję ochrony interesów finansowych gmin realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej⁵¹.

Podziału dotacji celowych na poszczególne gminy dokonuje wojewoda (art. 50 u.d.j.s.t.). Dotacje na realizację zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego (jak również ewidencji ludności i dowodów osobistych) zostały zaplanowane z uwzględnieniem jednolitego dla wszystkich województw sposobu kalkulacji wysokości kosztów ich realizacji przez gminy. Dotacja celowa dla każdej jednostki jest przyznawana w sposób szacunkowy w oparciu o prognozowaną liczbę spraw z zakresu zleconych zadań. Natomiast rozliczenie wielkości dotacji następuje według kryterium liczby zrealizowanych spraw, z uwzględnieniem ujednoczonego czasu realizacji zadań oraz przyjętej stawki roboczogodziny. W konsekwencji jeżeli gmina nie zrealizuje wszystkich prognozowanych zadań z tego zakresu, a mimo to wykorzysta całą przyznaną dotację, będzie zobowiązana do jej zwrotu w części jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem⁵². W praktyce niektóre gminy, z uwagi na niedużą liczbę realizowanych zadań, otrzymują dotacje w wysokości kilkunastu tys. zł rocznie, co nie pozwala im na zatrudnienie zastępcy kierownika USC w wymiarze choćby połowy etatu. Z powyższego systemu finansowania realizacji zadania wyłączona została renowacja ksiąg stanu cywilnego, która jest rozliczana odrębnie, na podstawie faktycznie poniesionych przez gminę kosztów.

Celem dokonanej standaryzacji było ujednoczenie w skali całego kraju sposobu naliczania dotacji na realizację przedmiotowych zadań⁵³. W literaturze przedmiotu wskazano jednak, że wbrew założeniom stosowany system ustalania kwot dotacji nie wpłynął na poprawę przejrzystości finansów publicznych⁵⁴. Ponadto system nie pozwala na realizację zasady adekwatności, przez co zadania są często niedofinansowane, tzn. wysokość dotacji celowych z budżetu państwa nie pokrywa wszystkich kosztów ponoszonych przez gminy, które obejmują nie tylko koszty osobowe, ale również koszty rzeczowe i wydatki inwestycyjne (zakup lub serwis sprzętu informatycznego, remonty pomieszczeń, wymianę wyposażenia itp.). Ponieważ gminy nie mogą zaprzestać realizacji tych zadań, zmuszone są przekazywać na ten cel również środki własne⁵⁵. W konsekwencji pozostaje im droga sądowa dochodzenia należnych świadczeń od Skarbu Państwa, stanowiących różnicę pomiędzy środkami otrzymanymi w ramach dotacji a faktycznie poniesionymi kosztami realizacji zadań zleconych. Jednocześnie zgodnie

⁵⁰ Wyrok SN z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt V CSK 144/17, Lex nr 2475062.

⁵¹ Wyrok NSA z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 237/22, CBOSA.

⁵² Tezę tę potwierdza np. wyrok NSA z 6 grudnia 2023 r., sygn. akt I GSK 142/20, CBOSA.

⁵³ M. Kaliński, R. Kujawiński, *Finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej w świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli i orzecznictwa sądowego*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 1-2, s. 57. Zob. także: S. Wojciechowski, *Dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017 nr 1, s. 159-165.

⁵⁴ M. Kaliński, R. Kujawiński, op. cit., s. 58.

⁵⁵ S. Wojciechowski, *Dotacje celowe...*, s. 160 i nast.; idem, *Reakcja gmin względem systemu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2019, nr 2, s. 77.

z art. 6 Kodeksu cywilnego⁵⁶ ciężar udowodnienia, że przyznana kwota dotacji została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań, spoczywa na gminie jako podmiocie, który z tego faktu wywodzi skutki prawne. Materia jest niewątpliwie skomplikowana, a orzekanie przez sąd co do zasady wymaga wiedzy specjalnej⁵⁷. Konieczność skorzystania z opinii biegłego lub biegłych z reguły oznacza jednak znaczne przedłużenie postępowania cywilnego⁵⁸.

W praktyce nieliczne gminy korzystają z uprawnienia określonego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., jednak na ogół sądy zasądzają na ich rzecz świadczenia⁵⁹. Na akceptację zasługuje pogląd wyrażony przez Jarosława Stasiaka, że „możliwość realizacji roszczenia w drodze sądowej niewątpliwie zabezpiecza finansowanie zadań zleconych w dłuższym terminie; problem, że wydatki należy ponosić na bieżąco, już w chwili pojawienia się określonej potrzeby”⁶⁰.

Trzeba również zauważyć, że stopniowe podnoszenie stawki roboczogodziny⁶¹ zapewnia zwiększanie dotacji dla gmin, jednak nie rozwiązuje całkiem problemu niedofinansowania realizacji zadania. Rzecz w tym, że dotacje celowe powinny odpowiadać kosztom realizacji zadania, zaś obliczenie tych kosztów zawsze może być uznane za względne i generować spór⁶² (co zresztą pokazują prowadzone postępowania sądowe). Istotnym problemem wydają się także wydatki inwestycyjne. Niektóre gminy decydują się na kierowanie do wojewodów wniosków o zwiększenie dotacji z przeznaczeniem na konkretny wydatek, np. remont sali ślubów. Jednak z uwagi na brak stosownej regulacji decyzje wojewodów są w tym zakresie uznaniowe, co nie sprzyja przejrzystości systemu finansowania wykonywania rejestracji stanu cywilnego.

Podsumowanie i wnioski

Rejestracja stanu cywilnego w Polsce jest zadaniem o charakterze ogólnopaństwowym, wykonywanym przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Stanowi zadanie złożone i odpowiedzialne, wymaga odpowiedniego przygotowania merytorycznego i dużej wiedzy z różnych obszarów prawa. Wobec tego jako uzasadnione należy ocenić określenie przez ustawodawcę wysokich wymogów kwalifikacyjnych dla osób zatrudnianych na stanowiskach kierownika USC i zastępcy kierownika USC. Wydaje się, że te same wymogi powinny być stosowane do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełniącego funkcję kierownika USC z mocy prawa.

⁵⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610).

⁵⁷ Por. wyrok SN z 21 października 2021 r., sygn. akt V CSKP 52/21, Lex nr 3275958.

⁵⁸ J. Stasiak, *Problem niedofinansowania administracji lokalnej w zakresie zadań własnych oraz zleconych i możliwości jego rozwiązania*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 1, s. 58.

⁵⁹ Zob. np. wyrok SA w Katowicach z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt I ACa 602/22, Lex nr 3435690; wyrok SA w Krakowie z 8 czerwca 2021 r., sygn. akt I ACa 1193/19, Lex nr 3219687; wyrok SA w Łodzi z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt I ACa 664/17, Lex nr 2478519.

⁶⁰ J. Stasiak, op. cit., s. 59.

⁶¹ Przykładowo: w 2019 r. stawka roboczogodziny wynosiła 25,84 zł, natomiast na początku 2024 r. – 47,49 zł (co oznacza wzrost przez cztery lata o niemal 84%).

⁶² K. Żmuda-Matan, op. cit., s. 24.

W świetle dokonanych rozważań należy postulować modyfikację art. 6 p.a.s.c. w taki sposób, aby z niego jednoznacznie wynikało, czy w przypadku zatrudnienia innej osoby na stanowisku kierownika USC wójt zachowuje funkcję kierownika USC pełnioną z mocy prawa. Pozwoliłoby to na rozstrzygnięcie pojawiających się od lat rozbieżności interpretacyjnych oraz ujednoczenie praktyki gmin w tym zakresie.

Rozwiązaniem sygnalizowanych problemów dotyczących wykonywania rejestracji stanu cywilnego w małych gminach mogłoby być tworzenie większych okręgów rejestracji, obejmujących kilka gmin, w których USC zlokalizowane byłoby w większym ośrodku miejskim i zatrudniało więcej niż jedną osobę. *De lege lata* pozwala na to art. 7 p.a.s.c. Autor ma jednak świadomość, że takie rozwiązanie nie cieszyłoby się zapewne większym poparciem społecznym⁶³.

W kwestii finansowania wykonywania rejestracji stanu cywilnego należy wskazać, że gminy nie powinny przeznaczać środków własnych na ten cel, a koszty wykonywania zadania powinny być pokrywane w całości dotacją celową z budżetu państwa. Pewnym rozwiązaniem problemu może być dalsze podnoszenie stawki roboczogodziny służącej do ustalania kwot dotacji w celu pełniejszej realizacji zasady adekwatności. Wydaje się również, że powinny zostać uregulowane i ujednoczone zasady przyznawania gminom środków na realizację wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją zadania w celu ograniczenia uznaniowości i zwiększenia transparentności wydatkowania środków publicznych w tym zakresie.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Basior I., Czajkowska A., Sorbian D., *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, 2015, Lex.
- Budziarek M., *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex.
- Gurdek M., *Obowiązek zatrudnienia kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy w świetle przepisów nowej ustawy prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 28 listopada 2014 roku*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. XIX, z. 2.
- Gurdek M., *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.

⁶³ Ewentualna „likwidacja” USC w gminie – jako sprawa ważna dla tej gminy – wymagałaby konsultacji z mieszkańcami. Autorowi niniejszego opracowania jest znany przypadek, w którym gmina wycofała wniosek o zmianę okręgu poprzez ustalenie dla niej właściwości USC w innej gminie, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, w których mieszkańcy opowiedzieli się przeciwko takiemu rozwiązaniu.

- Gurdek M., *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Kaliński M., Kujawiński R., *Finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej w świetle ustaleń Najwyższej Izby Kontroli i orzecznictwa sądowego*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 1–2.
- Kasprzyk P. (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego, t. 1: Podstawowe instytucje prawa o aktach stanu cywilnego*, Lublin 2018.
- Kasprzyk P., *Relacja pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a zawodowym kierownikiem USC w prawie polskim*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2015, nr 1.
- Kurzyna-Chmiel D., *Samorząd terytorialny – terażniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Osajda K., Domański M., Słyk J. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2022, Legalis.
- Osajda K., Domański M., Słyk J. (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, 2016, Legalis.
- Sobotko P., *Glosa do postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2749/17 oraz IV SA/Wa 208-213/18*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2018, nr 2.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Stasiak J., *Problem niedofinansowania administracji lokalnej w zakresie zadań własnych oraz zleconych i możliwości jego rozwiązania*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 1.
- Sześciło D. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Szymczak A., *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10.
- Wojciechowski S., *Dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017, nr 1.
- Wojciechowski S., *Reakcja gmin względem systemu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2019, nr 2.

Wojewoda M., *Przypisek przy akcie stanu cywilnego i jego rola w systemie rejestracji stanu cywilnego w Polsce*, „Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2017, nr 1.

Żmuda-Matan K., *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9.

Akty prawne

Dekret z dnia 25 września 1945 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1945 r., Nr 48, poz. 212).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru stanu cywilnego oraz akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1904).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r., poz. 1610).

Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1264 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 356.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1006 ze zm.).

Orzecznictwo

Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, Lex nr 25335.

Wyrok NSA z 17 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1324/07, Lex nr 465023.

Wyrok NSA z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 237/22, CBOSA.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2023 r., sygn. akt I GSK 142/20, CBOSA.

Wyrok SA w Łodzi z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt I ACa 664/17, Legalis nr 1760364.

Wyrok SA w Katowicach z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt I ACa 602/22, Legalis nr 2841088.

Wyrok SA w Krakowie z 8 czerwca 2021 r., sygn. akt I ACa 1193/19, Legalis nr 2607511.

Wyrok SN z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt V CSK 144/17, Legalis nr 1754807.

Wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Lex nr 198685.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Go 836/07, CBOSA.

Registration of civil status by municipalities – selected problems

Summary

The article presents selected problems related to the performance of civil status registration by municipalities. First, the concept of civil status registration is explained and the legal forms in which it is performed are indicated. The authority of these forms determines the inclusion of civil status registration in the sphere of regulation and order administration. However, its classification by the legislator as tasks entrusted to municipalities in the field of government administration determines the method of financing the task and results in the fact that the role of municipalities in performing the task is reduced to executive functions. Moreover, the article discusses selected current problems related to the organization and financing of the performance of the task by municipalities, including qualification requirements and ensuring appropriate staffing in registry offices, as well as difficulties related to pursuing monetary claims by municipalities in the event of underfinancing of the task implementation by the government administration.

Keywords: municipalities, civil status registration, civil registry offices, commissioned tasks, financing of tasks, targeted subsidy