

OPINIA PRAWNA w przedmiocie relacji pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a zawodowym kierownikiem USC na gruncie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego

dr n. praw. Piotr Kasprzyk

Opinia prawna sporządzona według stanu prawnego i faktycznego na dzień 27 maja 2016 r.

Przedmiotem opinii jest określenie prawnej pozycji kierownika urzędu stanu cywilnego w Polsce i jego relacja do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w aspekcie rejestracji stanu cywilnego.

I. Zakres opinii

1. Przedmiotem niniejszego opracowania jest odpowiedź na następujące pytania:

Czy w wystarczającym zakresie jest określona pozycja prawna kierownika USC w prawie polskim?

Czy relacja pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a kierownikiem USC na gruncie ustawy prawo o aktach stanu cywilnego jest w sposób należyty dookreślona? Czy w przypadku powołania innego kierownika USC, wójt (burmistrz, prezydent miasta) traci swoje uprawnienia jako kierownik USC?

2. W opinii posłużono się wykładnią:

a) ze względu na podmiot jej dokonujący: doktrynalną

b) ze względu na sposób jej dokonania: językową (językowo – logiczną), systemową, funkcjonalną, celowościową, porównawczą, historyczną.

W opinii posłużono się także regułami inferencyjnymi i topikami prawniczymi.

II. Opinię sporządzono z wykorzystaniem następujących aktów prawnych:

1. Podstawa prawna obecnie obowiązująca:

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741), [dalej cyt.: P.a.s.c.].

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 788, [dalej cyt.: k.r.o.]).

2. Podstawa prawna w aspekcie historycznym:

Ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264 ze zm.), [dalej cyt.: P.a.s.c. z 1986].

Dekret z dnia 8 czerwca 1955 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, (Dz. U. z 1955 r. Nr 25, poz. 151 ze zm.).

Dekret – Prawo o aktach stanu cywilnego z 25 września 1945 r., (Dz. U. R.P. z 1945 r. Nr 48, poz. 272).

Dekret – Przepisy wprowadzające prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 25 września 1945 r., (Dz. U. R.P. z 1945 r. Nr 48, poz. 273).

Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o zmianie prawa o aktach stanu cywilnego i przepisów wprowadzających to prawo (Dz. U. z 1948 r. Nr 36, poz. 252).

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 1945 r. w sprawie wykonania prawa o aktach stanu cywilnego oraz przepisów wprowadzających to prawo, (Dz. U. R. P. z 1945 r. Nr 54, poz. 304).

Prawo o małżeństwie z 24 czerwca 1836 r., (Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. XVIII, s. 57–297).

Zwód Ustaw Cywilnych, (T. X, cz. I i T. IX w ustawie o stanach z 1899 r., księga druga – o aktach stanu cywilnego Zводу Praw Cesarstwa Rosyjskiego).

Kodeks cywilny austriacki, (*Allgemeines Gesetzbuch für die gesamten Deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie*), ogłoszony Patentem cesarskim 1 czerwca 1811 r.

Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego z 1 czerwca 1825 r.
Kodeks cywilny niemiecki z 18 sierpnia 1896 r., *Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich* (BGB).
Ustawa z 6 lutego 1875 r. – o rejestracji stanu osobowego i o zawieraniu małżeństw cywilnego.
Kodeks Prawa Kanonicznego z 1917 r., (Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus, Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus. AAS 9:1917 pars II).

III. Opinię sporządzono z wykorzystaniem następującej literatury:

- K. Gładych, *Sytuacja prawna kierownika urzędu stanu cywilnego*, *Technika i USC* 1999, nr 1.
K. Gładych, *Uprawnienia konsula w zakresie rejestracji stanu cywilnego*, *Technika i USC* 2003, nr 2.
K. Gładych, *Ważność czynności dokonanych przez kierownika USC*, *Technika i USC* 2007, nr 4.
M. Gurdek, *Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.
M. Gurdek, *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 91–98.
M. Gurdek, *Praktyczne problemy wynikające z niedoskonałej regulacji prawnej ustawy z 19 września 2008 roku o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2011, nr 3.
P. Kasprzyk, *Pozycja prawna urzędnika stanu cywilnego w Polsce i na Ukrainie*, [w:] *Z zagadnień prawa rodzinnego i rejestracji stanu cywilnego*, pod red. H. Ciocha, P. Kasprzyka, Lublin 2007.
P. Kasprzyk, *Pozycja prawna urzędnika stanu cywilnego w Polsce i na Ukrainie*, [w:] *Z zagadnień prawa rodzinnego i rejestracji stanu cywilnego*, pod red. H. Ciocha, P. Kasprzyka, Lublin 2007.
P. Kasprzyk, *Юридичний статус службовця (керівника відділу) реєстрації актів цивільного стану у вибраних європейських країнах*, w: *Актуальні питання з галузі сімейного законодавства та реєстрації актів цивільного стану*, red. P. Kasprzyk, Lublin 2008.
P. Kasprzyk, *Pozycja prawna kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Technika i USC” 2009, nr 2.
P. Kasprzyk, *Pozycja prawna urzędnika stanu cywilnego w wybranych krajach europejskich. Cz. I*, „Technika i USC” 2010, nr 4.
P. Kasprzyk, *Die Stellung des Standesbeamten in ausgewählten europäischen Ländern w: Das Standesamt als Dienstleistungsunternehmen – Realisation von Recht und Kundenorientierung. Referate des 10. Kongresses des Europäischen Verbandes der Standesbeamtinnen und Standesbeamten*, Frankfurt am Main, Berlin 2010.
P. Kasprzyk, *Pozycja prawna urzędnika stanu cywilnego w wybranych krajach europejskich. Cz. II*, „Technika i USC” 2011, nr 1.
P. Kasprzyk, *Rozważania o pozycji kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy w przededniu wprowadzenia nowej ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2014, nr 2.
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.
Ch. Nast, *Rejestracja stanu cywilnego i pozycja urzędników stanu cywilnego w wybranych państwach członkowskich Międzynarodowej Komisji Stanu Cywilnego (MKSC – CIEC)*, w: *Z zagadnień prawa rodzinnego i rejestracji stanu cywilnego*, (red.), H. Cioch P. Kasprzyk, Lublin 2007.
P. Skubiszewski, *Czynności kierownika USC bez wykształcenia są ważne*, „Gazeta prawna” nr 240/3881 z 15 grudnia 2014 r.
E. Smoktunowicz, *Czy desuetudo?* „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII (AUW No2018) Wrocław 1997.
A. Szadok-Bratuń, *Status prawny kierownika Urzędu Stanu Cywilnego (wybrane zagadnienia)*, Acta Universitatis Wratislaviensis, 1996, Prawo CCLIII.
K. Szczepanek, *Status i pozycja urzędnika stanu cywilnego w Polsce*, w: *Europejskie prawo rodzinne. Materiały z Kongresów Europejskiego Stowarzyszenia Urzędników i Urzędników Stanu Cywilnego*, (red.) H. Chwyc, Lublin 2006.
M. Ura, *Kierownik urzędu stanu cywilnego w systemie organów administracji publicznej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, nr 10.

IV. Analiza prawna

1. Zagadnienia ogólne

Wypracowanie modelu obsadzania poszczególnych urzędów w administracji publicznej kadrami urzędniczymi jest istotnym zagadnieniem z zakresu prawa administracyjnego. Jako wzorzec uznano rozdział między urzędnikami stanowiącymi tzw. element kadencyjny a element zawodowy. Urzędnicy kadencyjni to z reguły politycy zatrudnieni na podstawie wyboru, powołania, mianowania lub umowy o pracę. Na podstawie wyboru zatrudnia się wójta, (burmistrza, prezydenta miasta). Historycznie rzecz ujmując, urząd tzw. wójta (łac. advocatus haereditarius) w Polsce pojawił się w czasach wczesnego średniowiecza w związku z lokacją miast na prawie niemieckim. Występuje także w samorządzie wsi czynszowych lokowanych w XVII i XVIII w. na

tw. prawie olęderskim. Pod koniec okresu I Rzeczypospolitej urząd wójta pojawia się też w ustawodawstwie Sejmu Czteroletniego. Wymienia się w nim wójtów jako przewodniczących magistratów mniejszych miast oraz urzędników sprawujących władzę porządkową w cyrkulach większych miast. W samorządzie terytorialnym piastowanie tej funkcji jest wynikiem wyboru i jest to niewątpliwie wybór polityczny na szczeblu samorządowym, w którym ściśle określone kompetencje zawężone do danej dziedziny prawa nie stanowią kryterium doboru na to stanowisko. Natomiast osoby traktujące pracę w administracji jako zajęcie stałe tworzą zawodowy korpus urzędniczy i z reguły posiadają wyraźnie zakreślone w przepisach prawa kwalifikacje wymagane do zajmowania danego stanowiska. Do tej grupy zawodowych urzędników należy kierownik USC (tak nazywany w Polsce od wejścia w życie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 8 czerwca 1955 r. (Dz. U. z 1955 r. Nr 25, poz. 151 ze zm.) będący urzędnikiem administracji publicznej prowadzącym rejestrację stanu cywilnego. Samo pojęcie urzędnik pochodzi od łac. terminu officium, tj. służba, urząd, obowiązek, zob. J. Pieńkoś, *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Zakamycze 2001, s. 305. W krajach naszego regionu, tj. Europy Środkowo-Wschodniej i Wschodniej wyróżniamy dwa typy usytuowania tzw. urzędnika stanu cywilnego w systemie prawnym. Jeżeli w danym kraju mamy do czynienia z jednolitą administracją państwową, to jest on urzędnikiem państwowym – taki model przyjęła Polska przed 1990 r., a także Ukraina, Białoruś, Rosja, Litwa czy Estonia. Jeżeli jednak istnieje dwustopniowa administracja, zasadniczo urzędnik stanu cywilnego posiada status urzędnika samorządowego, np. w Austrii, Niemczech, czy obecnie w Polsce.

Status prawny pracowników samorządowych w Polsce określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202). w odniesieniu do osób zatrudnionych w urzędach na szczeblu samorządowym oraz innych samorządowych jednostkach organizacyjnych. W literaturze przyjmuje się, że normatywne kryterium wyodrębnienia tej grupy nie opiera się na rodzaju wykonywanej pracy, lecz miejscu zatrudnienia. Tak więc pracownikiem samorządowym jest każda osoba fizyczna, która pozostaje w stosunku pracy z wymienioną przez ustawodawcę w art. 2 ustawy jednostką samorządową. Efektem przyjęcia takiego kryterium jest ukształtowanie praw i obowiązków zróżnicowanej grupy zawodowej pełniącej różne funkcje związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych i wydawaniem rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Tak więc wójt jest zatrudniony jako pracownik samorządowy na podstawie wyboru (art. 4 ust. 1 pkt 1 litera c ustawy o pracownikach samorządowych), natomiast zawodowy kierownik USC w wyniku przeprowadzonego otwartego i konkurencyjnego naboru na podsta-

wie umowy o pracę (art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt. 1, art. 11 ust 1 ustawy o pracownikach samorządowych).

Niezależnie, czy mamy do czynienia z elementem kadencyjnym czy zawodowym, obie grupy urzędników mają obowiązek realizacji określonych wartości służby publicznej, takich jak praworządność czy uczciwość.

2. W aspekcie historycznym

Prawidłowe omówienie pozycji kierownika urzędu stanu cywilnego w Polsce i jego relacji do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w aspekcie rejestracji stanu cywilnego niewątpliwie wymaga ukazania w tym zakresie tła historycznego, aby lepiej zrozumieć zachodzące współzależności i funkcjonowanie dwóch podmiotów w zakresie dokonywania czynności istotnych z punktu widzenia prawidłowego określenia stanu cywilnego osoby. Świeccy urzędnicy stanu cywilnego pojawiają się tam, gdzie wprowadzono rejestrację stanu cywilnego w obecnym rozumieniu. Pierwszym krajem, w którym wprowadzono świecką rejestrację stanu cywilnego, była Francja (1792 r.), następnie Belgia, Holandia, Anglia (1836 r.), Grecja (1856 r.), Rumunia (1864 r.), Włochy (1865 r.), Hiszpania (1870 r.), Szwajcaria (1874 r.), Niemcy (1875 r.), Rosja (1917 r.). Na terenach polskich dekretem Fryderyka Augusta, króla saskiego i księcia warszawskiego z dnia 27 stycznia 1808 r. wprowadzono obowiązek prowadzenia aktów stanu cywilnego. W dniu 21 kwietnia 1808 r. minister spraw wewnętrznych przesłał prefektom departamentów wytyczne o ustanowieniu urzędników cywilnych. Od dnia 1 maja 1808 r. zostali wyznaczeni we wszystkich gminach urzędnicy cywilni do przyjmowania i zapisywania odpowiednio: aktów urodzenia, zapowiedzi małżeńskich oraz aktów zawartego małżeństwa. Urzędnikami zostali w miastach burmistrzowie, prezydenci, w gminach – wójtowie, natomiast we wsiach – proboszczowie. Zasadniczo księgi stanu cywilnego mieli prowadzić urzędnicy świeccy, jednak wobec braku odpowiednio wykształconych osób, niskiego stanu organizacji gminnej i analfabetyzmu ówczesnych wójtów, zadanie to przekazano także duchownym. W niedługim czasie, bo już dekretem Fryderyka Augusta z dnia 23 lutego 1809 r., duchowni zostali mianowani urzędnikami stanu cywilnego, natomiast burmistrzom lub prezydentom powierzono obowiązki związane z ogłaszaniem rozwodów cywilnych oraz udzielaniem osobom rozwiedzionym ślubów cywilnych. W ówczesnym czasie niechęć ze strony duchowieństwa do podejmowania obowiązków urzędnika stanu cywilnego była duża, świadczą o tym informacje przekazywane przez konsystorz biskupowi Ignacemu Stanisławowi Czyżewskiemu, że „księża wyglądają z niecierpliwością chwili, kiedy Bóg i sprawiedliwy monarcha wejrzą na nich i wybawią ich od tej piekielnej męczarni”, zob. W. Jemielity, *Akta stanu cywilnego w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*,

„Prawo Kanoniczne” 1995, nr 1-2, s. 167. Tak się jednak nie stało, ponieważ Kodeks cywilny z 1825 r. w art. 71 i n., złączył akta cywilne z księgami metrykalnymi wyznań chrześcijańskich w jeden akt religijno-cywilny i zlecił prowadzenie akt duchownym pełniącym obowiązki parafialne. Tak więc od dnia 1 stycznia 1826 r. proboszczowie poszczególnych parafii pełnili jednocześnie zadania urzędnika stanu cywilnego utrzymując parafialne księgi metrykalne połączone z aktami stanu cywilnego, a dotychczasowi urzędnicy stanu cywilnego przestali pełnić swoje funkcje. Jednak na mocy postanowienia Rady Administracyjnej z dnia 3 listopada 1825 r. do spisywania aktów stanu cywilnego dla wyznań niechrześcijańskich wyznaczeni zostali wójtowie, burmistrzowie lub zastępujący ich urzędnicy a częściowo duchowni. W ustawodawstwie pruskim, na podstawie ustawy Rzeszy z dnia 6 lutego 1875 r. o rejestracji stanu osobowego i o zawieraniu małżeństwa cywilnego, *Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Form der Eheschließung* prowadzenie aktów stanu cywilnego należało do wyłącznej kompetencji świeckich urzędów państwowych, tj. urzędów stanu cywilnego (*Standesamt*).

W listopadzie 1931 r. opublikowano projekt ustawy o aktach stanu cywilnego (opublikowany w broszurze Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, Podsekcja Prawa Cywilnego, t. 1, z. 2, Warszawa 1931). Pomimo że projekt wprowadzał nowoczesny system rejestracji stanu cywilnego w Polsce, nie został on uchwalony a nieudana próba unifikacji w zakresie rejestracji stanu cywilnego i określenia pozycji urzędnika stanu cywilnego sprawiły, że w okresie po 1918 r. i przez cały okres międzywojenny obowiązywały przepisy będące w przeważającej mierze spuścizną po byłych państwach zaborczych. W efekcie na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego akty stanu cywilnego dla osób wyznania prawosławnego były prowadzone przez duchownych tegoż wyznania (art. 859 ustawy o stanach). Dla osób wyznania rzymsko-katolickiego księgi metrykalne były prowadzone przez proboszczów albo administratorów kościołów lub przez księży wikariuszów. Dla osób wyznania ewangelicko-augsburskiego spisy metrykalne prowadził każdy pastor. Dla osób wyznania muzułmańskiego księgi metrykalne były prowadzone przez imamów lub też innych duchownych faktycznie wykonujących czynności duchowne w każdej parafii (art. 906, 908). Natomiast księgi metrykalne dla osób wyznania mojżeszowego były prowadzone przez rabinów. Z kolei na ziemiach byłego zaboru austriackiego na mocy patentu cesarskiego z dnia 15 marca 1782 r. każdy proboszcz parafii rzymskokatolickiej został mianowany urzędnikiem stanu cywilnego. Status duszpasterzy będących w tym zakresie urzędnikami państwowymi wynikał odpowiednio z ustawodawstwa po byłych państwach zaborczych, jak i orzecznictwa sądowego (np. orzeczenie NTA z dnia 22 lutego 1929 r., sygn. L. Rej. 4059/26, OSP1929, nr 8, poz. 4790).

Z kolei na ziemiach byłego zaboru pruskiego obowiązywał Kodeks cywilny niemiecki z 18 sierpnia 1896 r. *Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich* (BGB), który wyraźnie stanowił w § 1320 BGB, że małżeństwo powinno być zawarte przed właściwym urzędnikiem stanu cywilnego. Tak więc w każdym urzędzie stanu cywilnego był mianowany jeden urzędnik stanu cywilnego oraz jeden zastępca. Dla obwodu stanu cywilnego nieprzekraczającego okręgu jednej gminy urzędnikiem stanu cywilnego był odpowiednio burmistrz, wójt, sołtys miejscowy lub prawny jego zastępca, chyba że wyższa władza administracyjna mianowała innego urzędnika stanu cywilnego. Prawo powierzania zadań innemu urzędnikowi gminy miał także przewodniczący gminy. Zarząd gminy posiadał również prawo mianowania osobnych urzędników stanu cywilnego z tym jednak, że powinien w tym względzie mieć zezwolenie wyższej władzy administracyjnej.

Od unifikacji prawa w zakresie rejestracji stanu cywilnego dekretem – Prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 25 września 1945 r. (Dz. U. R.P. z 1945 r. Nr 48, poz. 272) także mamy do czynienia z monistycznym modelem wykonywania funkcji urzędnika stanu cywilnego (art. 7 ust. 1 dekretu). Ustanowienie zatem dwóch lub większej liczby urzędników stanu cywilnego w danym obwodzie było niemożliwe.

W dekrete z dnia 25 września 1945 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 282) przepis art. 8 ust. 1–2 *in extenso* brzmiał: „(1) Urzędnikiem stanu cywilnego jest z mocy niniejszego prawa przełożony gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), zastępcą urzędnika stanu cywilnego – jego zastępca (podwójci, wiceburmistrz, wiceprezydent miasta), a o ile w skład organu zarządzającego gminy wchodzi więcej niż jeden zastępca przełożonego, zastępcą urzędnika stanu cywilnego jest ten, któremu stosownie do wewnętrznego podziału czynności zadanie to przypadnie. (2) Przepisu ust. (1) nie stosuje się, o ile okręgowa władza nadzorcza lub za jej zezwoleniem przełożony gminy ustanowi dla danego obwodu specjalnego urzędnika stanu cywilnego oraz jego zastępcę; przełożony gminy może w tym trybie ustanowić jedynie innego urzędnika zarządu gminnego”. Na czele każdego urzędu stanu cywilnego stał urzędnik stanu cywilnego będąc jednocześnie jego kierownikiem. Co do zasady więc organizacja urzędów stanu cywilnego zakładała związanie funkcji urzędnika stanu cywilnego ze stanowiskiem burmistrza lub prezydenta albo wójta gminy wiejskiej, gdzie zastępcą miał być wiceburmistrz lub wiceprezydent a w gminach wiejskich podwójci (art. 8 ust. 1 dekretu). Swoista „unia personalna” w tym zakresie nie była pomysłem nowym, gdyż projekt prawa o aktach stanu cywilnego z 1931 r. przewidywał taką możliwość, co prawda jedynie co do tzw. urzędników niezawodowych. W danej gminie mógł być powołany inny niż wójt, burmistrz lub prezydent miasta specjalny urzędnik stanu

cywilnego lub jego zastępcę, jednak w tym przypadku zastępcą urzędnika stanu cywilnego nie mógł być przełożony gminy. Ponadto w art. 7 ust. 2 d.p.a.s.c. 1945 czytamy, że w przypadku naglącej konieczności albo przemijającej przeszkody w sprawowaniu czynności przez urzędnika stanu cywilnego i jego zastępcę lub gdy stanowisko zarówno urzędnika stanu cywilnego jak i jego zastępcy nie są jeszcze obsadzone, okręgowa władza nadzorcza może tymczasowo powierzyć sprawowanie czynności urzędnika stanu cywilnego urzędnikowi lub zastępcy urzędnika stanu cywilnego jednego z sąsiednich obwodów. Zdaniem Litwina, sytuacja taka może mieć miejsce, „gdy stanowiska przełożonego gminy i jego zastępców przejściowo nie są obsadzone, jak i w wypadku, gdy dotychczasowy urzędnik stanu cywilnego i jego zastępcę, nie będący przełożonym gminy i jego zastępcą, zmarli lub utracili zdolność do piastowania urzędu”, zob. J. Litwin. *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Łódź 1949, s. 23. Ten pogląd został wyrażony mimo treści art. 8 ust. 1 dekretu. Warto wspomnieć, że przepis art. 12 dekretu z dnia 25 września 1945 r. – Prawo małżeńskie (Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 282) stanowił, że małżeństwo może być zawarte jedynie przed urzędnikiem stanu cywilnego. Zarówno ten przepis jak i następne nie dawały kompetencji w tym zakresie przełożonym gminy, jeżeli nie pełnili oni funkcji urzędnika stanu cywilnego.

Specjalny urzędnik stanu cywilnego powoływany był albo przez przełożonego gminy spośród urzędników zarządu gminnego albo władzę nadzorczą, przez którą w myśl przepisu art. 18 ust. 1 dekretu należało rozumieć władzę administracji ogólnej drugiego stopnia, tj. wojewodę (art. 8 ust. 2 dekretu). Ustanowienie specjalnego urzędnika stanu cywilnego pociągało za sobą konieczność ustanowienia specjalnego zastępcy. Z całą mocą należy jednak podkreślić, że jeśli okręgowa władza nadzorcza lub przełożony gminy ustanowiły specjalnego urzędnika stanu cywilnego, przełożony gminy tracił prawo i obowiązek dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, tak zob. J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Łódź 1949, s. 25–26.

Warto także dodać, że powołany specjalny urzędnik stanu cywilnego jako kierownik urzędu podlegał okręgowej władzy nadzorczej, a nie przełożonemu gminy, który miał jednak prawo i obowiązek czuwania nad zewnętrznym tokiem prac również w urzędzie stanu cywilnego, zob. okólnik Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 5 maja 1948 r. nr 33 (Dz. Urz. Min. Adm. Publ. Nr 14 poz. 114). Jeżeli urzędnik stanu cywilnego był przełożonym gminy w zakresie spraw personalnych podlegał władzom nadzorczym nad samorządem terytorialnym a będąc urzędnikiem gminnym podlegał przełożonemu gminy. Urzędnicy stanu cywilnego korzystali w swoim zakresie działania z ochrony prawa, przysługującej urzędnikom samorządu terytorialnego, nawet w przypadku gdy nimi nie byli (art. 6 dekretu).

W dniu 8 czerwca 1955 r. ogłoszony został nowy dekret – prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1955 r. Nr 25, poz. 151 ze zm.). W art. 6 dekretu określono, że czynności w zakresie rejestracji stanu cywilnego wykonuje kierownik USC lub jego zastępcę. Tak więc przepis ten wyeliminował określenie urzędnika stanu cywilnego i zastąpił go określeniem kierownika urzędu stanu cywilnego. Przepis art. 7 dekretu stanowił, że „kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest przewodniczący prezydium rady narodowej, jego zastępcą – sekretarz prezydium. [...] Prezydium rady narodowej może powołać osobnego kierownika urzędu stanu cywilnego oraz jego zastępcę lub zastępców”. Nie ulega wątpliwości, kto wówczas sprawował funkcję kierownika USC i jego zastępcy z mocy prawa. Uprawnienia kierownika USC posiadali odpowiednio prezydenci i naczelnicy miast niepodzielonych na dzielnice, naczelnicy dzielnic, naczelnicy gmin (zob. art. 55 ust. 2 i art. 76 ust. 3 ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, (tekst jedn.: Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 277)). Dekret z 1955 r. uprawniał jednak radę narodową do powołania osobnego kierownika USC oraz jego zastępcy lub zastępców (art. 7 ust. 2 dekretu). Powołanie osobnego kierownika USC i jego zastępcy(ów) – jak pisano – miało na celu „odciążenie przewodniczącego i sekretarza prezydium rady w większym ośrodku od obowiązków utrudniających im wykonywanie zadań w zakresie innych dziedzin administracji”, zob. J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 54. Osobny kierownik USC i jego zastępcę mogli być powoływani spośród członków prezydium czy pracowników prezydium albo spoza tego grona. Powołanie i odwołanie osobnego kierownika USC miasta stanowiącego powiat miejski lub dzielnicy w mieście wyłączonym z województwa wymagało uprzedniej zgody kierownika urzędu spraw wewnętrznych; w mieście stanowiącym powiat miejski – prezydium rady narodowej; w mieście niestanowiącym powiatu albo osiedla oraz gromady – prezydium powiatowej rady narodowej. W dekrecie z 1955 r. w przeciwieństwie do dekretu z 1945 r. nie uregulowano w sposób jasny i czytelny relacji kierownika USC z wyboru do powołanego osobnego kierownika USC. Nie należy jednak zgodzić się z poglądem, że ich pozycja była równorzędna i działali niejako równolegle. Jedynie przepis art. 48¹ dekretu dawał równorzędne uprawnienie z uprawnieniem Kierownika USC członkowi prezydium rady narodowej do przyjęcia oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński w przypadku ciężkiej choroby zagrażającej bezpośrednio życiu nupturienta(ów). Tak więc w razie powołania osobnego kierownika USC i jego zastępcy zarówno przewodniczący jak sekretarz rady narodowej tracili uprawnienia przysługujące kierownikowi USC, zachowując jedynie uprawnienia do przyjęcia oświadczeń, o których mowa wyżej w sytuacji *mortis causa*. Potwierdzeniem tej tezy jest także treść pkt 1 Instrukcji

dla urzędów stanu cywilnego i organów nadzoru wydanej przez Departament Społeczno-Administracyjny MSW w 1955 r., w którym czytamy, że „Prezydium miejskiej rady narodowej może za zgodą prezydium rady narodowej wyższego stopnia powołać uchwałą prezydium specjalnego kierownika urzędu stanu cywilnego lub jego zastępców, spośród członków lub pracowników prezydium. W przypadku wyznaczenia specjalnego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy przewodniczący i sekretarz prezydium zachowują uprawnienie do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński”. Nie wchodząc w szerszą argumentację zagadnienia instrukcji jako źródła prawa można stwierdzić, że zacytowana treść Instrukcji z 1955 r. dawała szersze uprawnienia przewodniczącemu rady narodowej i sekretarzowi prezydium aniżeli czyni to art. 48¹ dekretu, ale i tak uprawnienia te zawężała jedynie do wąskiego zakresu czynności kierownika USC i czyniła to raczej z pobudek pozamerytorycznych, jak píše J. Litwin, będzie to „niekiedy wyróżnieniem podkreślającym zasługę jednego z wstępujących w związek małżeński w pracy dla państwa i społeczeństwa”. Autor ten dodaje, że „przepis art. 48¹ nie wyklucza w miejscowościach, w których wyznaczono osobnego kierownika USC i jego zastępcę (art. 7 ust. 2), prawa przewodniczącego i sekretarza prezydium rady do udzielania ślubów w wypadkach normalnych, przyznanego im w Instrukcji z 1955 r. (pkt 1)”, zob. J. Litwin. *Prawa o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Warszawa 1961, s. 458. Z kolei E. Smoktunowicz stwierdził, że „przy okazji wydania nowego Prawa o aktach stanu cywilnego, ale bez zasadniczej zmiany regulacji omawianego zagadnienia, instrukcja ministerialna zapoczątkowała nową praktykę: mimo powołania osobnego kierownika urzędu stanu cywilnego przewodniczący i sekretarz prezydium zachowywali część swoich kompetencji w zakresie rejestracji stanu cywilnego, mianowicie kompetencję do udzielania ślubów”, zob. E. Smoktunowicz, *Czy desuetudo?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr XXXVIII (AUW No2018), s. 235. Odmienne i błędne stanowisko w tym zakresie przyjęła A. Szadok-Bratuń, *Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego” w kontekście polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2013, s. 397, nie podając żadnego uzasadnienia na poparcie swojego poglądu. Wydaje się więc, że treść art. 7 ust. 1 dekretu 1955 i przyjęta w nim zasada, zgodnie z którą przewodniczący prezydium miejskiej, dzielnicowej lub gromadzkiej rady narodowej (rady narodowej osiedla) jest kierownikiem USC z mocy prawa, a sekretarz prezydium miejskiej i dzielnicowej rady narodowej jest zastępcą kierownika USC, nie stanowiła wystarczającej podstawy prawnej do przyjęcia twierdzenia, jakoby osoby wyżej wymienione miały kompetencje do dokonywania czynności w zakresie rejestracji w przypadku powołania „osobnego” (zawodowego) kierownika USC, natomiast uprawnienie do przyjmowania jedynie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński w takiej sytuacji opierano na Instrukcji z 1955 r., ale i tak nie jest to czynność z zakresu rejestracji stanu cywilnego.

W kolejnym chronologicznie akcie prawnym w interesującym nas zakresie przepis art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst pierwotny Dz. U. z 1986 r. Nr 36, poz. 180, ustawa posiada tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264) w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 17 maja 1990 r. stanowił, iż czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonywał kierownik USC, który był terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego. Przepis tego samego artykułu w ust. 2 zezwalał w miastach liczących do 50 tys. mieszkańców oraz w gminach w razie niemożności wykonywania tej funkcji przez kierownika urzędu, pełnić funkcję organu, o którym mowa w ust. 1, również prezydentowi miasta albo naczelnikowi miasta lub gminy. W tym przypadku mamy już wyraźnie określoną, ale okrojoną kompetencję prezydenta miasta albo naczelnika miasta lub gminy do równoczesnego pełnienia wraz z zawodowym kierownikiem USC czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Gdyby tego przepisu nie było, należałoby przyjąć, że nawet tej ograniczonej kompetencji prezydent miasta albo naczelnik miasta lub gminy by nie posiadał. Przepis art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. – o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198 ze zm.) wprowadził zmianę do ustawy prawo o aktach stanu cywilnego polegającą na przekazaniu do właściwości organów gminy zadań i kompetencji należących dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w zakresie należącym do kierownika USC, jako zadania zlecone. Ponadto z dniem 27 maja 1990 r. na podstawie art. 39 pkt 2 tzw. ustawy kompetencyjnej przepis art. 6 P.a.s.c. z 1986 otrzymał brzmienie: „Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępcę (zastępcy)” (ust. 1), „Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent)” (ust. 2), „Rada gminy może powołać innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę (zastępców)” (ust. 3).

Od tego momentu wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełnił i pełni nadal funkcję kierownika USC i jest nim od chwili objęcia urzędu w drodze wyboru. W tej formie zatrudnienia nawiązuje się stosunek pracy z osobami pełniącymi funkcje organów w samorządzie. Kwestie wyboru organu wykonawczego gminy reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, ze zm.). Wybór stanowi nadal podstawę prawną nawiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), który z mocy ustawy P.a.s.c. pełni jednocześnie funkcję kierownika USC. Należy podkreślić, że w przypadku gdy kierownikiem USC jest wójt (burmistrz, prezydent miasta),

to nawiązuje się z nim tylko jeden stosunek pracy na stanowisku wójta a dopiero w następstwie objęcia przez niego urzędu pełni on również, z mocy prawa (art. 6. ust. 2 P.a.s.c.) funkcję kierownika USC. Zatem wójt, piastując stanowisko polityczne, kieruje urzędem gminy i jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do kierownika USC. Czy jest jednocześnie kierownikiem USC, gdy w gminie jest zatrudniony inny kierownik USC? Odpowiedź negatywna na to pytanie nie powinna budzić najmniejszych wątpliwości z wielu powodów, które zostaną zaprezentowane poniżej. Zasadniczo konstrukcja przepisu art. 6. ust. 2 P.a.s.c. nie jest obca w zakresie rejestracji stanu cywilnego, zarówno na gruncie prawa o aktach stanu cywilnego w Polsce, jak i innych krajach europejskich, zob. P. Kasprzyk, *Die Stellung des Standesbeamten in ausgewählten europäischen Ländern*, [w:] *Das Standesamt als Dienstleistungsunternehmen – Realisation von Recht und Kundenorientierung*. Referate des 10. Kongresses des Europäischen Verbandes der Standesbeamteninnen und Standesbeamten, Castel San Pietro Terme (Italien), 28. und 29. Mai 2010, Verlag für Standesamtswesen, Frankfurt am Main–Berlin, s. 15–23. Pierwowzorem dla tych rozwiązań były z całą pewnością przepisy art. 8 ust. 1 dekretu z 1945 r., a także art. 7 ust. 1 dekretu z 1955 r. Taki stan prawny został przetransponowany do ustawy P.a.s.c. z 1986 r. w brzmieniu z 1990 r. (art. 6 ust. 2 P.a.s.c. z 1986 r.) oraz obecnie obowiązującej ustawy (art. 6 ust. 3 P.a.s.c.).

Pomimo przyjęcia jednolitego rozwiązania od 1946 r. na początku lat 90 zarówno w praktyce jak i w dalszej kolejności w doktrynie pojawiło się pytanie, czy powołanie osobnego kierownika USC powoduje utratę przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta kompetencji w zakresie rejestracji stanu cywilnego? Na tak postawione pytanie odpowiedział dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w piśmie z dnia 31 sierpnia 1994 r., sygn. DO-IV-1293/3/94 skierowanym do dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich urzędów wojewódzkich, stwierdzając, „że w sytuacji, gdy rada gminy powoła innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępców na mocy art. 6 ust. 3 – Prawa o aktach stanu cywilnego, osoby wymienione w art. 6 ust. 2 nie tracą uprawnień kierownika urzędu stanu cywilnego. W praktyce powstaje więc taka sytuacja, że oprócz wójta, burmistrza, prezydenta działa równolegle kierownik urzędu stanu cywilnego i zastępcy powołani przez radę gminy”. Podobnie, por. J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Akta stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 660 i n.; E. Pachniewska, [w:] A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz, orzecznictwo, wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2002, s. 25. Słusznie jednak zauważył E. Smoktunowicz, że „pogląd ten jest sprzeczny z ukształtowaną od dawna w prawie administracyjnym zasadą, że kompetencje władcze administracji publicznej

przydzielane są organom na zasadzie wyłączności. Zatem nie mogą one równocześnie należeć do dwóch lub więcej organów” [...] „Zatem zaprezentowanemu pogładowi dyrektora departamentu można przeciwstawić pogląd inny, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta tak długo jest kierownikiem urzędu stanu cywilnego ex lege, dopóki rada gminy nie powoła na to stanowisko innej osoby. To powołanie powoduje przeniesienie na tę osobę należących do tej chwili do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wszystkich kompetencji kierownika urzędu stanu cywilnego”, tak E. Smoktunowicz, *Czy desuetudo?* „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII (AUW No2018) Wrocław 1997, s. 233 i 234. Podobne stanowisko prezentował J. Strzebińczyk, *Zawarcie małżeństwa wyznaniowego podlegającego prawu polskiemu*, „Rejent” 1999, nr 4, s. 19. Następnie pojawiło się niczym nieuzasadnione kolejne stanowisko Dyrektora Generalnego Urzędu Rady Ministrów, zawarte w piśmie z dnia 25 stycznia 1995 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym wskazał, że „uprawnienia wójta, burmistrza (prezydenta) do wykonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego nabyte są mocą ustawy i tylko przepis rangi ustawy, jak się wydaje, może tych uprawnień pozbawić. Zachodzi więc sytuacja, że oprócz wójta, burmistrza (prezydenta), którzy ze swoich uprawnień będą korzystać w sytuacjach dla podniesienia rangi uroczystości działa równolegle inny kierownik urzędu stanu cywilnego powołany przez radę gminy”. Wydaje się, że jest to klasyczny przykład „prawotwórstwa urzędniczego” pomijający prawidłową wykładnię gramatyczną, celowościową i historyczną tego przepisu i utrwalający błędne przekonanie organów nadzoru i części samych kierowników USC, jakoby obok nich mógł równolegle dokonywać czynności w zakresie rejestracji stanu cywilnego wójt (burmistrz czy prezydent miasta). Niesłusznie M. Ura, podkreślając ustawowe umocowanie wójta jako kierownika USC, twierdzi, że powołanie przez radę gminy innego kierownika USC nie może prowadzić do zmiany ustawowej funkcji wójta, zob. M. Ura, *Kierownik urzędu stanu cywilnego w systemie organów administracji publicznej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, nr 10, s. 141. Z uwagi na to, że powołanie przez radę gminy, a obecnie zatrudnienie innego kierownika USC zgodnie z art. 6 ust. 4-5 P.a.s.c. nie prowadzi w żadnym razie do zmiany ustawowej funkcji wójta a jest realizacją jego ustawowej kompetencji. Realizacja uprawnień wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do zatrudnienia innego kierownika USC w żadnym razie nie może prowadzić do wniosku, że nadal zachowuje on uprawnienie do dokonywania czynności jako kierownik USC, ponieważ zatrudniony zawodowy kierownik USC nie działa z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) a działa niezależnie od niego jako organ. Gdyby zawodowy kierownik USC działał z upoważnienia, to konstrukcja równoległego działania tych dwóch podmiotów w części

mogłaby mieć uzasadnienie. Stanowisko, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) w sytuacji zatrudnienia innej osoby na stanowisku kierownika USC zachowuje kompetencje kierownika USC, zostało podtrzymane w piśmie dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich MSW z dnia 6 marca 2015 r. sygn. DSO-WSC-6000-56/2015, skierowanym do dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich urzędów wojewódzkich. W piśmie tym podkreślono, że „W intencji ustawodawcy zatrudnienie innego kierownika urzędu stanu cywilnego bądź jego zastępcy – podobnie jak w przeszłości – ma na celu odciążenie w pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a nie pozbawienie go uprawnień do wykonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego”. Ze zdaniem tym trudno się zgodzić z wielu względów, m.in. że dochodzi do tworzenia niczym nieuzasadnionego w prawie dualizmu organów powołanych do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, opartego dodatkowo na błędnym przekonaniu o nadrzędnej roli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nad zawodowym kierownikiem USC w dokonywaniu czynności rejestrujących stan cywilny w rejestrze stanu cywilnego. Nasuwa się także pytanie, jakie uprawnienia do wykonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego posiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli przepisy prawa nie wymagają od niego posiadania żadnych kompetencji w tym zakresie. W praktyce wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), nie posiadając wystarczających umiejętności i wiedzy w tym zakresie, nie dokonują żadnych czynności, a jeżeli ich dokonują z jakichś względów, to nie jest to działanie merytoryczne, a jedynie formalne, zawężające się np. do podpisania przygotowanego przez zawodowego urzędnika stanu cywilnego aktu. Stan ten rodzi i nadal rodzi wiele patologii w rejestracji stanu cywilnego, np. poprzez praktykę „przesuwania” zawodowego kierownika USC na zastępcę przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych obowiązków kierownika USC. Ta niczym nieuzasadniona praktyka ma wpływ na zaniżenie wartości i rangi pracownika USC będącego kierownikiem USC i jego samooceny.

Odnosząc się w dalszej kolejności do zawodowego kierownika USC należy zaznaczyć, że do czasu nowelizacji P.a.s.c. ustawą z dnia 19 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2008 r. Nr 182, poz. 1121) kwestia nawiązania stosunku pracy z zawodowym kierownikiem USC była różnie regulowana. Pomijam szersze wywody poświęcone zagadnieniu, czy rada gminy była właściwym organem do powierzenia czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego a także czy powołanie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 P.a.s.c. z 1986 r., sprzed nowelizacji było jedynie powierzeniem obowiązków z zakresu rejestracji stanu cywilnego w danej gminie i stanowiło upoważnienie dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do zawarcia z powołanym kierownikiem USC umowy o pracę czy sporządzenia aktu mianowania. W wyroku SN z dnia 19 stycznia 2000 r.,

I PKN 480/99 (system lex) sąd dokonując wykładni przepisu art. 6 ust. 3 P.a.s.c. z 1986 r. interpretuje go jako pozwalający na powierzenie czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego innej osobie przy jednoczesnym określeniu organu, który jest właściwy do tego powołania (powierzenia czynności). Zdaniem SN przepis art. 6 P.a.s.c. musi być w tym zakresie interpretowany w powiązaniu z ustawą o pracownikach samorządowych, skoro urząd stanu cywilnego jest częścią urzędu gminy. W orzecznictwie SN wywiedziono, że użycie przez ustawodawcę słowa „powołuje” nie przesądzało o tym, że mamy do czynienia ze stosunkiem pracy z powołania (por. wyrok SN z dnia 13 października 1998 r., I PKN 345/98, publ. OSNAPiUS 1999 r., nr 22, poz. 719, wyrok z dnia 7 września 1994 r., I PR 1/94, publ. OSNAPiUS 1995 r., nr 6, poz. 78, uchwała z dnia 4 października 1994 r., I PZP 42/94, publ. OSNAPiUS 1994 r., nr 11, poz. 174, uchwała z dnia 26 kwietnia 1991 r., I PZP 9/91, publ. OSNCP 1992 r., z.2, poz. 27).

W ustawie o pracownikach samorządowych nowelizacją ustawy z dnia 6 maja 2005 r. – o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2005 r. Nr 122, poz. 1020) wprowadzono zasadę naboru na wolne stanowiska w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego w drodze konkursu. Nabór kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska pracy w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego wprowadzony został w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2005 r., K 25/04, (Dz. U. z 2005 r. Nr 23, poz. 192), w którym Trybunał kwestionując sposób określenia wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, uznał jednocześnie celowym ustawowe uregulowanie zasad naboru administracji samorządowej, z ustaleniem kryteriów łączących możliwość zajmowania określonego stanowiska z wykształceniem uznanym za gwarancję należytego sprawowania określonej funkcji w administracji. Wydaje się, że w tym kontekście utrzymanie zasady z art. 6 ust. 3 P.a.s.c. jest ze wszelkich miar wątpliwe. Niespójność przepisów dotycząca naboru na stanowisko urzędnicze, wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych w powiązaniu z P.a.s.c. z 1986 r., sprzed nowelizacji, powołanie przez radę gminy kierownika USC miało swoje negatywne konsekwencje. Można wspomnieć np. o rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 6 marca 2006 r. PZ/Z.II. 0911-50/06 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej z dnia 1 lutego 2006 r. Nr XLIV/217/06 w sprawie powołania kierownika USC, zob. na ten temat zob. M. Buczek, Ślub trzeba powtórzyć, „Dziennik Wschodni”, nr 271 z dnia 21 listopada 2006 r., s. 1. Podsumowując to zagadnienie, zatrudnienie kierownika USC składało się z trzech etapów tj. 1) przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru, 2) powołania przez radę, czyli powierzenia obowiązków, 3) na-

wiązania stosunku pracy przez wójta. WSA w Gliwicach ukazując korelację trójstopniowej procedury stwierdził w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2007 r., IV SA/GI928/07, że „nabór na stanowisko urzędnicze w urzędzie nie narusza uchwałodawczych kompetencji rady gminy jako organu stanowiącego. Podobnie rzecz się ma ze związaniem rady gminy wynikiem konkursu oraz związaniem organu wykonawczego uchwałą tej rady. Ta okoliczność, jeżeli nawet ogranicza ich samodzielność, to czyni to w drodze dopuszczalnej prawem”. W przedstawionym ciągu zdarzeń składających się na procedurę powołania kandydata na kierownika USC wójt organizuje nabór i nawiązuje stosunek pracy, gdy pominie pierwszy i drugi etap, nie powinien nawiązać stosunku pracy. Gdy jednak do tego doszło, zarzut ewentualnego nieprawidłowego zatrudnienia osoby na stanowisku kierownika USC można było postawić jedynie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) i wojewodzie, sprawującym nadzór nad działalnością urzędów stanu cywilnego. Na kanwie podobnej sprawy NSA w wyroku z dnia 17 października 2007 r. II OSK 1324/07 uznał, że po powołaniu przez radę gminy innego kierownika USC, wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie przestaje być kierownikiem USC. Uzasadniając swoje stanowisko NSA powołał się na wykładnię historyczną, której jednak zastosowanie prowadzi do przeciwnej konstatacji. W dalszych wywodach sąd stwierdził, że „w praktyce wójt lub burmistrz wykonują swoją funkcję jako kierownicy urzędu stanu cywilnego najczęściej pod nieobecność kierownika powołanego przez radę gminy lub przy specjalnych okazjach. Skoro zatem ustawodawca przyjął powyższe ustrojowe rozwiązanie prawne, podyktowane względami praktycznymi, a które polega na równoczesnym piastowaniu funkcji kierownika urzędu stanu cywilnego z mocy prawa przez Wójta, Burmistrza, Prezydenta i jednocześnie inną osobę powołaną przez radę gminy, to obowiązkiem organów samorządu terytorialnego jest respektowanie wszystkich konsekwencji prawnych z tym się wiążących”. Wywody te nie mają podstaw ani faktycznych ani prawnych, o czym szerzej w niniejszej opinii i trudno uznać je za racjonalne. NSA w tym orzeczeniu uznał także za niedopuszczalne powołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na funkcję zastępcy kierownika, gdyż prowadziłoby to do sytuacji, w której wójt podlegałby jako zastępca kierownika USC samemu sobie jako kierownikowi tego urzędu z mocy prawa. Uważam ten wniosek za słuszny, ale nie z tego względu, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako zastępca kierownika USC podlegałby samemu sobie jako kierownikowi tego urzędu z mocy prawa, lecz podlegałby swojemu podwładnemu w urzędzie gminy, którego komórką organizacyjną jest urząd stanu cywilnego.

Sposób nawiązania stosunku pracy z zawodowym kierownikiem USC sprzed nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych był regulowany statutem gminy a więc pozostawał w gestii prawa wewnętrznego danego urzędu gminy lub miasta. Zgodnie z treścią przepisu art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych ci byli zatrudniani na podstawie mianowania, jeżeli byli zatrudniani na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. Statuty niektórych gmin przewidywały także nawiązanie stosunku pracy z kierownikiem USC na podstawie powołania. Stanowisko to wsparł SN w swoim orzeczeniu z dnia 13 października 1995 r., II URN 44/95, OSNAPiUS 1996, nr 9, poz. 132, zgodnie z którym podstawą nawiązania przez gminę stosunku pracy z kierownikiem USC jest powołanie (art. 6 ust. 3 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego, w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez art. 38 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. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 ze zm. W wyroku z dnia 9 kwietnia 1997 r., I PKN 68/97, OSNAPiUS 1998, nr 3, poz. 77, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, według którego statut gminy nie może rozszerzać katalogu osób zatrudnianych na podstawie powołania (art. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych). Wydaje się, że późniejszy wyrok SN z dnia 19 stycznia 2000 r. utrzymał ten pogląd. W orzeczeniu z dnia 19 stycznia 2000 r., I PKN 480/99, Sąd Najwyższy odnosząc się do podstawy zatrudnienia kierownika USC stwierdził, że „z żadnych przepisów, a zwłaszcza prawa o aktach stanu cywilnego i ustawy o pracownikach samorządowych nie wynika, aby stosunek pracy na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego mógł być nawiązany na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 i następnych KP, a wręcz z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że stosunek ten nawiązywał się na podstawie mianowania. (...) Uznanie, że kierownik USC nie jest zatrudniony na podstawie powołania powoduje przyjęcie, że dotyczy go art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych (stanowisko kierownicze), a więc, że jego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania”. I tak ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. – o pracownikach samorządowych określa status prawny pracowników zatrudnionych m.in. w urzędzie gminy. O tym, kto jest pracownikiem samorządowym z ustawy o pracownikach samorządowych, decyduje miejsce zatrudnienia, nie zaś stanowisko lub rodzaj wykonywanych zadań, tak. K. Kowalski, Pracownik samorządowy to znaczy kto?, Wspólnota 1990, nr 4, s. 11; J. Jagoda, Pojęcie funkcjonariusza samorządowego, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 94. Tak więc kierownik USC jest pracownikiem samorządowym w rozumieniu tej ustawy, która to ustawa zarazem określa jego status

prawny. Jest to stanowisko dominujące, lecz nie jedyne. W polskiej literaturze przedmiotu prezentowane jest również zapatrywanie, zgodnie z którym kierownik USC jest organem administracji rządowej, a nie samorządowej, gdyż wojewodowie są organem odwoławczym od orzeczeń administracyjnych wydanych na podstawie prawa o aktach stanu cywilnego. To oni sprawują nadzór nad działalnością urzędów stanu cywilnego w zakresie obowiązków określonych w tej ustawie.

3. W aspekcie obecnych uregulowań prawnych

a) wójt (burmistrz, prezydent miasta) i zawodowy kierownik USC jako organy administracji publicznej

Zawodowy kierownik USC i jego zastępca są pracownikami samorządowymi, a zadania pracodawcy w stosunku do wszystkich pracowników USC wykonuje stojący na czele urzędu gminy (miasta) wójt (burmistrz lub prezydent miasta) będący organem gminy (art. 26 ustawy o samorządzie gminnym). W art. 4 ustawy o pracownikach samorządowych pojawiają się także sformułowania wójt jako kierownik gminnej jednostki organizacyjnej oraz wójt jako kierownik samorządowych jednostek organizacyjnych. Do właściwości organów gminy z dniem wejścia w życie tzw. ustawy kompetencyjnej przeszły, jako zadania zlecone, zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 3 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198). Organami gminy wówczas były: rada gminy i zarząd gminy (art. 15 ust. 1 i 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Kolejna zmiana ustawy o samorządzie gminnym, dokonana ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. – o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wprowadziła w miejsce kolegialnych organów wykonawczych gmin (zarządów), organy jednoosobowe: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Do tego stanu prawnego nawiązuje obecne brzmienie art. 11a o samorządzie gminnym. Na podstawie art. 3 pkt 5 ustawy kompetencyjnej organy gminy były właściwe do przyjmowania oświadczeń z k.r.o. o: a) wstąpieniu w związek małżeński, b) braku okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa oraz wydawanie zezwolenia na zawarcie małżeństwa przed upływem miesięcznego terminu, c) stwierdzenie legitymacji procesowej do wystąpienia do sądu w sprawach możliwości lub niemożności zawarcia małżeństwa, d) wyborze nazwiska, jakie będą nosić małżonkowie i dzieci zrodzone z małżeństwa, e) wstąpieniu w związek

małżeński w wypadku grożącego niebezpieczeństwa, f) powrocie małżonka rozwiedzionego do nazwiska noszonego przed zawarciem małżeństwa, g) uznaniu dziecka, h) uznaniu dziecka w wypadku grożącego niebezpieczeństwa czy i) nadaniu dziecku nazwiska męża matki. Ponadto na podstawie art. 3 pkt 19 ustawy kompetencyjnej organy gminy stały się właściwe z ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego w zakresie należącym do kierownika USC. Innymi słowy, zadania należące dotychczas do zawodowego kierownika USC będącego terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego na podstawie powyższego przepisu przeszły do kompetencji organów gminy. Trudno sobie wyobrazić, aby czynności w zakresie rejestracji stanu cywilnego dokonywał ówczesny kolegialny organ wykonawczy gminy, a z uwagi na przyjętą i ugruntowaną terminologię, że to kierownik USC dokonuje czynności w zakresie rejestracji i przyjmuje oświadczenia ww. z k.r.o., ta sama ustawa kompetencyjna w art. 39 zmieniła treść art. 6 ust. 2 P.a.s.c. z 1986 r., wskazując, że jest nim wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepis ten wyraźnie uściślał art. 3 ustawy kompetencyjnej i miał charakter porządkowy w tym zakresie. Poprzez wskazanie na osobę wójta jako przewodniczącego zarządu i jednocześnie upoważnioną do prowadzenia rejestracji stanu cywilnego w gminie stanowiącej okręg urzędu stanu cywilnego wytworzyło się ponownie powiązanie personalne kierownika USC i osoby będącej organem wykonawczym w gminie. Związanie, jakie ma miejsce na gruncie art. 6 ust. 2 P.a.s.c. z 1986 r., nigdy nie miało charakteru bezwzględnego z uwagi na treść art. 6 ust. 3 P.a.s.c. z 1986 r., w którym było zawarte upoważnienie dla organu gminy, jakim jest rada gminy, do powołania innego niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) kierownika USC i jego zastępcy (zastępców), zob. art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198). Rada gminy powołując zawodowego kierownika USC powierzyła mu zadania w ramach przyznanych mu przez P.a.s.c. z 1986 r. kompetencji, w których mieści się m. in. władztwo do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, czego konsekwencją jest przyznanie zawodowemu kierownikowi USC z chwilą powołania, obecnie zatrudnienia, statusu organu. P. Sobotko słusznie podkreśla, że z całości kształtu regulacji ustawowej wyłania się obraz kierownika USC jako organu wyodrębnionego kompetencyjnie, posługującego się jednak – *a casu ad casum* – władztwem publicznym i działającego samodzielnie na podstawie prawa, tak P. Sobotko, *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących rejestracji stanu cywilnego. Komentarz do wyroku Wojewódz-*

kiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 sierpnia 2010 r. (sygn. akt II SA/OI 415/10), „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2011, nr 2, s. 46 i n.

Mamy więc dwa organy działające na gruncie P.a.s.c., ale nie równolegle. Przepisy art. 6 ust. 3 P.a.s.c. z 1986 r. należy interpretować wraz z ust. 2 pozostającym z nim w funkcjonalnym powiązaniu, inaczej każda próba oddzielenia obu przepisów przy interpretacji prowadzi do błędnego wniosku o dualizmie działania obu organów. Gdyby ustawodawca nie zechciał wprowadzić art. 6 ust. 2 P.a.s.c. z 1986 r., to uzasadnionym mógłby być pogląd o równoczesności działania obu organów w zakresie rejestracji stanu cywilnego.

Jednak wójt (burmistrz, prezydent miasta) i kierownik USC to odrębne konstrukcyjnie organy administrujące, podobnie, M. Gurdek, Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 91; Status prawny kierownika urzędu stanu cywilnego, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 114–115, a powołanie innej osoby na stanowisko kierownika USC sprawia, że organ gminy nie jest już uprawniony do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, tak M. Gurdek, Status prawny, s. 113; P. Sobotko, Zakres stosowania, s. 47. Za utratą uprawnień wójta (burmistrza, prezydenta) w przypadku powołania zawodowego kierownika USC opowiedział się m.in. P. Kasprzyk, Pozycja prawna urzędnika stanu cywilnego w Polsce i na Ukrainie, [w:] Z zagadnień prawa rodzinnego i rejestracji stanu cywilnego, pod red. H. Ciocha, P. Kasprzyka, Lublin 2007, s. 171; tenże, Pozycja prawna kierownika urzędu stanu cywilnego, „Technika i USC” 2009, nr 2, s. 14–15; tenże, Pozycja prawna urzędnika stanu cywilnego w wybranych krajach europejskich. Cz. 1, „Technika i USC” 2010, nr 4, s. 5; M. Gurdek, Status prawny kierownika..., s. 119 i n.; tenże, Wójt jako kierownik..., s. 93 i n.; T. Sokołowski, Prawo rodzinne. Zarys wykładu, Poznań 2010, s. 35. Odmienne, mimo że wcześniej prezentowała inne stanowisko, A. Szadok-Bratuń, Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego” w kontekście polskiego prawa administracyjnego, Wrocław 2013, s. 390. Stanowisko takie można uzasadniać nie tylko w drodze wykładni gramatycznej, ale także historycznej i celowościowej. Odmiennego zdania jest A. Szadok-Bratuń, przywołując konstrukcję prawną unii personalnej w osobie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – kierownika USC, piastuna dwóch urzędów. I tak jest, lecz do momentu, gdy w danym okręgu USC nie zostanie powołany zawodowy kierownik USC w myśl zasady: jeden urząd – jeden piastun. Nie sposób przyjąć, aby piastunem organu, jakim jest kierownik USC, były jednocześnie dwie osoby, tj. organ gminy, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) i zawodowy kierownik USC powołany na ten urząd. Taki pogląd jest sprzeczny z wykładnią gramatyczną P.a.s.c. oraz wykładnią historyczną i celowościową. Można

również postawić sobie pytanie, w jakim celu ustawodawca miałby tworzyć tak „karkołomną” konstrukcję i czemu miałaby ona służyć. Nawet zwolennicy tej konstrukcji w literaturze przedmiotu nie podają racjonalnego jej uzasadnienia, poprzestając jedynie na jej zaprezentowaniu.

Wójt może jednak działać w granicach upoważnienia ustawowego jako organ gminy, niezależnie od zawodowego kierownika USC i takie uprawnienie daje mu przepis art. 74 § 1 K.r.o., innych kompetencji tego organu administracji w zakresie należącym do kierownika USC nie należy suponować. Istotnym *novum* z punktu widzenia ustroju organów uprawnionych do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego jest przepis art. 9 ust. 2 P.a.s.c., w którym niejako upodmiotowiono i zrównano pozycję zastępcy kierownika USC z pozycją samego kierownika USC, szerzej, zob. P. Kasprzyk, *Rozważania o pozycji kierownika...*, s. 109 i n. Jest to zmiana w pełni pożądana i słuszna, m.in. dlatego że zastępca zawsze jest zawodowym urzędnikiem stanu cywilnego w odróżnieniu od kierownika USC z wyboru, w przypadku niepowołania w danym okręgu USC zawodowego kierownika USC. I w takim przypadku ustawodawca, zdając sobie sprawę ze słabości pozostawienia w dalszym ciągu możliwości funkcjonowania w danym okręgu kierownika USC z wyboru, chciał zapewnić prawidłową obsługę obywateli w osobie zawodowego zastępcy kierownika USC. Wzmocnienie pozycji zastępcy kierownika USC jest w pierwszym rzędzie ukłonem skierowanym przez ustawodawcę w kierunku gmin, w których nie powołano zawodowego kierownika USC, a tę funkcję pełni wójt lub burmistrz.

Kierownik USC, a obecnie także zastępca kierownika USC, jako organ administracji publicznej w zakresie kompetencji przypisanych mu z mocy P.a.s.c., jest autonomiczny, tzn. działa w imieniu własnym, a nie z upoważnienia organu gminy, tak M. Gurdek, *Praktyczne problemy wynikające z niedoskonałej regulacji prawnej ustawy z 19 września 2008 roku o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 3, s. 54–56, a w związku z tym piastun takiego organu nie może mu wydawać żadnych poleceń, zob. P. Sobotko, *Zakres stosowania...*, s. 47 przypis 31. W tym zakresie nie mają zastosowania przepisy art. 33 ust. 4–5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na mocy których urząd gminy jest jedynie aparatem pomocniczym wójta, przezeń kierowanym i wykonującym w jego imieniu niektóre zadania. W kontekście nowej ustawy i treści art. 9 ust. 1 P.a.s.c. słusznym dalej wydaje się postulat *de lege ferenda* zaproponowany przez P. Sobotkę, polegający na uzupełnieniu tego przepisu o jednoznaczne określenie, iż kierownik USC jest organem administracji publicznej, zob. P. Sobotko, *Zakres stosowania...*, s. 47.

W literaturze postawiono pytanie, do której grupy organów administrujących zaliczyć należy kierownika USC?

Czy jest to organ administracji publicznej *sensu stricto*, czy też jest to raczej organ w znaczeniu funkcjonalnym? zob. P. Sobotko, *Zakres stosowania...*, s. 46 i n. Pomimo brzmienia art. 6 ust. 1 P.a.s.c., będącego odpowiednikiem art. 5a poprzednio obowiązującej P.a.s.c., który stanowi, że USC wchodzi w skład urzędu gminy, obecnie wprowadzono zmianę jedynie o charakterze werbalnym. Rejestracja stanu cywilnego jest wykonywana przez gminy w urzędach stanu cywilnego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, stąd też zarówno organem nadzoru, jak i organem odwoławczym w tych sprawach jest wojewoda (art. 11 ust. 2 P.a.s.c.). Organem nadzoru zwierzchniego w sprawach należących do zadań kierownika USC jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 11 ust. 3 P.a.s.c.).

Obowiązująca ustawa P.a.s.c., podobnie jak i poprzednia, nie określa nawet w sposób zadowalający statusu kierownika USC i nadal posługuje się terminologią, która wskazuje na brak odróżnienia przez ustawodawcę organu, jakim jest kierownik USC, od jego aparatu pomocniczego w postaci urzędu stanu cywilnego będącego strukturalnie wyodrębnioną częścią urzędu gminy (miasta), np. regulacja art. 6 ust. 1 P.a.s.c. ta w dalszym ciągu świadczy o zespoleniu organizacyjnym aparatu pomocniczego organu wykonawczego gminy (miasta), jakim jest urząd gminy (miasta) oraz USC, które ma swoje uzasadnienie budżetowe. P. Sobotko, *Zakres stosowania...*, s. 46 i n. stwierdza, że w razie wyłączenia USC ze struktury urzędu gminy (miasta) musiałby on być oddzielną jednostką budżetową w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885), co nie znajduje uzasadnienia z uwagi na skalę prowadzonej działalności. W tej sytuacji urząd gminy (miasta), podzielony na określone komórki organizacyjne, stanowi podstawową jednostkę budżetową. Na niejednoznaczność pojęcia „urzędu” i relację z pojęciem „organu” wskazuje A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *K.p.a. Komentarz*, Kraków 2005, s. 37–38; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 305–310; P. Sobotko, *Zakres stosowania...*, s. 48.

Pewne wskazówki odnośnie do publicznoprawnego charakteru czynności kierownika USC jako organu wywieść można z przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej* (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1628), mocą której większość z tych czynności podlega obowiązkowej opłacie. Podstawą do objęcia działań kierownika USC opłatą skarbową było uznanie ich za czynności urzędowe, dokonywane w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o opłacie skarbowej). Jak zauważa P. Sobotko, nie wszystkie z czynności urzędowych kierownika USC będą należały ściśle do sfery prawa administracyjnego, podając przykład odebrania od testatora oświadczenia woli i protokolarnie sporządzenie testamentu allograficznego (art. 951 § 1 i 2 ustawy

z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). Ponadto w tekście ustawy P.a.s.c. jest wiele odwołań do ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 oraz z 2014 r. poz. 183 i 1195), będąc ustawą z obszaru prawa prywatnego (cywilnego – rodzinnego), zawiera w swej treści aż 28 odniesień do działań kierownika USC. W ustawie P.a.s.c. prawodawca nie wypowiedział się wprost w kwestii stosowania przepisów k.p.a. przez kierowników USC w sprawach z zakresu rejestracji stanu cywilnego, ani też nie scedował kompetencji do określenia zakresu stosowania procedury administracyjnej przez przepisy wykonawcze. Jedynie w art. 12 ust. 1 P.a.s.c. odesłał do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych ustawą. Regulacją wskazującą na administracyjnoprawny charakter niektórych czynności dokonywanych przez kierownika USC jest przepis art. 5 ust. 5: „czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego innych niż akty stanu cywilnego dokonuje się w formie decyzji administracyjnej albo czynności materialno-technicznej”. Formę decyzji zastrzeżono przy odmowie dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego (art. 5 ust. 6 P.a.s.c.), w art. 59 ust. 4 P.a.s.c., odmawiając przyjęcia oświadczenia o wyborze imienia lub imion dziecka, jeżeli wybrane imię lub imiona są w formie zdrobniałej lub mają charakter ośmieszający lub nieprzyzwoity, lub nie wskazują na płeć dziecka, kierując się powszechnym znaczeniem imienia i wybierając dziecku imię z urzędu. Na objęcie części czynności kierownika USC procedurą administracyjną wskazują ponadto wspomniane już przepisy art. 11 ust. 1–2 pkt 2. P.a.s.c. oraz art. 12 ust. 1–2 i 14 ust. 1–4 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1414), w których użyto terminologii procesowej zaczerpniętej z k.p.a.

Ustawa P.a.s.c. nie przewiduje dekoncentracji wewnętrznej i jako *lex specialis* do art. 268a k.p.a. nie daje organom, tj. zarówno wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zawodowemu kierownikowi USC czy jego zastępcy, możliwości upoważnienia do dokonywania czynności ściśle zarezerwowanych kierownikowi USC, innych pracowników urzędu. Wyłączone jest zastosowanie np. art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. A zatem są to dwa odrębne organy w znaczeniu konstrukcji prawnej, z tym jednak że art. 6 P.a.s.c. dał możliwość, że piastunem jednego i drugiego może być ta sama osoba fizyczna, moim zdaniem do chwili, gdy nie zostanie powołana inna osoba na stanowisko kierownika USC. Piastuna organu, jakim jest wójt, wybierają natomiast mieszkańcy gminy w drodze bezpośrednich wyborów. Także w poprzednim stanie prawnym sprzed nowelizacji P.a.s.c. z 2008 r., w chwili powołania przez radę gminy wójt został pozbawiony funkcji piastuna kierownika USC, gdyż była nim już inna osoba. M. Gurdek,

Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 93, prezentowała pogląd, że uchwała rady gminy stanowiła *lex specialis* w stosunku do art. 6 ust. 2 P.a.s.c. i na zasadach *lex specialis derogat legi generali* art. 6 ust. 2 P.a.s.c. w ogóle nie znajdował zastosowania. Stanowisko odmienne powodowałoby niezrozumiałą konsekwencję w postaci funkcjonowania dwóch organów o takich samych kompetencjach z zakresu rejestracji stanu cywilnego. W obecnym brzmieniu art. 6 P.a.s.c. wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudniając inną osobę na stanowisko kierownika USC nie przenosi kompetencji ustawowo przypisanych mu na podstawie ustawy prawo o aktach stanu cywilnego a następuje tu zmiana właściwości organu do załatwiania indywidualnych spraw w tym zakresie.

b) nawiązanie stosunku pracy wójta (burmistrza, prezydent miasta) i zawodowego kierownika USC

Nawiązanie stosunku pracy z wyboru następuje, jeżeli wynika z niego obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika (art. 73 § 1 k.p.). Co prawda ustawodawca nie posługuje się terminem mandat przy nawiązaniu stosunku pracy z wyboru, mimo to należy przyjąć, że traktuje on (choć nie wprost) mandat jako element definicji wyboru – źródła stosunku pracy. Jest szczególnego rodzaju stosunkiem pracy zawartym na czas określony. Dlatego należy przyjąć, że wraz z ustaniem mandatu stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się *ex lege* bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych (art. 73 § 2 k.p.). Uznaje się bowiem, że zgoda na kandydowanie w wyborach jest dostatecznym uzewnętrznieniem woli nawiązania stosunku pracy w przypadku dokonania elekcji, a w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) akt wyboru powoduje automatycznie nawiązanie stosunku pracy, por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 maja 2010 r., sygn. III SA/Lu 106/10. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy. Z kolei umowa o pracę jako podstawa nawiązania stosunku pracy została przewidziana dla tych pracowników, dla których nie zastrzeżono innych podstaw zatrudnienia w postaci wyboru lub powołania, tak jest obecnie w przypadku kierownika USC lub jego zastępcy. Jest to najbardziej powszechna i korzystna forma zatrudniania w jednostkach samorządu terytorialnego po przeprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze (art. 11 i n. ustawy o pracownikach samorządowych). Ustawodawca bliżej nie charakteryzuje umowy o pracę jako podstawy zatrudnienia, wobec czego należy zastosować wprost przepisy kodeksu pracy (art. 25 i n. k.p.). Ta forma zatrudnienia jest traktowana również przez prawo Unii Europejskiej jako typowa i podstawowa,

por. dyrektywa 99/70/WE Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) – (Dz. Urz. WE L z 10.07.1999, s. 43; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 3, s. 368).

c) wójt (burmistrz, prezydent miasta) a zawodowy kierownik USC na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego

Na wstępie należy stwierdzić, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741) w sposób niezadawalający określa status prawny kierownika USC i jego zastępcy. W dalszym ciągu co do zasady jest nim nieprzygotowany merytorycznie do pełnienia funkcji kierownika USC wójt (burmistrz prezydent miasta), tj. urzędnik pochodzący z wyboru najczęściej politycznego a nadto kadencyjny. Warto wspomnieć, że nowa ustawa P.a.s.c. posługuje się siedem razy słowem wójt (burmistrz, prezydent miasta), w pięciu artykułach.

W ogólnym przepisie art. 6 ust. 1-5 P.a.s.c. ustawodawca określa, przez kogo jest wykonywana rejestracja stanu cywilnego, gdzie i jakie to jest zadanie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 P.a.s.c. jest to zadanie należące do zakresu administracji rządowej zlecone do wykonania gminom a prowadzone jest przez urzędy stanu cywilnego. Gmina stanowi także okręg rejestracji stanu cywilnego (art. 6 ust. 2 P.a.s.c.). Kolejne przepisy art. 6 ust. 3-5 P.a.s.c. określają podmioty powołane do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Tak więc art. 6 ust. 3 P.a.s.c. statuuje elementarną zasadę rządzącą rejestracją stanu cywilnego i funkcjonującą na gruncie prawa o aktach stanu cywilnego, określającą, kto może być kierownikiem USC i w pierwszym rzędzie wymienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowiąc: „kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. Jak w doktrynie się podaje, jest nim z mocy prawa czy *ex lege*. Przyjęcie, że jest on nim z mocy ustawy, oznacza jedynie bezprzedmiotowość wydawania dokumentu uprawniającego do pełnienia tej funkcji oraz odnotowywania tego faktu w aktach osobowych. W pewnym zakresie przepis art. 6 ust. 3 P.a.s.c. w swojej wewnętrznej konstrukcji jest prawidłowy, ponieważ jeżeli przyjęto, że kierownikiem USC może być osoba stojąca na czele gminy i kierująca urzędem gminy czy miasta, to trudno sobie wyobrazić, aby miała ona przystąpić do otwartego i konkurencyjnego naboru i poddać się ocenie swoim podwładnym. Ustawodawca dopuszczając możliwość pełnienia funkcji kierownika USC przez wójta (burmi-

strza, prezydenta miasta) z racji na istotę tego urzędu poszedł jeszcze dalej i zrezygnował z wymogu posiadania jakichkolwiek kompetencji w zakresie prawa o aktach stanu cywilnego i innych ustaw określających zakres działania kierownika USC. Może to dziwić w kontekście uzasadnienia do projektu ustawy określającym role i zadania kierownika USC, w którym czytamy, że jest on „rejestratorem fundamentalnych zdarzeń z życia człowieka, dokonuje szeregu istotnych czynności z zakresu prawa rodzinnego jak również, w związku z przepływem osób i dokumentów, jest obowiązany do znajomości nie tylko ustawodawstwa krajowego, ale także do znajomości regulacji prawa międzynarodowego, w tym w szczególności konwencji Międzynarodowej Komisji Stanu Cywilnego, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem”, zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (druk sejmowy nr 2620). Efektem utrzymywania tak nieracjonalnych przepisów przez ustawodawcę jest wytworzenie się i sztuczne podtrzymywanie fikcji prawnej, jakoby wójt (burmistrz, prezydent miasta) dokonywał czynności związanych z rejestracją stanu cywilnego. Nawiasem mówiąc, instytucja niezawodowego urzędnika stanu cywilnego była przewidziana np. w projekcie prawa o aktach stanu cywilnego z 1931 r., nigdy jednak w historii rejestracji stanu cywilnego w Polsce niezawodowy urzędnik stanu cywilnego nie cieszył się swoistym prymatem. Co więcej, nadal prezentowany jest pogląd o bezwzględny charakterze art. 6 ust. 3 P.a.s.c. dopuszczającej czy wręcz nadrzędnej roli kierownika USC z wyboru nad zawodowym kierownikiem USC. Moim zdaniem, przepis art. 6 ust. 3 P.a.s.c. w żadnym razie nie ma charakteru bezwzględnego i dopuszcza wyjątki już w art. 6 ust. 5 P.a.s.c. Zgodnie z tym przepisem w okręgach liczących powyżej 50. 000 mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego oraz może zatrudnić zastępcę lub zastępców kierownika urzędu stanu cywilnego. Warto zastanowić się nad logicznym sensem gramatycznej wypowiedzi ustawodawcy „zatrudnia inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego”, czyli inną osobę niż sam wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawodawca wcześniej posługiwał się wieloma zwrotami na określenie etatowego urzędnika/kierownika USC, np. w art. 8 dekretu z 1945 r. „specjalny urzędnik stanu cywilnego”, w art. 7 ust. 2 dekretu z 1955 r. „osobny” kierownik USC, w ustawie P.a.s.c. 1986 r. „inny” kierownik USC i „inna osoba” na stanowisku kierownika USC w art. 6 ust. 3 P.a.s.c. po nowelizacji z 2008 r. Ponadto nie ulega wątpliwości, że stanowisko kierownika USC w gminie jest jedno. Czyli jeden kierownik USC w jednym okręgu rejestracji stanu cywilnego. Z pewnością nie mamy do czynienia z tzw. dekoncentracją wewnętrzną, o której mowa w art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ani dekoncentracją zewnętrzną. Kierownik USC jest jednoosobowym organem administra-

cji publicznej osadzonym w strukturze organizacyjnej samorządu terytorialnego, właściwym do wykonywania zadań zleconych przez administrację rządową z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Dowodzenie, że jest dwóch kierowników USC w jednym okręgu rejestracji stanu cywilnego, nie ma podstaw prawnych i prowadzi do wykładni *per absurdum*. Zwolennikom poglądu o dualizmie działania zarówno wójta jak i zawodowego kierownika USC w zakresie rejestracji stanu cywilnego w oparciu o przepis art. 6 ust. 3 P.a.s.c., których nie przekonują argumenty tu przedstawione, warto przytoczyć postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r. sygn. I KZP 6/07, (Biul. SN 2007, Nr 5, poz. 18), w którym sąd stwierdził: „Należy jednak zauważyć, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie powinna prowadzić do wniosku, iż interpretatorowi wolno jest całkowicie ignorować wykładnię systemową lub funkcjonalną. (...) Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna dają zgodny wynik. W każdej zatem sytuacji, gdy nasuwa się podejrzenie, że wynik wykładni językowej może okazać się nieadekwatny, interpretator powinien go skonfrontować z wykładnią systemową i funkcjonalną. Ustalając zatem znaczenie językowe przepisu, należy brać pod uwagę także jego kontekst systemowy i funkcjonalny, a więc na przykład inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji”. *Ab surda sunt vitanda*, a więc w urzędzie stanu cywilnego nie ma dwóch kierowników USC, tak jak w gminie nie ma dwóch wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta). Z całą mocą należy podkreślić, że ustawodawca konsekwentnie we wszystkich aktach prawnych posługuje się liczbą pojedynczą odnosząc się do osoby kierownika USC. W gminie stanowiącej okręg rejestracji stanu cywilnego zatrudniony jest zawsze jeden kierownik USC, natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie jest zatrudniony na stanowisku kierownika USC, nie otrzymuje z tego tytułu wynagrodzenia a w aktach pracowniczych nie ma o tym wzmianki. Sformułowanie więc art. 8 ust. 1 P.a.s.c. jest błędnie i sugeruje, jakoby osoba wskazana w art. 6 ust. 3 P.a.s.c. była zatrudniona na stanowisku kierownika USC. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest pozaetatowym lub – inaczej mówiąc – niezawodowym lub nieprofesjonalnym kierownikiem USC. Dlatego ustawodawca chce, aby w każdym okręgu rejestracji stanu cywilnego był zatrudniony zawodowy kierownik USC (art. 6 ust. 5 P.a.s.c.) lub zawodowy zastępca kierownika USC (art. 6 ust. 4 P.a.s.c.). Na podstawie kryterium liczby mieszkańców jest obligatoryjnie lub fakultatywnie zatrudniany zastępca kierownika USC. Z istoty zastępstwa wynika, że zastępca kierownika USC jest uprawniony do działania w imieniu kierownika USC. Zastępca

wykonuje jedynie powierzone mu przez przełożonego czynności, a podczas jego nieobecności przejmuje całość jego kompetencji. W art. 9 ust. 1 P.a.s.c. czytamy: „Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego są dokonywane przez kierownika urzędu stanu cywilnego lub zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego”. W obu przypadkach chodzi o etatowych urzędników stanu cywilnego, tak P. Kasprzyk, *Rozważania o pozycji kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy w przededniu wprowadzenia nowej ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2014, nr 2, s. 109. Przepis art. 9 ust. 2 P.a.s.c. stanowiący, że „uprawnienia i obowiązki kierownika urzędu stanu cywilnego są wykonywane przez zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego” upodmiotowił zastępcę kierownika USC i w zakresie rejestracji stanu cywilnego zrównał z kierownikiem USC jako niezależny od niego organ w zakresie rejestracji stanu cywilnego. Wydaje się, że niezależnie od ilości mieszkańców jedynie zatrudnienie zawodowego kierownika USC i jego zastępcy może zapewnić ciągłość realizacji zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego w okręgu oraz profesjonalną obsługę obywateli wnioskujących o dokonanie czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Od wejścia w życie ustawy z dnia 19 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2008 r. Nr 182, poz. 1121) ustawodawca widzi potrzebę zatrudnienia zawodowego kierownika USC zamiast wójta lub zawodowego zastępcy kierownika USC obok wójta. Podobny próg liczby mieszkańców przewidywała ustawa P.a.s.c. z 1986 r. w wersji pierwotnej. Nawet reprezentanci nurtu dualistycznego w literaturze przedmiotu nie widzą w kierowniku USC pochodzącym z wyboru gwaranta ciągłości i jakości pracy swojego urzędu, zob. A. Szadok-Bratuń, *Procedura zawierania...*, s. 416. Natomiast kwestią sporną między monistami a dualistami jest interpretacja konstrukcji prawnej owego „dodania”, wyrażającej się na przestrzeni blisko 70 lat – *sit licentia verbo* – w ewolucji zwrotu „specjalny urzędnik stanu cywilnego” – art. 8 ust. 2d.p.a.s.c. 1945, „osobny” kierownik USC – art. 7 ust. 2d.p.a.s.c. 1955, „inny” kierownik USC – art. 6 ust. 3 P.a.s.c. z 1986, i „inna” osoba na stanowisku kierownika USC – art. 6 ust. 3 P.a.s.c. z 1986 po nowelizacji z 2008 r., zatrudnia „inną osobę” na stanowisku kierownika USC – art. 6 ust. 4–5 P.a.s.c.

d) wymogi kompetencyjne w zakresie wykształcenia wójta (burmistrza, prezydent miasta) i zawodowego kierownika USC na gruncie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego

Kwalifikacje zawodowe do pełnienia ustawowo nałożonych na urzędnika zadań i obowiązków są istotnym elementem profesjonalizmu każdego kierownika USC,

niezależnie od tego, czy pochodzi z wyboru czy naboru. Zauważalny wzrost zakresu i złożoności zadań w zakresie rejestracji stanu cywilnego wymaga na ogół szerszego zakresu wiedzy a nawet specjalizacji i umiejętności oraz dłuższego okresu przygotowania zawodowego. Wymusza to na ustawodawcy zmiany ukierunkowane na zwiększenie wymagań co do poziomu wykształcenia kadry urzędniczej zajmującej się rejestracją stanu cywilnego. W stanie prawnym sprzed dnia 1 marca 2015 r., ustawa z dnia 19 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2008 r. Nr 182, poz. 1121) wprowadziła nowe wymagania wobec osób, które mają być zatrudnione na stanowisku kierownika USC oraz jego zastępcy. Na stanowisko kierownika USC lub jego zastępcy mogła być zatrudniona osoba posiadająca tytuł zawodowy magistra prawa lub administracji, osoba posiadająca tytuł zawodowy magistra inny niż uzyskany na kierunku prawo lub administracja i dodatkowo ukończone podyplomowe studia administracyjne oraz osoby, które ukończyły studia I stopnia i uzyskały tytuł licencjata i dodatkowo ukończyły podyplomowe studia administracyjne oraz osoby, które ukończyły wyższe studia zawodowe niekończące się uzyskaniem tytułu zawodowego magistra lub innego równorzędnego i ukończyły podyplomowe studia administracyjne. Wyraźnie trzeba podkreślić, że zarówno na gruncie ustaw: P.a.s.c. 1986, jak i P.a.s.c. i ustawy o pracownikach samorządowych jeżeli kierownik USC lub jego zastępca nie spełnili ustawowych wymagań w odniesieniu do wykształcenia a po dniu 29 października 2014 r. nadal są zatrudnieni na tym stanowisku, to nie posiadają wymaganych ustawowo kwalifikacji do piastowania tych funkcji.

Przyjęta przez ustawodawcę wręcz archaiczna zasada w art. 6 ust. 3 P.a.s.c. prowadzi do dyferencjacji statusu prawnego kierownika USC, w zakresie wymaganych kwalifikacji do zajmowania stanowiska kierownika USC. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie jest zatrudniony na stanowisku kierownika USC, więc nie mają wobec niego zastosowania przepisy art. 8 ust. 1–2 P.a.s.c. Ponadto zakres wymagań nie został ograniczony jedynie do wskazania umiejętności zdobytych w wyniku przygotowań praktycznych lub do wymogu posiadania określonych cech, ale został określony w ustawie P.a.s.c. wyraźnie zakres kwalifikacji zawodowych wymaganych do realizacji zadań zawodu kierownika USC i jego zastępcy poprzez wymienienie typu wykształcenia i jego rodzaju. Dla potwierdzenia spełnienia stawianych wymogów przepisy ustawy P.a.s.c. wymagają przedłożenia formalnego dowodu posiadania kwalifikacji i dowodu materialnego. Dowodem formalnym jest dyplom ukończenia studiów wyższych (art. 8 ust. 1 pkt 3 P.a.s.c.).

Wykonywanie pracy zawodowej stanowi ponadto jedną z istotnych form zdobywania i doskonalenia wiedzy i umiejętności zawodowych. Wójt, nie wykonując w prak-

tyce czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, nie ma możliwości ich doskonalić. Niezatrudnienie innego kierownika USC w gminie i piastowanie przez wójta funkcji kierownika USC jest pewnego rodzaju „konserwowaniem fikcji” działania tego ostatniego w tym zakresie, mimo że w literaturze czytamy: „wójt jest z mocy ustawy kierownikiem urzędu stanu cywilnego [...]. W ramach tej funkcji wykonuje czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego: urodzeń, małżeństw oraz zgonów, a także innych zdarzeń, które mają wpływ na stan cywilny osób fizycznych”, zob. A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 267. Praktyka wskazuje, że w tych gminach wszelkie czynności związane z rejestracją pełni zastępca kierownika USC, natomiast wójt żadnych czynności nie wykonuje, nie mając *nota bene* do tego najczęściej żadnych kompetencji. Co więcej, nie posiadając odpowiednich kwalifikacji (wykształcenia), a wykonując czynności w zakresie rejestracji stanu cywilnego, będziemy mieli do czynienia z sytuacją wykonywania przez niego zawodu, przy braku statusu zawodu wyuczonego. Dlatego też słusznym jest wprowadzony ustawowy wymóg z art. 8 ust. 1 pkt 4 P.a.s.c. dotyczący stażu pracy (praktyki, doświadczenia zawodowego) od kandydatów na zawodowych kierowników USC. Można mieć wątpliwości, czy taka ogólnie określona forma stażu, bez ukierunkowania na specjalizację w zakresie rejestracji stanu cywilnego, jest wystarczającą formą należytego przygotowania do zawodu i nabycia kompetencji zawodowych, szerzej na ten temat J. Gajda, *Jeszcze o braku spójności unormowań zawartych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz Prawie o aktach stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2013, nr 2, s. 47 i n. W literaturze podkreśla się, że posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku jest przesłanką, której spełnienie warunkuje posiadanie statusu pracownika samorządowego.

Analiza obecnego stanu prawnego wskazuje, że wobec pracowników samorządowych z wyboru brak jest jakichkolwiek wymagań co do wykształcenia i stażu pracy, por. A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s.133. Tak wyraźnie zarysowany kontrast co do wymogu kwalifikacji zawodowych kierownika USC z wyboru i naboru musi wzbudzać kontrowersje.

Co do katalogu przesłanek wymaganych, jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko kierownika USC, zob. art. 8 ust. 1–2 P.a.s.c. będące *lex specialis* w stosunku do art. 6 ust. 1–2 oraz ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

e) kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i zawodowego kierownika USC na gruncie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy

Brak harmonizacji przepisów P.a.s.c. i k.r.o. rodzi określone konsekwencje prawne. Zmiany, jakie dokonywały się na

przebiegu ostatnich 25 lat w zakresie P.a.s.c. w interesującym nas zakresie, nie były zharmonizowane ze zmianami, jakie dokonywały się w tym samym okresie na gruncie k.r.o. Zob. zestawienie tabelaryczne na końcu opracowania. Ewidentnym przykładem na rozdzielenie organów, jakim jest kierownik USC i wójt (burmistrz, prezydent miasta), może być przepis art. 79 § 2 k.r.o. w dawnym brzmieniu, jak i obecna treść art. 74. § 1 k.r.o., który temu ostatniemu daje możliwość przyjęcia do protokołu oświadczenia koniecznego do uznania ojcostwa *in mortis causa*. Jest to wyraźnie przyznana prerogatywa wynikająca z faktu piastowania urzędu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) a nie kierownika USC. Zatem można wskazać na przypadki w k.r.o., kiedy wójt (burmistrz, prezydent miasta) działa jako organ obok organu, jakim jest kierownik USC. Od początku lat 90. nowelizacje P.a.s.c., a zwłaszcza art. 39 wprowadzony ustawą 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. z 1990 r. Nr 34, poz. 198), nadał nowe brzmienie art. 6 ust. 2 P.a.s.c. Istotną zmianą w omawianym zakresie była jeszcze nowelizacja P.a.s.c. dokonana w art. 1 ustawy z dnia 19 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2008 r. Nr 182, poz. 1121). W kontekście naszych rozważań, począwszy od tej nowelizacji możemy mieć wątpliwości m.in. co do osoby uprawnionej do przyjęcia oświadczeń od nupturientów o wstąpieniu w związek małżeński, z uwagi na brzmienie przepisu art. 1 § 1 i 9 k.r.o. w jego nowelizowanych wersjach. W obecnym brzmieniu art. 9 k.r.o. po nowelizacji z 1998 r. nie daje możliwości wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przyjęcia oświadczenia w sytuacji nadzwyczajnej *in mortis causa*, co nie oznacza, że zmiana ta dała, czy utrzymała możliwość przyjęcia tych oświadczeń w sytuacjach zwyczajnych. Może on przyjąć przedmiotowe oświadczenia jedynie w sytuacji, gdy w gminie nie ma zatrudnionej innej osoby na stanowisku kierownika USC. Według np. K. Gondorka, A. Ustowskiej powołanie innego kierownika USC, wówczas jeszcze przez radę gminy, dawało wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jedynie kompetencje do dokonywania czynności *in articulo mortis* wynikających z art. 9 i 79 §2 k.r.o., tak K. Gondorek, A. Ustowska, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe*, Warszawa 1991, s. 61.

f) odpowiedzialność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie zadań należących do kompetencji zawodowego kierownika USC

W sytuacji wójta jako kierownika USC trudniej jest z różnych racji powiązać odpowiedzialność organu z jego odpo-

wiedzialnością osobistą aniżeli w przypadku zawodowego kierownika USC. Szerzej zob. 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. 46-49. Z pewnością odpowiedzialność etyczna pracowników administracji dopełnia odpowiedzialność prawną określoną w k.k. i k.c. Szerzej na ten temat zob. P. Kasprzyk, Rozważania o pozycji kierownika..., s. 112-118. Problematyka odpowiedzialności kierownika USC musi być rozważana z wielu różnych punktów widzenia.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na odpowiedzialność pracowników administracji (*responsibility*) w sensie czysto prawnym, *personal responsibility* – odpowiedzialność indywidualną pracownika, *answerability* – reagowanie administracji na bieżące potrzeby i oczekiwania społeczne, *accountability* – odpowiedzialność podmiotu wobec innego podmiotu za wykonywanie określonych usług, zob. A. Borowska, *Zasoby infrastruktury etycznej*, w: B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 520; T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 106. Uzasadnione jest przekonanie, że niezawodowy kierownik USC, pochodzący z wyboru, w większym stopniu jest narażony na popełnienie określonych typów przestępstw, np. nadużycie władzy z art. 231 k.k., którego przedmiotem ochrony jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, a także wynikający z tego ich autorytet. W tego typu przestępstwie czynność wykonawcza polega na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w związku z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków. Z przekroczeniem uprawnień przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub innego kierownika USC mamy do czynienia przede wszystkim wtedy, gdy ten jako funkcjonariusz publiczny podejmuje czynność wykraczającą poza jego uprawnienia służbowe. Oprócz odpowiedzialności karnej istnieje odpowiedzialność cywilna, przybierająca postać odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej rozpatrywanej na gruncie art. 417 i n. k.c. i możliwość regresu wobec kierownika USC będącego pracownikiem na podstawie art. 120 § 2 k.p., por. J. Parchomiuk, *Szczególny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników jako remedium na patologię w administracji publicznej*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie*, s. 840-841. W Europie istnieje kilka modeli odpowiedzialności urzędnika za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Może to być bezpośrednia odpowiedzialność osobista urzędnika i subsydiarna odpowiedzialność państwa w przypadku niewypłacalności urzędnika bądź bezpośrednia odpowiedzialność państwa

z prawem do roszczenia regresowego względem urzędnika lub solidarna odpowiedzialność państwa i urzędnika. Większość systemów prawnych przewiduje bezpośrednią odpowiedzialność podmiotu publicznoprawnego z możliwością roszczeń regresowych za szkodę winy umyślnej lub rażące niedbalstwo urzędnika, który dopuścił się rażącego naruszenia prawa. Ostatnia z wymienionych przesłanek stanowi jedną z trzech wymienionych w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, podstaw odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego, jakim jest m.in. kierownik USC, zob. art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173). Niezależnie od odpowiedzialności cywilnej i karnej można i należy wskazać na odpowiedzialność dyscyplinarną kierownika USC. Będąc osobą zaufania publicznego poddany jest on szczególnemu reżimowi zawodowej odpowiedzialności dyscyplinarnej, która koresponduje z gwarancją i ochroną praw obywateli. Zdaniem T. Barankiewicza poszukiwać należy „także innych odmian odpowiedzialności wskazujących na oczekiwany społecznie profesjonalizm zawodowy urzędnika, polegający m.in. na stałym aktualizowaniu wiedzy, znajomości obowiązujących przepisów prawa, czy jeszcze szerzej, dążeniu do rozwoju zawodowego poprzez branie udziału w szkoleniach i programach edukacyjnych”, zob. T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu...*, s. 114. Przepisy stanowiące podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych przejęto z rozwiązań wprowadzonych już w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Odpowiedzialnością tą objęto mianowanych pracowników samorządowych. Począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. zniesiono obowiązek zatrudniania na podstawie mianowania na stanowiskach kierowniczych i podstawa ta dotyczyła już wyłącznie pracowników zatrudnianych na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. Zawężono więc krąg osób objętych odpowiedzialnością dyscyplinarną, wyłączając kolejne grupy pracowników samorządowych spod tej odpowiedzialności przez zmianę zakresu pojęcia „pracownik mianowany”. Kierownikom USC zatrudnionym na podstawie mianowania, na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, przekształcił się z dniem 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Obecnie u.p.s. nie reguluje materii sankcji dyscyplinarnych *sensu stricto* za wadliwe wykonywanie obowiązków pracowników. Natomiast zgodnie z art. 43 ust. 1 u.p.s. w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio ogólne przepisy kodeksu pracy, który w dziale czwartym rozdział szósty przewiduje jedynie odpowiedzialność po-

razdawkową. Stąd też skutkiem naruszenia obowiązków pracowniczych przez kierownika USC, zgodnie z art. 108 k.p., może być kara porządkowa w postaci upomnienia lub nagany. Zdaniem T. Barankiewicza „pojawia się obawa, że regulacja ta nie daje wystarczających podstaw do mocniejszego sankcjonowania poważnych naruszeń obowiązków pracownika administracji samorządowej. W tym względzie podstawowymi warunkami kształtowania kadry urzędniczej, ze względu na zadania i obowiązki pracowników samorządowych, pozostaje instytucja okresowej oceny pracownika administracji”, tak T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu ...*, s. 116. Przedmiotem okresowej oceny jest wywiązywanie się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku służbowym, a także obowiązków określonych w art. 24 i art. 25 ust. 1 u.p.s. Do zakresu zadań *sensu stricte* wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wykonywanie zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego nie należy. Z uwagi na treść art. 27 ust. 3 u.p.s. wątpliwym jest, aby poddany był on okresowej ocenie w związku z wykonywaniem czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Co prawda art. 27 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 u.p.s. określa zakres podmiotowy oceny, przez kogo urzędnik ma być oceniany, czego dotyczy ocena, pisemną formę przeprowadzania oceny, lecz na podstawie art. 34 ust. 1 u.p.s. ocen okresowych nie przeprowadza się w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania i wyboru. Zatem sfera działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powiązana z obowiązkami służbowymi kierownika USC pozostaje poza kontrolą i oceną wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Inaczej ustawodawca określił zasady oceny zawodowego kierownika USC będącego pracownikiem samorządowym, pomimo że zrezygnował z określenia szczegółowego systemu oceny pracowników samorządowych w formie rozporządzenia wykonawczego do ustawy, to jednak pozostawił ogólne regulacje ustawowe w tym zakresie, dające podstawę do tworzenia przepisów wewnętrznych. Ewidentny dysonans odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodowego i niezawodowego kierownika USC prowadzi jednak do ogólnie negatywnej oceny tej regulacji. Nie sposób logicznie uzasadnić powodów, dla których wójt (burmistrz, prezydent miasta) miałby pozostawać poza zakresem oceny jego poczynąń jako kierownika USC.

V. Wnioski końcowe

1. Ogólne

Rola zawodowych kierowników USC zwiększa się i będzie stale rosła. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera idea korpusu zawodowych urzędników stanu cywilnego, w pełni profesjonalnego, obsługującego jedno z naj-

istotniejszych zadań związanych ze stanem cywilnym osób fizycznych. Nie ulega wątpliwości, że gwarantem dobrej jakości rejestracji stanu cywilnego w danym okręgu USC jest zawodowy urzędnik wykonujący samodzielnie powierzone przez ustawę zadania w myśl zasady: jeden okręg stanu cywilnego – jeden profesjonalny kierownik USC i jego zastępca. W budowaniu dobrej profesjonalnej kadry urzędników stanu cywilnego większy nacisk powinno się kłaść na aspekt motywacyjny i edukacyjny.

Błędem jest utrzymywanie poglądu, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) w przypadku powołania innej osoby na stanowisko kierownika USC jest lub powinien być uprawniony do dokonywania czynności zastrzeżonych zawodowemu kierownikowi USC.

2. Szczegółowe

a) wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jest w pierwszym rzędzie organem administracji samorządowej, jest wyposażony w kompetencje do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego z mocy prawa;

b) wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako kierownik USC z mocy prawa oznacza jedynie, że nie potrzebuje żadnego aktu nominacji, aby pełnić funkcję kierownika USC na terenie gminy, w której jest wójtem, a która stanowi okręg rejestracji stanu cywilnego;

c) pozycja prawna kierownika USC jest określona w sposób niezadowalający. Należy więc dookreślić w sposób bardziej szczegółowy pozycję ustrojową zawodowego kierownika USC i jego zastępcy;

d) sformułowanie: zatrudnia inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego z art. 6 ust 5 P.a.s.c. powinno być interpretowane jako innego kierownika zamiast wójta (burmistrza, prezydenta miasta) a nie obok, w przeciwnym razie kierownikiem USC byłyby dwie różne osoby, co jest sprzeczne z ustalonym porządkiem prawnym;

e) piastunem organu, jakim jest kierownik USC, nie mogą być dwie osoby. W przeciwnym razie zmuszeni jesteśmy do przyjęcia tezy o funkcjonowaniu dwóch kierowników USC o tych samych kompetencjach i zakresie działania w jednym okręgu USC, co jest sprzeczne z ustawą P.a.s.c.;

f) wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ administracji samorządowej jest zobowiązany do działania w granicach prawa i może dokonywać tylko tych czynności, co do których jest uprawniony ustawowo. Jeżeli w okręgu USC jest powołana inna osoba na stanowisku kierownika USC, jest to kierownik USC, o którym mowa w art. 1 § 1 k.r.o., wójt (burmistrz, prezydent miasta) może przyjąć jedynie oświadczenie do protokołu o uznaniu ojcostwa *in articulo mortis* (art. 74 § 1 k.r.o.);

g) w historii rejestracji stanu cywilnego nie było „prymatu” niezawodowego nad zawodowym kierownikiem USC;

h) wykładnia gramatyczna, funkcjonalna, historyczna

i celowościowa omawianych przepisów prawnych prowadzi do wniosku o nieuprawnionym działaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie rejestracji stanu cywilnego, w przypadku zatrudnienia zawodowego kierownika USC;

i) wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełni funkcję kierownika USC i wykonuje w tym zakresie zadania do momentu: 1) wygaśnięcia mandatu (art. 29 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), 2) łączenia dwóch lub więcej gmin w jeden okręg (art. 7 ust. 1 P.a.s.c.). Jeżeli nastąpiła zmiana właściwości okręgu rejestracji stanu cywilnego, kierownikiem USC właściwym do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego jest kierownik USC, który przejął właściwość okręgu rejestracji stanu cywilnego, tzn. wójt gminy wchłoniętej traci uprawnienia kierownika USC w zakresie rejestracji stanu cywilnego, o którym mowa w art. 1 §1 k.r.o., posiada natomiast uprawnienia jako wójt (np. z art. 74 § 1 k.r.o.), 3) zatrudnienia innej osoby na stanowisku kierownika USC (art. 6 ust. 4–5 P.a.s.c.);

j) wątpliwości budzi sposób doboru do pełnienia funkcji kierownika USC z wyboru, gdzie wymaga się wiedzy prawniczej i doświadczenia w administracji.

VI. Odpowiedzi na pytania

Czy w wystarczającym zakresie jest określona pozycja prawna kierownika USC w prawie polskim?

Odpowiedź jest negatywna.

Czy relacja pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a kierownikiem USC na gruncie ustawy prawo o aktach stanu cywilnego jest w sposób należyty dookreślona?

Odpowiedź jest negatywna.

Czy w przypadku powołania innego kierownika USC, wójt (burmistrz, prezydent miasta) traci swoje uprawnienia jako kierownik USC?

Odpowiedź jest pozytywna.

VII. Zastrzeżenia prawne

W przypadku różnic interpretacyjnych w omawianym zakresie wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powinni powstrzymać się od dokonywania czynności w zakresie rejestracji stanu cywilnego, jak również przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, jeżeli w danym okręgu USC jest powołany zawodowy kierownik USC.

Prawo o aktach stanu cywilnego				Prawo rodzinne	
data	akt prawny	treść	data	akt prawny	treść
od 1 stycznia 1946 r.	dekret z 25 września 1945 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 282).	art. 8 (1) Urzędnikiem stanu cywilnego jest z mocy niniejszego prawa przelożony gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), zastępcą urzędnika stanu cywilnego — jego zastępcą (podwójci, wiceburmistrz, wiceprezydent miasta), a o ile w skład organu zarządzającego gminy wchodzi więcej niż jeden zastępcą przelożonego, zastępcą urzędnika stanu cywilnego jest ten, któremu stosownie do wewnętrznego podziału czynności zadanie to przypadnie. (2) Przepisu ust. (1) nie stosuje się, o ile okręgowa władza nadzorczą lub za jej zezwoleniem przelożony gminy ustanowi dla danego obwodu specjalnego urzędnika stanu cywilnego oraz jego zastępcę; przelożony gminy może w tym trybie ustanowić jedynie innego urzędnika zarządu gminnego”.	od 1 stycznia 1946 r. do dnia 30 września 1950 r. (włącznie).	dekret z 25 września 1945 r. – Prawo małżeńskie (Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 270).	zawarcie małżeństwa art. 12 § 1 Małżeństwo może być zawarte przed urzędem stanu cywilnego niezależnie od miejsca zamieszkania wstępujących w związku małżeńskie. § 2 Jedynie małżeństwo, zawarte przed urzędnikiem stanu cywilnego, ma skutki prawne w obliczu Państwa.
od 31 sierpnia 1955 r.	dekret z 8 czerwca 1955 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1955 r. Nr 25, poz. 151 ze zm.).	art. 7. 1 Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest przewodniczący prezydium rady narodowej, jego zastępcą — sekretarz prezydium. W razie potrzeby prezydium rady narodowej może powołać drugiego zastępcę. 2. Prezydium rady narodowej może powołać osobnego kierownika urzędu stanu cywilnego oraz jego zastępcę lub zastępców”.	od 1 stycznia 1965 r.	ustawa z 27 czerwca 1950 r. – Kodeks rodzinny (Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 308 ze zm.).	art. 1 § 1 Małżeństwo zostaje zawarte, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie obecni złożą przed urzędnikiem stanu cywilnego zgodne oświadczenia, że wstępują w związek małżeński. § 2 Jeżeli oświadczenia nie zostały złożone przed urzędnikiem stanu cywilnego, małżeństwo nie jest zawarte. Art. 5 W razie niebezpieczeństwa, zagrażającego bezpośrednio życiu jednej ze stron, wolno zawrzeć małżeństwo przed którymkolwiek urzędnikiem stanu cywilnego i bez przewidzianych prawem dokumentów (...).
				ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59 ze zm.) Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 583.	art. 79. § 1. Uznanie dziecka może nastąpić przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego albo przed sądem opiekuńczym. § 2. W razie niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio życiu ojca może on uznać dziecko tak, że przed którymkolwiek z członków prezydium miejscowej rady narodowej albo przed notariuszem.

od 1 marca 1987 r.	ustawa z 29 września 1986 r. (Dz. U. z 1986 r. Nr. 36, poz. 180 ze zm.). Od 16 lipca 2004 r. tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688. Od 7 października 2011 r. tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. nr 212, poz. 1264.	art. 6. 1. Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego, który jest terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego. 2. W miastach liczących do 50 tys. mieszkańców oraz w gminach funkcję organu, o którym mowa w ust. 1, może pełnić również prezydent miasta albo naczelnik miasta lub gminy, w razie niemożności wykonywania tej funkcji przez kierownika urzędu.		zm. od 1 marca 1987 r. (Dz. U. z 1986 r. Nr 36, poz. 180), art. 85	art. 9. W razie niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio życiu jednej ze stron małżeństwo może być zawarte prze kierownikiem urzędu stanu cywilnego lub przed terenowym organem administracji państwowej stopnia podstawowego, (...).	art. 79. § 1. Uznanie dziecka może nastąpić przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego albo przed sądem opiekuńczym, (...). § 2. W razie niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio życiu ojca może on uznać dziecko także przed terenowym organem administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego albo przed notariuszem.
	zm. od 1 stycznia 1989 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 19, poz. 132), art. 17	art. 6. 1. Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego, który jest terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego lub zastępca kierownika. 2. W miastach liczących do 50 tys. mieszkańców oraz w gminach funkcję organu, o którym mowa w ust. 1, może pełnić również prezydent miasta albo naczelnik miasta lub gminy, w razie niemożności wykonywania tej funkcji przez kierownika urzędu.		zm. od 15 listopada 1998 r. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 1998 r. Nr 117, poz. 757), art. 1	art. 1. § 1. Małżeństwo zostaje zawarte, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie obecni złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego oświadczenia, że wstępują ze sobą w związek małżeński. § 2. Małżeństwo zostaje również zawarte, gdy mężczyzna i kobieta zawierający związek małżeński (...) w obecności duchownego oświadczając wolę jednoczesnego zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu i kierownik urzędu stanu cywilnego następnie sporządzi akt małżeństwa (...).	art. 79. § 1. Uznanie dziecka może nastąpić przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego albo przed sądem opiekuńczym, (...). § 2. W razie niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio życiu ojca lub dziecka uznanie dziecka może nastąpić także przed notariuszem.
	zm. od 27 maja 1990 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198), art. 3 pkt 19, art. 39	art. 6. 1. Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca (zastępcy). 2. Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent). 3. Rada gminy może powołać innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę (zastępców).				

od 1 marca 2015 r.	zm. od 29 października 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 182, poz. 1121), art. 1	art. 6. 1. Czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca (zastępcy). 2. Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent). 3. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego w gminach powyżej 50 000 mieszkańców. 4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatrudnić inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego w gminach poniżej 50 000 mieszkańców. 5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisku zastępcy (zastępców) kierownika urzędu stanu cywilnego.		zm. od 13 czerwca 2009 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1431), art. 1		art. 73. § 1. Uznanie ojcostwa następuje, gdy mężczyzna, od którego dziecko pochodzi, oświadczy przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego, (...). art. 74. § 1. W razie niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio życiu matki dziecka lub mężczyzny, od którego dziecko pochodzi, oświadczenie konieczne do uznania ojcostwa może zostać zaprotokolowane przez notariusza albo złożone do protokołu wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa, sekretarza powiatu albo gminy (...).
od 1 marca 2015 r.	Ustawa z 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1741)	art. 6. 3. Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). 4. W okręgach liczących poniżej 50 000 mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego oraz może zatrudnić inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego. 5. W okręgach liczących powyżej 50 000 mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego oraz może zatrudnić zastępcę lub zastępców kierownika urzędu stanu cywilnego.				



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl