

ORGANIZACJA REJESTRACJI STANU CYWILNEGO W POLSCE W UJĘCIU HISTORYCZNYM

WOJCIECH M. HRYNICKI

WPROWADZENIE

Współczesna rejestracja stanu cywilnego, wywodząca się ze średniowiecznej rejestracji sakramentów kościelnych, odgrywa nieprzecenioną rolę w szeroko pojętej ewidencji ludności. Ponieważ ma charakter „systemu obligatoryjnych, trwałych i ciągłych wpisów dotyczących stanu cywilnego”¹, wpływa na indywidualną pozycję jednostki w sferze administracyjnoprawnej. Jak zauważył jednak J. Litwin, zadaniem rejestracji stanu cywilnego jest uchwycenie pewnych zdarzeń indywidualnych i kształtowania się w tej dziedzinie losów jednostki; funkcja społecznie służebna w zakresie administracyjnoprawnej ewidencji obywateli dla przeróżnych celów administracyjnych i tworzenia obrazu zjawisk demograficznych jest funkcją wtórną, acz niemniej ważną². Należy zgodzić się z twierdzeniem, że „rejestracja zdarzeń określających stan cywilny stabilizuje pozycję osoby fizycznej w stosunkach faktycznych i prawnych, a regulując stosunki społeczne i obrót prawny, jest istotnym czynnikiem porządku w państwie”³.

Rejestracja stanu cywilnego w Polsce od czasów zakończenia II wojny światowej ma wyłącznie charakter świecki. Sekularyzacja tej dziedziny administracji publicznej nastąpiła w naszym kraju dość późno i była przejawem XIX-wiecznej tendencji podejmowania przez administrację wielu zadań, które wcześniej w większości należały do

¹ Z. Duniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego – zagadnienia administracyjnoprawne*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, M. Stahl (red.), Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2002, s. 44.

² J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Łódź: Spółdzielnia Wydawnicza „Prawo”, 1949, s. 11.

³ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część szczegółowa*, Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 1997, s. 20.

sfery kościelnej⁴. Przez te prawie siedemdziesiąt lat mocno ewoluowała i dziś należy zastanowić się czy wybrany system rejestracji jest systemem prawidłowym, zwłaszcza w obliczu proponowanej przez ustawodawcę nowej formuły Prawa o aktach stanu cywilnego⁵.

OD ŚREDNIOWIECZA DO NOWOŻYTNOŚCI

Na wstępie należy przypomnieć, że akty stanu cywilnego wyrosły z kościelnych metryk chrztów, ślubów i zgonów, które prowadzono początkowo wyłącznie dla celów kościelnych⁶. Początki rejestracji stanu cywilnego na ziemiach Europy, w tym również na ziemiach Polski, związane są z historią kościoła rzymskokatolickiego, a konkretnie z Soborem w Trydencie, zwołanym w 1545 roku przez papieża Pawła III w celu zapobieżenia skutkom reformacji i następnie przeniesionym w 1547 roku, z powodu dżumy – do Bolonii.

Kryzys moralny kościoła rzymskokatolickiego w XVI wieku i narastające ruchy protestanckie spowodowały konieczność przeprowadzenia głębokich reform i zmiany spojrzenia na świat. Pod naciskiem cesarza Karola V, papież Paweł III (*Alessandro Farnese*), zgodził się zwołać sobór do Trydentu, gdzie spodziewano się nawiązać dialog z protestantami⁷. Ten niecierpiący się dobrą sławą papież, znany z rozwiązanego trybu życia i nałożenia ekskomuniki na króla Anglii Henryka VIII, zapisał się pozytywnie w historii administracji, zwołując sobór tak istotny z punktu widzenia organizacji rejestracji stanu cywilnego. Sobór ten, trwający za pontyfikatu jeszcze kolejnych czterech papieży⁸, zakończył się w 1563 roku, odciskając na zawsze piętno na aktach stanu cywilnego poprzez wprowadzenie obowiązku rejestracyjnego urodzin, zgonów i małżeństw.

W roku 1577 duchowieństwo polskie przyjęło ustawy Soboru Trydenckiego⁹ i od tego czasu przyjęc należałoby organizację rejestracji stanu cywilnego w Polsce. Rejestracja ta z całą pewnością obciążona była natenczas wieloma wadami. Przede wszystkim nie objęła całego ówczesnego obszaru państwa polskiego (nie sięgała wschodnich rubieży, które po unii z Litwą wykraczały poza linię Smoleńsk – Kozielsk – Kursk) i prowadzona była nader niedokładnie. Często pomijano w księgach istotne dane, takie jak np. data urodzenia lub data zgonu, wpisując jedynie datę dokonania obrządku reli-

⁴ E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy: Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, 2004, s. 110.

⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 1741 ze zm., zwana dalej *Prawem asc.*

⁶ E. Smoktunowicz, *Pozycja obywatela w dziedzinie stosunków osobistych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, T. Rabska (red.), t. IV, Wrocław: Polska Akademia Nauk – Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1980, s. 23.

⁷ J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław – Warszawa – Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1999, s. 200.

⁸ Kolejno: Juliusz III (*Giovanni Maria Ciochi del Monte*), Marcellin II (*Marcello Cervini degli Spannuchi*), Paweł IV (*Giovanni Pietro Carafa*), Pius IV (*Giovanni Angelo de Medici*).

⁹ M. Albiniak, A. Czajkowska, *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Toruń: Dom Organizatora TNOiK, 1996, s. 11.

gijnego (datę chrztu, datę pogrzebu)¹⁰. Ponieważ wprowadzona przez Sobór Trydencki rejestracja była znacząco dysfunkcyjna, dużym osiągnięciem w zakresie jej uporządkowania, było ustanowienie w 1614 roku przez papieża Pawła V (*Camillo Borghese*)¹¹ – formuły sporządzania aktów metrykalnych oraz nakazanie biskupom w roku 1744 – przez papieża Benedykta XIV (*Prospero Lorenzo Lambertini*) – czuwania nad dokładnym wykonywaniem przepisów metrykalnych¹². Tak zatem kolejni papieże wpisali się w historię administracji w obszarze rejestrowania stanu cywilnego. Jednak uporządkowanie było tylko pozorne, bowiem dalej rejestrację kościelną cechowała daleko posunięta niedokładność i wybiórczość (np. nie rejestrowano dzieci, które nie dożyły chrztu kościelnego lub zgonów w czasach epidemii).

Ponieważ państwa europejskie, w tym Polska, powierzyły rejestrację stanu cywilnego osobom duchownym, znajdowała się ona wtenczas poza kontrolą aparatu państwa jako tworu świeckiego. Wyłączenie spraw rejestrowania stanu cywilnego z obszaru administracji świeckiej pociągało za sobą szereg nieprawidłowości na ziemiach polskich, zwłaszcza w obliczu wielości wyznań i konfliktów między nimi, a szczególnie w epoce rozwijających się ruchów protestanckich. Niedbalstwo i niedokładność duchowieństwa, a czasem wręcz niewykonywanie odgórných zaleceń władzy kościelnej w tym obszarze zadań rodziło wiele problemów praktycznych. Władze kościelne próbowały temu zaradzić i kontrolować duchowieństwo, np. Synod Łowicki w 1602 roku i Synod Chełmiński w 1641 roku zakładały nałożenie kary dziesięciu grzywien na niedbałych duchownych, a Synod Łucki w 1641 roku zabronił proboszczom wyręczać się posługą nauczycieli lub sług kościelnych w sprawach rejestracyjnych¹³. Wydaje się jednak, że dopiero wyżej wspomniany nakaz papieża Benedykta XIV z 1744 roku poprawił nadzór nad wykonywaniem przepisów metrykalnych.

W tym zakresie można powiedzieć, że średniowieczna i postmediewalna organizacja rejestracji stanu cywilnego była niewydolna, a biurokracja w tym obszarze jawiła się na ogół w pejoratywnym świetle. Na tamten okres rejestracja ta wymagała głębszych zmian.

OD NOWOŻYTNOŚCI DO DZISIEJSZYCH POSTULATÓW

Nie ulega wątpliwości, że administracja jest systemem żywym, który nieustannie podlega przeobrażeniom i ewolucjom, mając na celu swoje doskonalenie. Toteż państwo polskie w drugiej połowie XVIII wieku, dostrzegając niedostatki administracji kościelnej w omawianym obszarze, zaczęło regulować obowiązek prowadzenia rejestracji stanu cywilnego. Wtedy to ustawa z 1764 roku przyznała księgom prowadzonym przez proboszczów wyznania rzymskokatolickiego i greckounickiego „moc dowodową doku-

¹⁰ L. Szwejkowska, *Ważność czynności prawnych związanych z rejestracją stanu cywilnego*, „Poradnik dla kolegów orzekających” nr 3/rok IV, s. 4.

¹¹ J.N.D. Kelly, *Encyklopedia papieży*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1997, *passim*.

¹² I. Grabowski, *Urzędy stanu cywilnego*, [w:] *Encyklopedia powszechna prawa publicznego*, Z. Cybichowski (red.), t. II, Warszawa: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska” 1930, s. 1078–1079.

¹³ *Ibidem*, s. 1079.

mentów publicznych”¹⁴. Z punktu widzenia nauki administracji i prawa administracyjnego było to wydarzenie doniosłe, gdyż po raz pierwszy nadano tym dokumentom wprowadzonym i tworzone przez sektor niepaństwowy – charakter publiczny. W ślad za tym ustawa z 22 czerwca 1789 roku wprowadziła obowiązek prowadzenia metryk chrztów, ślubów i pogrzebów przez duchownych wszystkich wyznań chrześcijańskich, wyrażając coraz większe zainteresowanie kontrolą tej sfery publicznej. System jednak w dalszym ciągu funkcjonował wadliwie, nie tylko ze względu na pozostawanie poza nim ksiąg rejestracyjnych wyznań niechrześcijańskich (głównie rabinów żydowskich i imamów mahometańskich), ale licznych błędów rejestracyjnych oraz swobodnego podejścia duchownych do nałożonego na nich obowiązku. Jednak całkowicie system rejestracji stanu cywilnego w Polsce zmieniły rozbiory Polski, dzieląc dotychczasowe terytorium państwa między zaborców preferujących z biegiem czasu odmienne systemy rejestracyjne, początkowo wyznaniowe, ale później w części świeckie.

Pierwszym świeckim na ziemiach polskich systemem, który wyrwał kościołowi rzymskokatolickiemu administrację odpowiedzialną za rejestrację stanu cywilnego (konkretnie w Księstwie Warszawskim) był niespodziewanie rewolucyjny system francuski. Znaczenia Rewolucji Francuskiej (1789–1799) dla rozwoju współczesnej demokracji, praw człowieka oraz nowoczesnej i świeckiej administracji nie sposób przecenić¹⁵. „Sekularyzacja urzędów i ksiąg stanu cywilnego jest dziełem Wielkiej Rewolucji Francuskiej i wypływa z ducha jakobińskiego”¹⁶. Należy przypomnieć, że 1 maja 1808 roku Księstwo Warszawskie poddane zostało świeckiemu prawu cywilnemu, poprzez wprowadzenie m.in. Kodeksu Napoleona z 1807 roku¹⁷. Kodeks Napoleona regulował prowadzenie rejestracji stanu cywilnego wyłącznie w formie świeckiej i w tym zakresie wzorował się na pierwszych na świecie ustawach wprowadzających świecki system rejestracji urodzeń, małżeństw i zgonów – ustawie z 20-25 września 1792 r., będącej dziełem francuskich racjonalistów oraz ustawie z 27 lutego (*20 pluviöse*) 1800 r., które oddały system prowadzenia aktów stanu cywilnego na zawsze urzędom stanu cywilnego¹⁸. Ten świecki system wprowadził obowiązek rejestrowania stanu cywilnego (w księgach urodzeń, małżeństw i zgonów) dla wszystkich obywateli niezależnie od ich wyznania i przekonań religijnych, a nawet dokonywał rejestracji małżeństw zawartych przed osobą duchowną w formie wyznaniowej.

Dzięki temu *novum* historia organizowania rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich uczyniła milowy krok do przodu. System świecki zapewniał większy profesjonalizm oraz równość w dostępie do aktów stanu cywilnego. Do tej pory bowiem zdarzało się w całej Europie, w tym oczywiście w Polsce, że rejestracja stanu cywilnego dokonywana przez duchownych była wybiórcza i niedokładna. Poza tym pozbawiona była kontroli ze strony aparatu państwa, którego obywateli rejestrowano. Wprowadzenie profesjonalnej kadry urzędniczej, która w założeniu miała zawodowo zajmować się tym

¹⁴ L. Szweykowska, *op. cit.*, s. 4.

¹⁵ Zob. więcej: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań: Ars Boni et Aequi, 2002, s. 215 i n., A. Mączak (red.), *Historia Europy*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1997, s. 492 i n.

¹⁶ J. Litwin, *op. cit.*, s. 6.

¹⁷ Zob. S. Szer, *Prawo rodzinne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1954, s. 23.

¹⁸ I. Grabowski, *op. cit.*, s. 1080.

wycinkiem spraw publicznych, musiało przynieść pozytywne efekty. Kadra ta musiała być także odpowiednio kierowana, by po latach móc z całą pewnością zbierać owoce sekularyzacji. Słowa te nie wydają się tylko postulatami, bowiem w kwietniu 1808 roku powołano komisję egzaminacyjną dla kandydatów na posady urzędnicze i utworzono Szkołę Prawa w Warszawie, a w 1811 roku Szkołę Nauk Administracyjnych¹⁹.

Choć Rewolucja Francuska wywarła wielce pozytywny wpływ na organizację rejestrowania stanu cywilnego na naszym terytorium, francuski system świecki nie obowiązywał na wszystkich ziemiach polskich i po upadku Napoleona został stopniowo wyparty. Jednak mimo likwidacji Księstwa Warszawskiego i powołania Królestwa Kongresowego, świecki system rejestracji stanu cywilnego obowiązywał do 1825 roku, kiedy wydano pierwszą księgę kodeksu cywilnego polskiego, która niestety zniósła świecką rejestrację dla wyznań chrześcijańskich, ale utrzymała ją dla wyznań niechrześcijańskich. Z biegiem czasu do systemu wyznaniowego głównych kościołów włączono rejestrację prowadzoną przez mniejsze kościoły chrześcijańskie (mennonitów, staroobrzędowców, mariawitów). System świecki dla bezwyznaniowców również okazał się niepotrzebny, bowiem zgodnie z ideą carską, każdy obywatel miał obowiązek należeć do jednego z prawnie uznanych wyznań religijnych.

Innym przykładem organizowania przed II wojną światową rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich wyłącznie w formie świeckiej był system pruski, wprowadzony na ziemiach zajętych przez tego zaborcę. Trzeba powiedzieć, że system ten, oparty w części na francuskim systemie rewolucyjnym, choć wprowadzony stosunkowo późno, funkcjonował bardzo sprawnie i z pewnością możemy powiedzieć, że był to najlepiej funkcjonujący system rejestracji stanu cywilnego na historycznych ziemiach polskich. Rejestracja na terenie zaboru pruskiego prowadzona była na podstawie Kodeksu Cywilnego Niemieckiego (*Bürgerliches Gesetzbuch*) z 1896 r. oraz wprowadzonej wcześniej ustawy z 6 lutego 1875 r. o rejestracji stanu cywilnego i o zawieraniu małżeństw²⁰ (zatem dopiero na dzień 1 stycznia 1876 roku datuje się sekularyzację rejestracji stanu cywilnego w Starej Rzeszy). Akty te statuowały rejestrację o wyłącznie świeckim charakterze, prowadzoną przez urzędy stanu cywilnego dla wszystkich mieszkańców niezależnie od wyznania. Rejestracja kościelna straciła natenczas na znaczeniu, a księgi kościelne, choć nadal były prowadzone, straciły ostatecznie moc dowodową dokumentów stanu cywilnego. Świeckość rejestracji pruskiej była daleko idąca. Nie tylko małżeństwo zawarte w formie religijnej w obliczu prawa cywilnego nie było ważne i nie podlegało rejestracji w urzędzie stanu cywilnego, ale i duchowni nie mogli udzielać ślubów tym osobom, które nie zawarły uprzednio małżeństwa w formie świeckiej przed urzędnikiem stanu cywilnego. „Za przekroczenie tego zakazu osoby duchowne podlegały karze grzywny lub więzienia, a wyjątek od niego stanowiło udzielenie ślubu religijnego w wypadku, gdy życiu jednego z przyszłych małżonków zagrażało niebezpieczeństwo z powodu choroby”²¹. Z biegiem czasu wprowadzono także ustawę z dnia 11 czerwca 1920 r. o stanie cywilnym, która potwierdziła rejestrację wyłącznie świecką dla wszystkich osób bez względu na wyznanie lub bezwyznaniowość.

¹⁹ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2006, s. 207.

²⁰ M. Albinia, A. Czajkowska, *op. cit.*, s. 12.

²¹ L. Szwejkowska, *op. cit.*, s. 9.

Państwo pruskie stworzyło prawie doskonały korpus urzędniczy, wiernie oddany państwu i jego polityce. „Sprawność pruskiej administracji zwłaszcza w XVIII wieku budziła podziw w Europie”²². Stała się ona podwaliną sprawnego funkcjonowania II Rzeszy Niemieckiej w XIX w. W urzędach stanu cywilnego był ustanowiony jeden urzędnik stanu cywilnego i przynajmniej jeden zastępca. W celu zapewnienia rejestracji charakteru ściśle świeckiego obowiązywał zakaz łączenia funkcji urzędnika stanu cywilnego i jego zastępcy z funkcją kościelną. Administracja pruska zdawała sobie bowiem sprawę z tego, że dalsze prowadzenie ksiąg stanu cywilnego przez duchownych, nawet zasiadających na państwowych urzędach, może być narażone na ogrom błędów identyfikowanych dotychczas w tej rejestracji. Poza tym państwo pruskie realizowało ściśle politykę świeckości, zdając sobie sprawę z niemożności efektywnego nadzoru nad urzędnikami, którzy jednocześnie byli duchownymi. Nic też dziwnego, że to właśnie tacy Niemcy, jak np.: Max Weber i Karl Marx, obserwując administrację własnego kraju, spopularyzowali termin biurokracja (w jego pozytywnym znaczeniu)²³. Organizacja rejestracji stanu cywilnego do przedednia II wojny światowej na ziemiach polskich zagarniętych przez zaborcę nie cechowała się istotnymi dysfunkcjami i, nie licząc ustaw norymberskich, dopiero reforma z 1937 roku wprowadziła do aktów stanu cywilnego instytucje będące przejawem polityki hitlerowskiej III Rzeszy Niemieckiej.

W przeciwieństwie do dobrze zorganizowanej pruskiej organizacji rejestrowania stanu cywilnego, organizacja tego obszaru administracji w zaborze rosyjskim była obciążona dysfunkcjami. Rejestracja na tych terenach (Białostoczczyzna i tereny zabużańskie wraz z terenami Wielkiego Księstwa Litewskiego) poddana została przepisom IX tomu Zводу Praw Cesarstwa Rosyjskiego (*Svod Zakonov*) z 1832 roku. System ten miał charakter wyłącznie wyznaniowy, a rejestracja prowadzona była przez przełożonych duchowieństwa wszystkich wyznań (prawosławnego, katolickiego, ewangelickiego, mojżeszowego). W systemie tym można było jednak odnaleźć pierwiastek świeckości. Mianowicie „rolę konsystorza wyznań chrześcijańskich pełniły urzędy wojewódzkie i zarządy miejskie”²⁴. Organizacja rosyjska rejestracji stanu cywilnego cechowała się dużą swobodą i jeszcze większą niedokładnością (nie rejestrowano wszystkich zdarzeń, mieszano różne zdarzenia w jednej księdze, zamiast nowych wpisów czyniono wzmianki przy wpisach już istniejących – zwłaszcza dotyczyło to wzmianek o małżeństwie lub zgonie dopisywanych przy urodzeniu). W księgach tych często pomijano pewien procent mieszkańców, zwłaszcza tych najuboższych.

Nieco lepiej, aczkolwiek niewiele, zorganizowana była rejestracja stanu cywilnego na terenach byłego zaboru austriackiego. Od czasów austriackiego Kodeksu Cywilnego (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*) z 1811 roku, system rejestracji stanu cywilnego miał charakter mieszany (wyznaniowo-świecki), z przewagą rejestracji wyznaniowej. Dla wyznań chrześcijańskich rejestrację prowadzili proboszczowie parafii, z kolei dla wyznań niechrześcijańskich wyznaniowe urzędy metrykalne (np. dla wyznania mojżeszowego – rabini). Nadzór nad rejestracją wyznaniową sprawowały władze administracyjne. Rejestracja świecka obowiązywała natomiast jedynie w stosunku do osób

²² G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2002, s. 122.

²³ Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Liber, 1997, s. 160–161.

²⁴ L. Szwejkowska, *op. cit.*, s. 9.

nienależących do żadnego wyznania prawnie uznanego lub w stosunku do bezwyznaniowców, a ponieważ takich osób nie było za wiele – rejestracja ta nie miała większego znaczenia. Stąd też na terenie zaboru austriackiego nigdy nie powstał tak sprawny korpus urzędniczy, jaki udało się stworzyć administracji pruskiej.

W tak skomplikowanej rzeczywistości rejestracyjnej pojawiały się również problemy kolizyjne, które występowały zwłaszcza przy zawieraniu małżeństw. Rozstrzygane one były w sposób pragmatyczny, mianowicie w tym systemie, w którym dokonywany był obrzęd, ten system determinował rejestrację.

Niestety wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości w 1918 roku, organizacja rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich nie tyle nie uległa zasadniczej zmianie, co wręcz skomplikowała się. Rejestracja stanu cywilnego, tonąca w otchłani czterech odmiennych systemów preferowanych przez zaborców, wzbogacona została o kolejny system, oparty o węgierską ustawę XXXIII z 1894 r. o metrykach państwowych, która obowiązywała na terenie Spiszu i Orawy²⁵. I choć system węgierski, podobnie jak system pruski, miał charakter wyłącznie świecki, zakres rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich komplikował się o kolejne podstawy prawne. Dodatkowo trzeba zauważyć, że ze względu na osiągnięcia w dziedzinie prawa i organizacji administracji Wielkiej Rewolucji Październikowej (1917), na terenie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich obowiązywał już dekret Rady Komisarzy Ludowych RSFRR z 18 grudnia 1917 r. o małżeństwie cywilnym, dzieciach i prowadzeniu ksiąg stanu cywilnego, sekularyzujący tam rejestrację stanu cywilnego²⁶. Jednak na terenach przedwojennych województw wschodnich i Białostocczyzny, wchodzących niegdyś do zaboru rosyjskiego, nadal funkcjonował system jedynie wyznaniowy rejestracji stanu cywilnego²⁷.

Taki swoistego rodzaju bałagan systemów organizujących rejestrację stanu cywilnego powodował wiele komplikacji w praktyce. Stan ten należało jak najszybciej zmienić poprzez ujednoczenie systemu na całym terenie odrodzonego państwa polskiego oraz poprzez jego całkowitą sekularyzację. Mimo ponad dwudziestu lat nie zdołano tego osiągnąć, a jedynym znaczącym krokiem ku poprawie było zniesienie przez art. 96 Konstytucji Marcowej z 1921 r. tytułów rodowych²⁸, co miało przełożenie na nieujmowanie tych tytułów i różnic stanowych w aktach stanu cywilnego. Biurokracja polskich aktów stanu cywilnego w międzywojniu jawiła się więc w niekorzystnym świetle, mimo tego, że w pewnych obszarach funkcjonowała sprawnie. Rejestracji bowiem nie zaprzestano, akty stanu cywilnego i kościelne metryki tworzone nieustannie i bezkolizyjnie wydawano z nich odpisy, choć z punktu widzenia ponad dwudziestu lat II Rzeczypospolitej – wachlarz różnych systemów prawnych kształtujących tę rejestrację jest dziś nie do usprawiedliwienia.

Należy wziąć pod uwagę, że „jeżeli w administracji państwowej widzimy celową organizację powołaną do realizacji zadań państwa, jeżeli dalej uznajemy, że zadania te mają charakter publiczny w tym sensie, że dotyczą istotnych interesów społecznych

²⁵ K. Gonderek, A. Ustowska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Przepisy wykonawcze i związkowe*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1991, s. 9.

²⁶ J. Litwin, *op. cit.*, s. 6.

²⁷ L. Szwejkowska, *op. cit.*, s. 11.

²⁸ Ustawa z dn. 17 III 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267.

stwa, to w tych warunkach nie może być miejsca dla poglądu, że organy administracji państwowej mogą działać byle jak i że z istoty ich zadań nie wynika konieczność sprawnego działania”²⁹. Jednak z punktu widzenia czasu, nierozwiązanie w dwudziestoleciu międzywojennym problemu niejednolitego rejestrowania stanu cywilnego należy poddać krytyce, zwłaszcza w aspekcie postulatu efektywności administracji, osiąganey nie tylko poprzez sprawną organizację, ale dzięki sprawnemu korpusowi urzędniczemu i właściwemu nadzorowi nad nim. Administracji międzywojnia nie udało się stworzenie korpusu fachowych urzędników stanu cywilnego. Spowodowało to pozostawienie zadań związanych z rejestracją stanu cywilnego częściowo w rękach duchownych, co zakłóciło właściwy nadzór aparatu państwa nad tym obszarem zadań publicznych. A przecież wszelkie działania są sprawne, gdy prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu przy możliwie najmniejszych nakładach. „Zasada sprawności jako zasada prawa wprowadza normatywny obowiązek sprawnego działania organów administracji”³⁰. W dwudziestoleciu międzywojennym zasada ta w obszarze rejestracji stanu cywilnego nie była więc szczególnie przestrzegana. „W działalności każdego kolektywu realizującego określone zadania można wyodrębnić element kontroli, odgrywający przeważnie istotną rolę i łączący się z kierownictwem”³¹. Tak też i kontrola nad administracją stanu cywilnego nie spełniała standardów, a kierownictwo tą gałęzią spraw publicznych nie może być dziś oceniane pozytywnie.

W czasie II wojny światowej okupant hitlerowski próbował ujednoczyć rejestrację stanu cywilnego na ziemiach zajętych, ale nie wszędzie się to udało. Nadto część terytorium polskiego państwa przedwojennego znalazła się pod okupacją radziecką, a tam wprowadzanie administracji przez tego okupanta przebiegało nader chaotycznie. Jak wspomina J. Litwin, rejestracja stanu cywilnego w Polsce była przed dniem 1 stycznia 1946 roku, poza obszarem ziem zachodnich, dziedziną wyraźnie niepraworządną, a nawet anachroniczną, w której wiele rzeczy działo się po prostu „na marginesie” porządku prawnego³². Luki w przepisach dzielnicowych owocowały np. wydawaniem aktów zastępczych, tzw. „aktów znania”, z kolei niezupełność i niedokładność ksiąg przedwojennych (zwłaszcza z obszaru zaboru rosyjskiego, w tym byłego Królestwa Kongresowego) skutkowało przez dziesiątki lat koniecznością uzupełniania tych ksiąg.

PROBLEMY POWOJENNE

Stumilowym krokiem do normalizacji organizowania rejestracji stanu cywilnego w Polsce było zakończenie II wojny światowej i uchwalenie przez Radę Ministrów dekretu z dn. 25 IX 1945 r. Prawo o aktach stanu cywilnego³³. Zatem to, co nie udało się

²⁹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1970, s. 53.

³⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2004, s. 149.

³¹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1994, s. 145.

³² J. Litwin, *op. cit.*, s. 9.

³³ Dz.U. nr 48, poz. 272 ze zm.

w ciągu ponad dwudziestu lat ustawodawcy przedwojennemu, po wojnie przygotowane zostało w zaledwie kilka miesięcy. W dużej części bazowano jednak na pracach przedwojennych, a zwłaszcza na projekcie ustawy z 1931 roku, co niewątpliwie przyśpieszyło prace późniejsze³⁴. Prawo o aktach stanu cywilnego z 1945 roku było nowoczesne na tle ówczesnego ustawodawstwa europejskiego i na zawsze zerwało z modelem wyznaniowym, a nawet mieszanym rejestracji stanu cywilnego. Weszło ono w życie 1 stycznia 1946 roku i od tej pory datować trzeba ujednoczenie systemu rejestracji stanu cywilnego na terenie powojennych ziem polskich.

Pozytywnie ocenić należy organizację administracji w omawianym obszarze zaproponowaną przez ustawodawcę powojennego. Rejestracji stanu cywilnego dokonywały urzędy stanu cywilnego podległe Ministrowi Administracji Publicznej. Były to, podobnie zresztą jak i dzisiaj, agendy jednostek samorządu terytorialnego szczebla podstawowego (gmin miejskich i wiejskich). Obszar każdej gminy stanowić miał obwód urzędu stanu cywilnego (jednak istniały od tej reguły wyjątki). Stan cywilny można było od tej pory stwierdzić na podstawie aktów stanu cywilnego, sporządzanych w księgach stanu cywilnego – oddzielnie dla urodzeń, małżeństw i zgonów. Z aktów stanu cywilnego wydawano wyciągi oraz odpisy. Nowatorskim rozwiązaniem były uregulowania dotyczące rejestracji dzieci, które urodziły się martwe lub zmarły przy porodzie (co do tej pory było rozmaicie traktowane). Wpis w stosunku do tych dzieci następował jedynie w księdze urodzeń. Do czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego upoważniony był urzędnik stanu cywilnego – organ wyłącznie świecki. W każdym obwodzie urzędu stanu cywilnego powinien być jeden urzędnik stanu cywilnego i co najmniej jeden jego zastępca. Z mocy prawa urzędnikiem tym był wójt gminy (burmistrz lub prezydent miasta), jednak osoby te rzadko korzystały z tego przywileju i zazwyczaj ustanawiano odrębnego urzędnika – pracownika urzędu gminy. Niedopuszczalne było ustanowienie na stałe jednej i tej samej osoby urzędnikiem stanu cywilnego w kilku samodzielnych obwodach. Możliwe to było jednak tymczasowo – w razie nagłej konieczności albo przemijającej przeszkody w sprawowaniu czynności przez urzędnika stanu cywilnego, co podyktowane mogło być względami kadrowymi po II wojnie światowej.

Oczywistym jest, że w obliczu pożogi wojennej i zaplanowanej przez najeźdźców akcji mordowania polskiej inteligencji, pierwotnie kadry powojennych urzędów stanu cywilnego, zwłaszcza w małych miejscowościach, mogły nie spełniać wymogów obowiązujących w nowoczesnej administracji. Stąd też na tym polu działania odnotowywano szereg niedokładności, a szczególnie rolę powinien był wówczas pełnić aspekt etyczny. Wiadomo przecież, że „skuteczność działania organów administracji publicznej zależy też od etyczno-moralnych postaw, ogólnej inteligencji i umiejętności ludzi stosujących prawo, ale również osób mających wpływ na stosowanie tego prawa (np. biegłych)”³⁵. W literaturze tego okresu postulowano, by urzędnik stanu cywilnego był osobą świecką, co wynikało z samej laicyzacji rejestracji stanu cywilnego, a także by znał dobrze język rosyjski lub niemiecki, jeśli w archiwum urzędu znajdowały się księgi stanu cywilnego (metrykalne), w których akta były sporządzone w tych językach,

³⁴ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 45.

³⁵ B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP*, Płock: Oficyna Wydawnicza Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica – Wydawnictwo Naukowe „Novum”, 2007, s. 343.

w przeciwnym bowiem razie urząd nie mógłby wydawać wypisów, odpisów zupełnych, ani tym bardziej odpisów skróconych (...)³⁶. Niewątpliwie tworzenie rzetelnej, profesjonalnej i zawodowej kadry urzędników stanu cywilnego wchodziło natenczas dopiero w fazę początkową. Tym niemniej, zapoczątkowany wówczas proces tworzenia tej kadry dzisiaj zaczyna przynosić właściwe owoce.

Wraz z Prawem o aktach stanu cywilnego, Rada Ministrów wydała dn. 25 IX 1945 r. Przepisy wprowadzające prawo o aktach stanu cywilnego³⁷. Przepisy tego aktu prawnego miały równie duży wpływ na organizację rejestracji stanu cywilnego w naszym kraju. Osobom świeckim, które dotychczas prowadziły księgi stanu cywilnego (metrykalne) nakazano przekazanie ich do 15 stycznia 1946 roku urzędom stanu cywilnego. Osoby duchowne, które dotychczas prowadziły księgi stanu cywilnego (metrykalne) początkowo zachowały je w posiadaniu, chyba że księga kościelna była jedyną istniejącą. Wówczas na zarządzenie indywidualne lub ogólne Ministra Administracji Publicznej księga taka musiała być niezwłocznie wydana władzy świeckiej. Początkowo wydawano zarządzenia indywidualne w tym zakresie, ale skala braków w księgach stanu cywilnego była tak znaczna, że dn. 11 VIII 1949 r. Minister Administracji Publicznej wydał zarządzenie ogólne o przekazaniu ksiąg metrykalnych³⁸ urzędom stanu cywilnego przez osoby duchowne (z lat 1890–1945). Na tamten czas nierozwiązana pozostawała jednak kwestia ksiąg stanu cywilnego z parafii i związków wyznaniowych, które po umowie z 16 sierpnia 1945 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej znalazły się poza granicami kraju (głównie w Ukraińskiej SRR, Białoruskiej SRR i Litewskiej SRR). Część z nich na mocy umowy z Ukrainą SRR w latach 1948–1952 przekazana została Polsce wraz z niektórymi dobrami kultury. W znacznej jednak części księgi stanu cywilnego do Polski nie zostały przekazane, a wręcz na terenie Białoruskiej SRR były palone i niszczone, względnie wywożone w nieznaną. Zdarzało się jednak, że księgi były zabezpieczone przez gorliwych polskich duchownych z tych terenów. I choć władza radziecka zakazywała duchownym wywożenia ich do Polski, częstokroć przyjeżdżały one z ludnością przesiedloną na ziemie zachodnie. Tak też w trybie pilnym zorganizowano tzw. Archiwum Zabużańskie przy warszawskim urzędzie stanu cywilnego (na podstawie § 3 zarządzenia nr 191 Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 18 X 1957 r.³⁹). Ponieważ przekazywanie przez duchownych z byłych parafii wschodnich ksiąg stanu cywilnego szło nader opornie (do dziś pojawiają się informacje o nieprzekazanych księgach), wspomnianym zarządzeniem Ministra Administracji Publicznej z dn. 11 VIII 1949 r., nałożono bezwzględny obowiązek przekazywania przez duchownych ksiąg stanu cywilnego władzy świeckiej. Dzięki temu zarządzeniu, administracja powojennej Polski zgromadziła pokaźny zbiór przedwojennych ksiąg stanu cywilnego, służący obywatelom do dnia dzisiejszego (nawet jeśli na odpis aktu stanu cywilnego czasem należy czekać kilka dni). Na pozytywną ocenę pracy powojennych urzędników stanu cywilnego niewątpliwie ogromny wpływ miała sekularyzacja rejestracji stanu cywilnego. W świetle analizy historycznej tego obszaru spraw publicznych, można dziś postawić tezę, że taki zabieg nie udałby się, gdyby rejestracja stanu

³⁶ Zob. J. Litwin, *op. cit.*, s. 25.

³⁷ Dz.U. nr 48, poz. 273.

³⁸ M. P. nr A-57, poz. 756.

³⁹ Dz. Urz. MSW nr 19, poz. 52.

cywilnego poruczona była w dalszym ciągu władzom kościelnym. Należy przypomnieć, że w latach 1947–1952 prowadzono także akcję odtwarzania w postępowaniu sądowym aktów stanu cywilnego, które na skutek działań wojennych zostały utracone. Obecnie akta te przechowywane są w Urzędzie Stanu Cywilnego Łódź-Śródmieście.

Organizacja administracji odpowiedzialnej za rejestrację stanu cywilnego została nieco przeformułowana na podstawie przepisów nowego dekretu z dn. 8 VI 1955 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁴⁰, głównie ze względu na nowy podział władzy administracyjnej w kraju. Od tamtej pory urzędy stanu cywilnego działały przy prezydiach gromadzkich rad narodowych i rad narodowych osiedli oraz przy prezydiach miejskich rad narodowych, w miastach podzielonych zaś na dzielnice – przy prezydiach dzielnicowych rad narodowych. Namnożenie urzędów stanu cywilnego w tamtym okresie było zjawiskiem wysoce niepożądanym i nie pozostało bez wpływu na jakość sporządzanych natenczas aktów stanu cywilnego. Szczególnie niepożądanym zjawiskiem w tamtych czasach było korzystanie, wbrew ustawie z wszelkiego rodzaju wykazów (rejestrów, spisów, słowników) imion⁴¹. Poza tym, stworzenie sieci urzędów stanu cywilnego w gromadach, osiedlach i dzielnicach miast potęgowało rozbieżności pomiędzy decyzjami poszczególnych urzędów. Istotną zmianą wprowadzoną także w 1955 roku było zerwanie z tradycyjną nazwą „urzędnik stanu cywilnego” i zastąpienie jej nazwą „kierownik urzędu stanu cywilnego”, choć na terenach byłego Królestwa Polskiego obowiązywała ona już od stu pięćdziesięciu lat, a na terenach byłego zaboru pruskiego od osiemdziesięciu lat⁴². Z mocy przepisów dekretu z 1955 roku, kierownikiem urzędu stanu cywilnego był przewodniczący prezydium rady narodowej, a jednym z zastępców kierownika – sekretarz prezydium. Przepisy jednak dozwalały prezydium rady narodowej powołać odrębnego kierownika, co też najczęściej czyniono. W roku 1973 powrócono jednak do koncepcji gminy, na czele której stał naczelnik gminy/miasta lub prezydent miasta, co pociągnęło za sobą translokację kompetencji kierownika urzędu stanu cywilnego do tych organów.

TENDENCJE WSPÓŁCZESNE I WNIOSKI *DE LEGE FERENDA*

Obecnie funkcjonujące przepisy w zakresie organizacji rejestracji stanu cywilnego, to jest przepisy ustawy z dn. 28 XI 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, wyrosłe z obowiązującej prawie trzydzieści lat ustawy z dn. 29 IX 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁴³, spełniają w przeważającej mierze zasady dobrej i pożytecznej biurokracji, zwłaszcza po reformie samorządu terytorialnego z 1990 roku⁴⁴, kiedy czynności wykonywane przez kierownika urzędu stanu cywilnego przeszły do właściwości orga-

⁴⁰ Dz.U. nr 25, poz. 151 ze zm.

⁴¹ Szerzej: W.M. Hrynicki, *Nadawanie oraz zmiana imion i nazwisk. Komentarz*, Wrocław: Gaskor, 2010, s. 142 i n.

⁴² J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1961, s. 42.

⁴³ Ustawa z dn. 29 IX 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. nr 212, poz. 1264 ze zm.

⁴⁴ Ustawa z dn. 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym, Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

nów gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Wątpliwości może jednak budzić kwestia niewłaściwej interpretacji dopuszczalności nadawania imion⁴⁵. Nowe przepisy wprowadziły po raz pierwszy obowiązek rejestracji elektronicznej zdarzeń z zakresu stanu cywilnego, co jest istotnym *novum*. Rejestracja ta prowadzona jest centralnie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w postaci systemu teleinformatycznego, ale dokonuje się jej bezpośrednio w gminach – w urzędach stanu cywilnego. Poza tym nowe przepisy zrewolucjonizowały system wydawania odpisów aktów stanu cywilnego.

Urzędy stanu cywilnego wchodzi w skład urzędu gminy (miasta), a gmina stanowi okręg urzędu stanu cywilnego. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i na wniosek właściwego wojewody, w drodze rozporządzenia, może zmieniać właściwość okręgu rejestracji stanu cywilnego (art. 7 *Prawa asc*). Dzieje się to na wniosek gminy (gmin) lub po zasięgnięciu ich opinii oraz przy uwzględnieniu liczby zdarzeń z zakresu stanu cywilnego na danym terenie. Zmiana okręgu rejestracji stanu cywilnego może polegać na ustaleniu właściwości jednego urzędu stanu cywilnego dla więcej niż jednego okręgu rejestracji lub na ustaleniu właściwości kilku urzędów stanu cywilnego w jednym okręgu rejestracji. Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest, na mocy ustawy, wójt, burmistrz (prezydent miasta). W gminach powyżej 50 tys. mieszkańców wójt, burmistrz (prezydent miasta) zatrudnia, a w innych gminach może zatrudnić – inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego (art. 6 *Prawa asc*).

Mimo dobrego kierunku obranego przez ustawodawcę w nowym *Prawie asc*, należy rozpocząć głośną dyskusję nad kwestią właściwego umiejscowienia dzisiejszych urzędów stanu cywilnego oraz kierowników i zastępców kierowników urzędów stanu cywilnego w strukturze administracji publicznej, a w szczególności nad utrzymaniem zasady obszaru gminy jako obszaru okręgu rejestracji stanu cywilnego (art. 6 ust. 2 *Prawa asc*). W tym obszarze biurokracji aktów stanu cywilnego rozważyć należy dwie ważne kwestie.

Należy zastanowić się w pierwszej kolejności, czy istnienie urzędu stanu cywilnego w każdej gminie jest zasadne. W Polsce, według stanu na 1 stycznia 2014 roku, istnieje 2479 gmin, z czego 1566 gmin wiejskich, 608 gmin miejsko-wiejskich oraz 305 gmin miejskich (w tym 66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu)⁴⁶. Zatem teoretycznie powinno funkcjonować w Polsce około 2480 urzędów stanu cywilnego. W rzeczywistości, według danych MSW, funkcjonuje 2299 urzędów stanu cywilnego⁴⁷. Należy zastanowić się, czy ta liczba jak na ponad 38 milionów mieszkańców⁴⁸ nie jest zbyt duża? Czy jeden urząd stanu cywilnego powinien przypadać na średnio zaledwie 15,5 tys. mieszkańców?

Skoro urzędy stanu cywilnego rejestrują stan cywilny (dane dotyczące urodzenia i zgonu oraz dane zawarcia i rozwiązania związku małżeńskiego), a urodzenie

⁴⁵ W.M. Hrynicki, *op. cit.*, *passim*.

⁴⁶ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju TERYT GUS – na dzień 1-1-2014 (bip.stat.gov.pl).

⁴⁷ <https://www.msw.gov.pl/pl/import/98,dok.html> [dostęp: 1.06.2015].

⁴⁸ 38,485 mln – stan na 31-3-2014 według GUS – Baza Demografia (www.stat.gov.pl [dostęp 20.08.2014]).

i zgon najczęściej następują w zakładach opieki zdrowotnej (lub innych zakładach publicznych), zlokalizowanych na ogół w większych gminach (głównie w miastach powiatowych lub na prawach powiatu), należałoby się zastanowić nad tym czy jeden, względnie dwa urzędy stanu cywilnego w powiecie nie byłyby wystarczające. Wydaje się, że utrzymywanie urzędów stanu cywilnego w każdej gminie jest niepotrzebne i z pewnością zbyt kosztowne. W miastach takich jak: Szczecin (liczba mieszkańców ok. 408 tys.⁴⁹), Bytom (liczba mieszkańców ok. 174 tys.), Elbląg (liczba mieszkańców ok. 123 tys.), Koszalin (liczba mieszkańców ok. 109 tys.), Grudziądz (liczba mieszkańców ok. 97 tys.) – znajduje się po jednym urzędzie stanu cywilnego, co w zupełności wystarcza. Podobnie w mniejszych miastach: Łomża (ok. 62 tys. mieszkańców), Olkusz (ok. 36 tys. mieszkańców), Jarocin (26 tys. mieszkańców), Puck (ok. 11 tys. mieszkańców) czy Kamień Pomorski (ok. 9 tys. mieszkańców). Z kolei w całym powiecie kamieńskim (ok. 47 tys. mieszkańców) umiejscowionych jest aż sześć urzędów stanu cywilnego (Kamień Pomorski, Dziwnów, Golczewo, Międzyzdroje, Świerżno, Wolin). Podobnie w powiecie puckim (ok. 77 tys. mieszkańców) również funkcjonuje sześć urzędów stanu cywilnego (Puck, Heł, Jastarnia, Kosakowo, Krokowa, Władysławowo). Z kolei w powiecie olkuskim (ok. 114 tys. mieszkańców) funkcjonuje także sześć urzędów stanu cywilnego (Olkusz, Bolesław, Bukowno, Klucze, Trzyciąż, Wolbrom). W końcu w powiecie łomżyńskim (bez miasta Łomża), gdzie mieszka o ponad połowę mniej mieszkańców niż w powiecie olkuskim (ok. 52 tys. mieszkańców) funkcjonuje aż osiem urzędów stanu cywilnego (Jedwabne, Miastkowo, Nowogród, Piątnica, Przytuły, Śniadowo, Wizna, Zbójna). Taki stan wydaje się niepożądany i należałoby zbadać czy istnienie aż tylu urzędów stanu cywilnego w jednym powiecie ma sens, zważywszy zwłaszcza na liczbę mieszkańców danego terenu.

W związku z powyższym, wyznaczenie okręgu rejestracji stanu cywilnego dla jednej gminy wydaje się anachroniczne. W dobie istnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁰ oraz przepisy ustawy z dn. 21 XI 2008 r. o służbie cywilnej⁵¹) wydaje się pożądanym wyprowadzenie administracji rejestracji stanu cywilnego z gminy i stworzenie wyspecjalizowanych urzędów stanu cywilnego na szczeblu powiatowym (wchodzących w struktury administracji rządowej), których pracownicy stanowiliby część korpusu służby cywilnej, względnie włączenie tak powstałego fragmentu służby cywilnej do struktur starostwa powiatowego. Istnienie dwóch urzędów stanu cywilnego na terenie jednego powiatu usprawiedliwione mogłoby być jedynie w powiatach rozległych geograficznie, zwłaszcza tam, gdzie większe zakłady opieki zdrowotnej nie są umiejscowione jedynie w siedzibie powiatu. Jednak tam, gdzie większość urodzeń i zgonów następuje w szpitalu powiatowym (miejskim, regionalnym), istnienie urzędów stanu cywilnego w mniejszych gminach, rejestrujących jedynie małżeństwa i sporadyczne urodzenia i zgony pozaszpitalne, nie ma sensu z ekonomicznego punktu widzenia. Powyższe uzasadnia także szerokie wykorzystanie możliwości zawierania związku małżeńskiego w formie wyznaniowej, w oparciu o art. 1 § 2 ustawy z dn. 25 II 1964 r.

⁴⁹ Dane dot. liczby ludności ze stron internetowych GUS za 2012 rok (www.stat.gov.pl [dostęp: 20.08.2014]).

⁵⁰ Ustawa z dn. 2 IV 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm..

⁵¹ Dz.U. nr 227, poz. 1505 ze zm.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁵², zwłaszcza że duchowny uprawnionego kościoła lub związku wyznaniowego i tak musi przekazać do właściwego urzędu stanu cywilnego zaświadczenie o złożeniu przez nupturientów zgodnych oświadczeń woli o zawarciu związku małżeńskiego. Niedostarczenie na czas tego zaświadczenia celem sporządzenia aktu małżeństwa skutkuje jego niezawarciem w świetle prawa.

Powyższe uzasadnia także prowadzenie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rejestru stanu cywilnego w systemie teleinformatycznym (art. 5 ust. 1 *Prawa asc*). System ten ma charakter centralny, z danych którego korzystają kierownicy urzędów stanu cywilnego oraz wojewodowie w ramach sprawowanego nadzoru. W związku z tym rozdrobnienie urzędów stanu cywilnego również nie ma sensu, nie tylko z ekonomicznego, ale praktycznego punktu widzenia.

Po drugie, nastąpić powinno zerwanie z tradycją łączenia stanowiska wójta, burmistrza (prezydenta miasta) ze stanowiskiem kierownika urzędu stanu cywilnego lub ich wpływem na to stanowisko. Miałoby to zbawienny wpływ na odpolitycznienie tego obszaru administracji i w wielu przypadkach zerwanie z miejscowymi układami rodzinno-towarzyskimi, decydującymi o powołaniu określonej osoby na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego lub jego zastępcy, czemu w żaden sposób nie zapobiega przepis art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. c *Prawa asc*, dopuszczający do pracy kierownika urzędu stanu cywilnego osobę nielegitymującą się wyższym wykształceniem prawniczym lub administracyjnym, a jedynie posiadającą ukończone podyplomowe studia administracyjne, które najczęściej nie przygotowują w stopniu wystarczającym do właściwej interpretacji i stosowania przepisów obowiązującego prawa. Trzeba pamiętać, że „państwo, jako organizacja społeczeństwa globalnego, odpowiedzialna za całokształt warunków życia, bezpieczeństwo i dobrobyt – jak każda organizacja – powinna przykładać wagę do jakości personelu, który zatrudnia”⁵³.

KONKLUZJE

W drugiej połowie XX wieku udało się zlaicyzować funkcjonującą od średniowiecza w systemie kościelnym rejestrację stanu cywilnego i ujednoczyć system tej rejestracji na obszarze całego państwa polskiego, czego nie udało się dokonać w II Rzeczypospolitej, mimo dobrych początków w czasach Księstwa Warszawskiego. Zadanie ujednoczenia i zlaicyzowania oraz zbudowania trwałej administracji aktów stanu cywilnego nie było łatwe w obliczu nie tylko rozbiorów, ale i strat (osobowych, materialnych i terytorialnych), jakie uczyniła w naszej ojczyźnie II wojna światowa.

Nie należy zapominać, że prawidłowo chroniony stan cywilny jest podstawą prawidłowej ochrony jednostki. Właściwe chronienie dokumentów, a przede wszystkim danych z dokumentów gromadzonych w postaci ewidencji i rejestrów również może

⁵² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.

⁵³ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2003–2005, s. 234.

gwarantować bezpieczeństwo obywatela⁵⁴. W naszym systemie rejestracji stanu cywilnego jest to zapewnione.

Jednak, jak zauważono wyżej, w XXI wieku potrzeba w Polsce konstruktywnej zmiany myślenia o miejscu administracji odpowiedzialnej za rejestrację stanu cywilnego w strukturze administracji publicznej. Wydaje się pożądane wyprowadzenie tej gałęzi administracji z samorządu terytorialnego i włączenie jej w profesjonalny i bezstronny korpus służby cywilnej, który udało się wskrzesić w naszym kraju w końcu XX wieku i stanowiący obecnie trzon administracji rządowej. Istnienie bowiem urzędu stanu cywilnego na szczeblu każdej gminy i wchodzącego jednocześnie w jej strukturę organizacyjną – zdaje się niepotrzebne i anachroniczne, zwłaszcza w obliczu cyfryzacji zbiorów stanu cywilnego. Wyprowadzenie rejestracji stanu cywilnego z samorządu gminnego i umiejscowienie jej na szczeblu powiatowym, ale w administracji rządowej (czy to zespolonej, czy niezespolonej) pozwoliłoby także zerwać z kłopotliwym związaniem stanowiska kierownika urzędu stanu cywilnego ze stanowiskiem wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Związanie rejestracji stanu cywilnego z korpusem służby cywilnej wpłynęłoby także na wzmocnienie profesjonalizmu i neutralności politycznej stanowisk w tej administracji. To wszystko nie pozostawałoby bez znaczenia dla bardziej pozytywnej oceny biurokracji rejestrowania stanu cywilnego, tak by słowo „biurokracja” przestało mieć obecnie w odbiorze przeciętnego obywatela konotacje wyłącznie pejoratywne.

BIBLIOGRAFIA

- Albiniak M., Czajkowska A., *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Toruń: Dom Organizatora TNOiK, 1996.
- Cybuchowski Z. (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, 1930.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1970.
- Gierowski J.A., *Historia Włoch*, Wrocław – Warszawa – Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1999.
- Gonderek K., Ustowska A., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Przepisy wykonawcze i związkowe*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1991.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2002.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2003–2005.
- Hrynicky W.M., *Nadawanie oraz zmiana imion i nazwisk. Komentarz*, Wrocław: Gaskor, 2010.
- Hrynicky W.M., *Ochrona osób poza ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, [w:] *Bezpečné Slovensko a Európska Únia. Zborník príspevkov 5. medzinárodnej vedeckej konferencie*, Košice: Vysoká Škola Bezpečnostného Manažérstva, 2011.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Liber, 1997.

⁵⁴ W. M. Hrynicky, *Ochrona osób poza ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, [w:] *Bezpečné Slovensko a Európska Únia. Zborník príspevkov 5. medzinárodnej vedeckej konferencie*, Košice: Vysoká Škola Bezpečnostného Manažérstva, 2011, s. 150.

- Jastrzębski B. (red.), *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP*, Płock: Oficyna Wydawnicza Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica – Wydawnictwo Naukowe „Novum”, 2007.
- Kelly J.N.D., *Encyklopedia papieży*, przeł. i uzup. T. Szafranski, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1997.
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy: Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, 2004.
- Krasowski K., Krzymkowski M., Sikorska-Dzięgielewska K., Wałachowicz J., *Historia ustroju państwa*, Poznań: Ars Boni et Aequi, 2002.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Łódź: Spółdzielnia Wydawnicza „Prawo”, 1949.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1961.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2006.
- Mączak A. (red.), *Historia Europy*, Wrocław – Warszawa – Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1997.
- Rabska T. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław: Polska Akademia Nauk – Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1980.
- Stahl M. (red.), *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2002.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2004.
- Szer S., *Prawo rodzinne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1954.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1994.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część szczegółowa*, Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 1997.
- Szweykowska L., *Ważność czynności prawnych związanych z rejestracją stanu cywilnego*, „Poradnik dla kolegów orzekających” nr 3/rok IV.

ORGANIZACJA REJESTRACJI STANU CYWILNEGO W POLSCE W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Streszczenie

Autor przedstawia historię rejestracji stanu cywilnego w Polsce z podkreśleniem najbardziej wrażliwych obszarów organizacji tej administracji, doboru właściwej do niej kadry oraz właściwego kierowania w administracji. Śledząc dzieje rejestrowania stanu cywilnego w naszym kraju – od kościelnych ksiąg metrykalnych, będących pokłosiem Soboru Trydenckiego, poprzez ustawodawstwo rozbiorowe oraz Polskę międzywojenną, aż po współczesność – autor skupia się na omówieniu pilających problemów tej administracji. Gloryfikując powojenną sekularyzację rejestracji aktów stanu cywilnego i podkreślając natenczas występujące problemy związane ze zmianą granic naszego kraju, autor zwraca uwagę na potrzebę reformy w urzędach stanu cywilnego, a przede wszystkim na ograniczenie licznych urzędów i sprzężenie kadry tych jednostek z niezależną i apolityczną służbą cywilną. Stworzenie nowego systemu organów odpowiedzialnych za rejestrowanie stanu cywilnego, wydaje się w opinii autora – kluczową tezę prezentowanego tekstu.

Słowa kluczowe: *stan cywilny, rejestracja stanu cywilnego, historia rejestracji stanu cywilnego, urząd stanu cywilnego, potrzeba reformy urzędów stanu cywilnego*

ORGANISATION OF CIVIL REGISTRATION IN POLAND IN HISTORICAL CONTEXT

Summary

The author presents the history of civil registration in Poland with special attention paid to the most sensitive areas of the structure of this administration, the selection of the adequate personnel and proper administration management. While examining the history of civil registration in our country, from the birth certificate registers kept in churches, being the result of the Council of Trent, through the legislation of the Partition of Poland period and the Polish interwar period, until modern times, the author aims at discussing the most pressing problems of this administration. Praising the post-war secularisation of civil registration and emphasising the problems of that time related to territorial changes in our country, the author draws attention to a present need for a reform of register offices. In particular, the author focuses on the issue of limiting the number of offices and combining their personnel with independent and apolitical civil service. In the author's opinion, the development of a new system of bodies responsible for civil registration appears to be the key thesis of the present paper.

Key words: *civil status, civil registration, history of civil registration, register offices, need for a reform of register offices*