

Wojciech Mateusz Hrynicki

Dysfunkcje administracji publicznej na przykładzie niewydolności pracy kierownika urzędu stanu cywilnego

Zeszyt Naukowy 6, 57-82

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dysfunkcje administracji publicznej na przykładzie niewydolności pracy kierownika urzędu stanu cywilnego

Insufficiency of work of the Head of Public Registry Office as an example of public administration dysfunctions

Abstract: The author emphasize in his article that in modern public administration, despite its constantly improvement, a number of dysfunctions are identified. These include: inadequate information about the facts or the law given to citizens, incorrect decisions, irrational management of public funds, improper selection of the office's personnel, as well as inefficient and inadequate supervision and control, exercised over the public administration. Several of these anomalies can be found in the work of the Head of Public Registry Office and in the work of controlling authorities. Those dysfunctions and irregularities are closely related. For example inappropriate selection of personnel entails misinform the citizens. The first insufficiency can be effectively neutralized by increasing competence requirements for employees of those offices. This would also entail de-politicization trend and reduce the phenomenon of nepotism. The author also noticed, that the higher demands on office's personnel would not only raise the level of administrative work, but also cause positive reception of administration organs by the average citizen. Finally, it should be stressed, that a better and more transparent selection of personnel, should also include the inspection bodies monitoring the public administration. That way could be ensured a more objective, reliable and efficient control over them. The author points out that currently existing dysfunctions in public administration, should be eliminated as soon as possible, which is not only in the interest of the state itself, but primarily the state as a collectivity of citizens.

Key words: informative activities, supervision and control of the administration, staff competence, choice of the name

Abstrakt: Autor w swojej pracy podkreśla, że we współczesnej administracji publicznej, pomimo bezustannego jej doskonalenia, identyfikowanych jest wiele dysfunkcji. Są to między innymi: niewłaściwe informowanie obywateli o stanie faktycznym lub prawnym różnych zjawisk publicznych, nieprawidłowe podejmowanie decyzji, zarówno w sensie formalnym, jak i w sensie materialnym, nieracjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, niewłaściwy dobór kadry urzędniczej, w tym przede wszystkim kadry kierującej, a także nieefektywne i niewłaściwy nadzór i kontrola, sprawowane nad organami administracji publicznej. Szereg z tych nieprawidłowości odnajdowanych jest w pracy kierownika Urzędu Stanu Cywilnego oraz organów kontrolujących. Dysfunkcje te i nieprawidłowości są ściśle ze sobą powiązane, np. niewłaściwy dobór kadr w USC pociąga za sobą takie nieprawidłowości, jak niewłaściwe informowanie obywateli. Tę pierwszą niewydolność można by skutecznie niwelować poprzez podniesienie wymogów w zakresie wykształcenia dla pracowników tych urzędów. Pociągnęłoby to także nurt odpolitycznienia i graniczenia wpływu zjawiska nepotyzmu. Autor zauważa również, że wyższe wymogi stawiane kadrze urzędniczej pozwoliłyby nie tylko podnieść poziom pracy administracji, ale sprawiłyby że byłaby ona pozytywniej postrzegana przez przeciętnego obywatela, który często opiera swe wiadomości z zakresu prawa, właśnie na informacjach pozyskanych w różnych urzędach i instytucjach publicznych. W końcu należy podkreślić, że lepszy i bardziej transparentny dobór kadr powinien objąć także jednostki kontrolujące organy administracji publicznej, by w ten sposób zagwarantować bardziej obiektywne, rzetelne i sprawne sprawowanie kontroli nad nimi. Autor zaznacza, że występujące obecnie dysfunkcje i niewydolności w administracji publicznej, w tym w urzędach stanu cywilnego, powinny zostać jak najszybciej wyeliminowane, co nie tylko leży w interesie państwa jako takiego, ale przede wszystkim państwa jako zbiorowości obywateli.

Słowa kluczowe: działania informacyjne, nadzór i kontrola administracji, kompetencje kadry, wybór imienia

Administracja publiczna z racji swojego istnienia winna nieustannie służyć społeczeństwu, w przeciwnym razie nie ma racji bytu. Ponieważ nie ma przedsięwzięć państwa i samorządów nieadresowanych w ostateczności do człowieka, uznać trzeba, iż dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji¹. Wydaje się, że wytarty frazes o konieczności służenia społeczeństwu przez dzisiejszą administrację publiczną, poprzez właściwą realizację nałożonych na nią zadań, w tym (w szczególności) poprzez zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych ludności, stał się już wszystkim znany. Nie sposób znaleźć podręcznik do nauki administracji (lub prawa administracyjnego), który pomijałby choć wspomnienie o tej najważniejszej funkcji administracji publicznej. Zwyczajowo funkcję tę określa się mianem funkcji świadczącej². Jak wprost zauważa E. Knosala, administracja w przeważającej mierze organizuje „wytwarzanie” świadczeń. Można tu wymienić świadczenia oświatowe, kulturalne, zdrowotne, komunalne, w zakresie bezpieczeństwa publicznego itd.³.

Centralizacja koncepcji i koncentracja sił, określone gwarancje prawne, odpowiedzialność organów, hierarchia, sztywność form organizacyjnych połączona z elastycznością działania, czy ciągłość poczynań zmierzających do urzeczywistnienia interesu publicznego, odróżnianego od interesu prywatnego, miały wpływ na administrację w ciągu całego jej historycznego rozwoju⁴. Tym też interesem publicznym winna kierować się

¹ Zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, ISBN 83-88166-93-1, s. 22.

² Zob. W. Bednarek (red.), *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i judykatury*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2002, ISBN 83-72991-42-1, s. 10.

³ Zob. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 978-83-264058-5-3, s. 22.

⁴ Zob. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza „Verba”, Lublin 2003, ISBN 83-87497-94-0, s. 7.

dzisiaj nowoczesna administracja. Czy jednak nie jest tak, że im konieczność służenia społeczeństwu przez administrację publiczną jest powszechniej znana coraz większej liczbie jego członków, jednocześnie coraz bardziej jej świadomych, tym częściej godzimy się z faktem jej swoistego pustosłowania? Biorąc pod uwagę ogrom nieprawidłowości, niewydolności i dysfunkcji (jakkolwiek by ich nie nazwać), z którymi na co dzień stykamy się w administracji, trudno choć w części się z tym twierdzeniem nie zgodzić.

Współczesność wymaga od dzisiejszej administracji publicznej fachowości, mobilności, efektywności i nade wszystko sprawności oraz szybkości i prostoty działania. Podstawowym zagadnieniem sposobu funkcjonowania administracji jest jej elastyczność, zdolność strukturalnego i funkcjonalnego adaptowania się i dostosowywania do tworzących się nowych potrzeb i sytuacji społecznych, a jeśli tego nie czyni, może stać się hamulcem postępu, ogniskiem tendencji grożących społecznym konfliktem⁵. Administracja publiczna już dawno przestała być jedynie instrumentem służącym do wykonywania prawa, a stała się raczej „twórczą i swobodną działalnością w ramach prawa”⁶. Ograniczenie administracji do wykonywania ustaw jest nieuzasadnionym ścięciem pojęcia administracji⁷. Administracja publiczna, tak silnie podlegająca przeobrażeniom i idąca za trendami społeczeństwa obywatelskiego, nierzadko nie może złapać tchu, goniąc potrzeby współczesności. Nierzadko też nie dokłada odpowiedniej staranności, by jawić się owemu społeczeństwu jako fachowa, sprawna i efektywna. To zdaje się być jednym z jej kluczowych problemów. Często też współczesna administracja zdaje się zapominać o tym, że prócz swego charakteru wykonawczego, winna wykazywać inicjatywę i aktywność działania w obszarze realizacji potrzeb społecznych. Zresztą

⁵ Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990, ISBN 83-01093-43-9, s. 282.

⁶ A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, ISBN 83-22917-45-7, s. 12.

⁷ Zob. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1924, s. 93.

realizacja tych potrzeb winna przyświecać wszelkim działaniom administracji. Zwłaszcza niezwiązana ustawowo administracja może działać z własnej inicjatywy i według własnych koncepcji, ale oczywiście w ogólnych granicach prawa i z uwzględnieniem powiązań prawnych⁸. Poza tym, pojęcie kompetencji administracyjnej zawiera w sobie obowiązek korzystania z tej kompetencji⁹.

Jak wspomniano, nierzadko zdarza się, że poszczególne organy administracji publicznej działają jednak niewydolnie i tym bardziej istotnym wydaje się zbadanie przyczyn tego stanu rzeczy, i w ślad za tym zaproponowanie odpowiednich rozwiązań. Założenie bowiem idealnego działania administracji publicznej jest utopijne. Trzeba pamiętać o tym, że działalność administracji bada się głównie z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem lub polityką państwa, celowości, rzetelności, zasad sprawiedliwości społecznej itd.¹⁰. Na co dzień środki masowego przekazu bombardują nas informacjami na temat ujawnionych nieprawidłowości w działaniu choćby naczelników urzędów skarbowych i celnych, dyrektorów oddziałów Zakładów Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia czy choćby poszczególnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Najczęściej nieprawidłowości te wiążą się z takimi zagadnieniami, jak:

- nieprawidłowym informowaniem obywateli o stanie faktycznym lub prawnym ich sprawy oraz o innych zjawiskach publicznych;
- nieprawidłowym podejmowaniem decyzji, zarówno w sensie formalnym (nieprawidłowym procedowaniu), jak i w sensie materialnym (niewłaściwym rozstrzygnięciu);
- nieracjonalnym gospodarowaniem środkami publicznymi;

⁸ Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, ISBN 83-88166-65-4, s. 26.

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 83-26403-91-1, s. 31.

¹⁰ Zob. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, ISBN 978-83-762018-4-9, s. 309.

- niewłaściwym doborze kadry urzędniczej, w tym (przede wszystkim) kadry kierującej;
- nieefektywnymi, czy niewłaściwymi nadzorem i kontrolą (przede wszystkim wewnętrzną), sprawowanymi nad organami administracji publicznej.

Rzadko zdarza się jednak, by nieprawidłowości działania organu administracji publicznej teoria omawiała na przykładzie pracy kierownika urzędu stanu cywilnego. To, że o kierowniku urzędu stanu cywilnego możemy mówić dzisiaj jak o odrębnym od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organie administracji publicznej jest oczywiste¹¹. Niewydolności w pracy tego organu administracji publicznej zaobserwować można zwłaszcza w obszarze decydowania o dopuszczalności nadawania imion oraz zmiany imion i nazwisk w systemie naszego prawa. Niewydolności te identyfikuje się głównie w aspekcie wymienionych wyżej dwóch pierwszych problemów występujących w administracji publicznej, to jest w aspektach: nieprawidłowego informowania obywateli o stanie faktycznym lub prawnym ich sprawy oraz nieprawidłowego podejmowania decyzji. Nadto zwraca uwagę również problem niewłaściwego doboru kadry w USC oraz nieefektywnego nadzoru nad nimi. Wszystkie wymienione problemy należy jednak omówić po kolei.

Za E. Knosalą przypomnieć należy, że działania administracji powinny zmierzać do pozytywnego załatwienia sprawy obywatela. Powinien on być traktowany jako obywatel, konsument, któremu administracja publiczna powinna zapewnić zaspokojenie minimalnych potrzeb życiowych. Nie ulega wątpliwości, że skomplikowanie administracji może rodzić dla obywatela trudności. Występują sytuacje, w których na skutek braku odpowiednich informacji, nie może uzyskać należnego mu prawnie świadczenia¹². Podzielając ten pogląd trzeba podkreślić, że odpowiednia informacja

¹¹ Szerzej por. M. Ura, *Kierownik USC w systemie organów administracji publicznej*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2007, Nr 10, s. 139-152 (passim).

¹² Zob. E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Śląskie Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004, ISBN 83-89055-28-7, s. 88.

jest niezbędna dla załatwienia w optymalny sposób sprawy obywatela, a obowiązek jego odpowiedniego informowania w tym zakresie spoczywa na właściwym organie administracji publicznej, w tym na kierowniku USC.

Informowanie obywateli należy niewątpliwie do swoistego rodzaju instrumentów działania administracji publicznej, zwanych w doktrynie prawnymi formami działania administracji¹³. Przyjąć można, że podstawowym, w pełni zaakceptowanym przez doktrynę kryterium podziału działań administracji jest podział na czynności faktyczne i prawne¹⁴. Z pewnością działania informacyjne administracji publicznej należą do czynności faktycznych. W obrębie działań informacyjnych możemy wyróżnić dwie grupy:

- działania informacyjne podejmowane w obrębie struktury organizacyjnej administracji publicznej,
- działania informacyjne podejmowane wobec adresatów spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej, głównie zaś wobec obywateli¹⁵.

Zasada udzielania przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej uznawana jest za jeden z istotnych czynników wpływających na umacnianie zasady praworządności w działaniach administracji publicznej. Stanowi także doniosły element realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa¹⁶. Dla polepszenia stosunków między administracją a obywatelem w pierwszym rzędzie niezbędna jest wyczerpująca informacja¹⁷. W obrębie prawidłowości działania kierownika USC wyróżnić należy przede wszystkim działania informacyjne podejmo-

¹³ Zob. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin prof. Ernesta Knosali*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, ISBN 978-83-760117-4-5, s. 187.

¹⁴ Zob. K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2005, ISBN 83-23214-58-1, s. 143.

¹⁵ Zob. J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 347.

¹⁶ Zob. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010, s. 130.

¹⁷ Zob. E. Knosala, *Rozważania z teorii...*, *op. cit.*, s. 88.

wane wobec obywateli, które mogą wiązać się zarówno z konkretnym postępowaniem administracyjnym, jak i występować poza nim. Nieprawidłowości w tym zakresie zidentyfikować można w szczególności w obszarze dopuszczalności nadawania imion oraz zmiany imion i nazwisk. Dla przypomnienia trzeba wskazać, że pierwszą z nich reguluje przede wszystkim art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁸, a drugą przepisy ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska¹⁹.

Ponieważ poinformowanie obywateli o normach materialnoprawnych zawartych w obu wymienionych wyżej ustawach, bezwzględnie jest sprzężone z możliwością ewentualnego prowadzenia postępowania w tym zakresie, trzeba postawić tezę, że informowanie obywatela o skutkach związanych z próbami obejścia norm prawnych zawartych w tych aktach prawnych, jest informowaniem sprzężonym z samym postępowaniem administracyjnym. Zasada ogólna informowania stron zobowiązuje organy administracji do udzielania im informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania i na tej podstawie można wysnuć wniosek, że cechą charakterystyczną informacji w postępowaniu administracyjnym jest pokrywanie się interesu strony w ich otrzymaniu z interesem w uzyskaniu korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia końcowego²⁰. Jeżeli zatem organ administracji publicznej informuje rodzica (rodziców) o niemożności przyjęcia oświadczenia o wyborze dla dziecka imienia ośmieszającego, nieprzyzwoitego, niepozwalającego na odróżnienie płci, w formie zdrobniałej lub po prostu więcej niż dwóch imion, działając zgodnie z art. 50 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego²¹, wówczas takie

¹⁸ Ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz. U. Nr 220, poz. 1414 z późn. zm.).

²⁰ Zob. W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, ISBN 83-04039-05-2, s. 129.

²¹ Szerzej por. W. M. Hrynicki, *Nadawanie oraz zmiana imion i nazwisk. Komentarz*, Gaskor, Wrocław 2010, ISBN 978-83-929684-7-4, (passim).

jego działanie będzie mieściło się w granicach właściwego działania informacyjnego administracji, skierowanego do obywateli. Takie działanie organu administracji publicznej jest prawnie dopuszczalne, a wręcz prawnie pożądane, oprócz bowiem funkcji informacyjnej, wypełnia także znamiona funkcji prewencyjnej, zapobiegając ewentualnej konieczności wydania decyzji na podstawie wymienionego art. 50 ust. 1. Podobnie rzecz ma się z informowaniem obywatela o przesłankach uprawniających go do zmiany imienia lub nazwiska, na podstawie przepisów ustawy o zmianie imienia i nazwiska. A więc możliwością zmiany np. imienia lub nazwiska: ośmieszającego albo nielicującego z godnością człowieka, na imię lub nazwisko używane, na imię lub nazwisko, które zostało bezprawnie zmienione, na imię lub nazwisko noszone zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada.

Jeżeli jednak organ administracji publicznej dopuści się w stosunku do rodzica (rodziców) działań informujących o niemożności przyjęcia oświadczenia o wyborze dla dziecka imienia z powodu przesłanek niewystępujących w art. 50 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego, (co – jak wykazały prowadzone przeze mnie badania – zdarzało się na przestrzeni ostatnich lat często), a zatem np. imienia o pochodzeniu zagranicznym (nieprzyswojonego przez język polski), pochodzącego od nazwy pospolitej czy innego oryginalnego imienia, choćby stanowiącego neologizm imienny lub innego imienia niezalecanego przez Radę Języka Polskiego, wówczas takie jego działanie nie będzie się mieściło w granicach działania informacyjnego administracji. Podobnie, gdy kierownik urzędu stanu cywilnego poinformuje np. o niemożności zmiany nazwiska nielicującego z godnością człowieka lub ośmieszającego albo niemożności zmiany imienia na imię przez obywatela używane. W takich przypadkach organ ten wykracza bowiem poza obowiązujące normy prawne.

Niestety takie działania organów administracji publicznej jest identyfikowane. To działanie często nie ogranicza się jedynie do informowania, ale rozrasta się do rangi działania perswazyjnego, kiedy to kierownik USC (czy też pracownik USC) wręcz przekonuje rodzica (rodziców) co do niemożności nadania określonego imienia lub informuje obywatela o niemoż-

ności zmiany imienia lub nazwiska, wykraczając poza obowiązujące normy prawne. Takie działanie organu administracji publicznej zasługuje na potępienie, jako działanie nie tylko pozaprawne, ale także naganne etycznie²². Działanie to wprowadza jednostkę w błąd, co do obowiązujących przepisów prawa, wykorzystując niewiedzę obywatela. W omawianych przypadkach nie wynika ono co prawda ze złej woli organu administracji publicznej i chęci wprowadzenia obywatela w błąd, lecz raczej z jego błędnego przekonania o obowiązujących normach prawa. Tak zatem dla przykładu wskazać można liczne odmowy kierowników USC przyjęcia oświadczeń woli o wyborze określonego imienia, które nie zaowocowały wydaniem decyzji, a zatem nie były skutkiem formalnie prowadzonego postępowania administracyjnego w tym zakresie, bowiem po błędnej informacji, rodzice odstąpili od nadania określonego imienia. Dotyczy to np. odmowy przyjęcia oświadczenia o wyborze takich imion, jak np.: *Dante* (USC w K.); *Nikolas* (USC w K.), *Nicole* (USC w K.), *Robin* (USC w K.), *Sade* (USC w Ł.), *Pio* (USC w N.), *Alexander* (USC w O.), *Unia i Europa* (USC w S.), *Andrew*, *Samanta*, *Victoria*, *Oliver* (USC w T.), *Dagny*, *Oscar*, *Attika*, *Nitay*, *Maia*, *Luthien*, *Michał Anioł* (USC w W.), *Nicol* (USC w Z.).

Takie praktyki są jednak nieprawidłowością, zwłaszcza w świetle norm prawnych prezentowanych przez Europejski Kodeks Dobrej Administracji²³, w szczególności jeżeli weźmiemy pod uwagę zasady: uczciwości, obiektywizmu i zakaz nadużywania uprawnień, wymienione w tym kodeksie²⁴. Jak słusznie zauważa B. Jastrzębski, znaczna część obywateli nigdy w życiu nie będzie miała kontaktu z sądem czy prokuratorem, ale inaczej rzecz się ma przy terenowych organach administracji publicznej, w szczególności gminnej, z którymi każdy obywatel ma kontakt od urodzenia do

²² Szerzej por. E. Kochan, *Etyka w pracy administracji*, [w:] *Podstawy nauki o administracji*, B. Ziemanin (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji w Szczecinie, Szczecin 1998, ISBN 83-87377-56-2, s. 191-209.

²³ Europejski Kodeks Dobrej Administracji (uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski).

²⁴ Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji: tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, (passim.).

końca życia. Dla społeczeństwa kontakt ten jest z reguły źródłem informacji o prawie. Mało tego, urzędnicy administracji publicznej powinni należycie i wyczerpująco informować załatwiających w urzędzie publicznym sprawę o prawach, jakie im przysługują, i czuwać nad tym, aby nie ponieśli szkody z powodu ich nieznamomości. W tym celu mają obowiązek udzielania im niezbędnych prawnych wyjaśnień i wskazówek²⁵. Informacja powinna natomiast, spełniać wymóg obiektywności²⁶. Niestety niewłaściwe informowanie obywateli o obowiązujących normach prawnych ma swoje późniejsze konsekwencje w negatywnej ocenie funkcjonowania administracji przez obywateli, jako pewnej całości z jednej strony oraz elementu państwa z drugiej strony. Patologie w administracji to element będący przedmiotem krytycznych refleksji zarówno korzystających z jej usług obywateli, jak i samych administratywistów²⁷. Należy stanowczo podkreślić, że zarówno informowanie obywateli o nieistniejących normach prawnych (np. zakazie nadawania imion obcojęzycznych lub wbrew tradycjom narodowo-chrześcijańskim), jak i zabiegi perswazyjne (nacechowane niezrędko czynnikiem emocjonalnym) mające na celu doprowadzenie do zmiany zadania obywatela na temat wybranego dla dziecka imienia, zasługują na potępienie i nie mieszczą się w kanonach prawidłowego informowania obywateli przez administrację publiczną. Podobnie rzecz się ma z nieprawidłowym informowaniem na temat możliwości zmiany imienia lub nazwiska dorosłego obywatela.

Jak widać nieprawidłowe informowanie obywateli przez kierownika USC, jest typowym przykładem dysfunkcji (czy niewydolności) występujących w administracji publicznej. Nieprawidłowość ta może występować samodzielnie (to znaczy niezależnie od właściwego postępowania administracyjnego) albo stać się zarzewiem kolejnej dysfunkcji identyfikowanej

²⁵ Zob. B. Jastrzębski, *O podstawowych zagadnieniach świadomości prawnej społeczeństwa*, [w:] *Ewolucja...*, L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *op. cit.*, s. 157.

²⁶ Zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan (red.), *op. cit.*, s. 146.

²⁷ Zob. J. Piwowski, *Etyka w administracji publicznej i jej źródła*, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2011, ISBN 978-83-930321-3-6, s. 202.

w administracji publicznej, a mianowicie nieprawidłowego podejmowania decyzji administracyjnych. Obie te dysfunkcje mogą zatem występować jednocześnie w obszarze działania kierownika USC, a właściwie pierwsza z nich, może wywoływać drugą. Jeśli bowiem informowany obywatel zakwestionuje prawidłowość przekazywanych mu przez pracownika organu administracji publicznej – w tym wypadku kierownika USC lub pracownika USC – wiadomości (najczęściej o obowiązujących normach prawnych), wówczas dojdzie do klasycznego konfliktu między obywatelem a organem administracji publicznej, który powinien zostać rozstrzygnięty w drodze decyzji administracyjnej. Jak przecież zauważa E. Knosala, decyzja jest aktem wyboru między różnymi interesami i wartościami, a zatem rozstrzyga często o sprzecznych interesach oraz wartościach między jednostkami, organizacjami, a także między jednostkami a organizacjami. Dokonywana przez decydenta ocena ma charakter subiektywny i dokonywana jest niekiedy w sposób naruszający czyjeś interesy²⁸. Tak też w tym przypadku podejmowana decyzja administracyjna (np. odmawiająca zmiany imienia obywatela), będąca skutkiem niewłaściwego informowania obywatela o obowiązujących normach prawnych i konsekwentnie skutkiem niewłaściwego zastosowania tych norm prawa materialnego przez kierownika USC, byłaby jednocześnie decyzją naruszającą interesy tego obywatela.

Takie działanie może występować zarówno w obszarze uznania za niedopuszczalne nadanie imienia dziecku, jak i uznania za niedopuszczalną zmianę imienia lub nazwiska dorosłego obywatela. Jeśliby np. kierownik USC uznał za niedopuszczalne dla dziecka imię stanowiące neologizm imienny (lub imię obcojęzyczne) i wydał w tym zakresie decyzję administracyjną odmawiającą przyjęcia oświadczenia o wyborze takiego imienia, wbrew art. 50 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego, lub gdyby organ ten wydał decyzję odmawiającą zmiany imienia lub nazwiska z ważnego powodu innego niż wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie imienia

²⁸ Zob. E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, Bytom 2003, ISBN 83-88587-21-8, s. 20.

i nazwiska, naraziłby się na zarzut działania nieprawidłowego i niezgodnego z obowiązującymi przepisami prawa. Decyzja wydana wbrew obowiązującym przepisom prawa mogłaby zostać uchylona lub uznana za nieważną. Co prawda, stronie przysługuje prawo odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, jak i prawo zaskarżenia decyzji organu drugiej instancji do sądu administracyjnego, tym niemniej celem działania organu administracyjnego jest prawidłowe (przede wszystkim zgodne z prawem) rozstrzygnięcie. Nawet jeśli w doktrynie zauważa się, że odwołanie jest środkiem prawnym odformalizowanym, nie wymagającym osobnego uzasadnienia; wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji²⁹.

Niestety odnotowywane przypadki podjętych nieprawidłowo decyzji przez kierowników USC w zakresie dopuszczalności nadawania imion lub zmiany imion i nazwisk świadczą o tym, że dysfunkcje w tym obszarze występują. Świadczą one także o tym, że kierownikom USC zdarza się występować poza obowiązujące normy prawne. I tak dla przykładu wskazać można kilka decyzji kierowników USC z ostatnich lat w obszarze dopuszczalności nadawania imion:

- decyzje uznające imiona *Alex* i *Ola* (USC w P.) oraz *Kuba* i *Max* (USC w B.) za zdrobniałe (decyzja w sprawie imienia *Kuba* została uchylona przez WSA w Białymstoku³⁰; decyzja w sprawie imienia *Max* została uchylona przez NSA³¹);
- decyzje odmawiające dopuszczalności imion *Xavery* i *Victoria* (USC w P.) oraz imienia *Vesna* (USC w R.) ze względu na użycie niepołączonych liter „x” i „v”;
- decyzje uznające imiona *Luthien* i *Jennifer* (USC w W.) za niepozwalające na odróżnienie płci ze względów językowych oraz prak-

²⁹ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, ISBN 83-88166-61-1, s. 101.

³⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 5.10.2004 r., Sygn. akt II SA/Bk 431/04 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/334D10338C>).

³¹ Wyrok NSA z 31.05.2005 r., Sygn. akt OSK 1471/04 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FACA8FA03A>).

tycznych (decyzja w sprawie imienia *Jennifer* została uchylona przez WSA we Wrocławiu³²);

- decyzja uznająca imię *Nikolas* (USC w R.) za imię naruszające zasady języka polskiego;
- decyzja odmawiająca dopuszczalności imienia *Dąb* (USC w K.), jako imienia drugiego dla chłopca o pierwszym imieniu *Tadeusz*, jako imienia pochodzącego od rzeczy pospolitej (decyzja uchylona przez NSA³³);
- decyzja odmawiająca dopuszczalności imienia *Nicole* (USC w K.), jako imienia niepozwalającego odróżnić płci dziecka;
- decyzja także w sprawie imienia *Nicole* (USC w L.), tym razem uznająca to imię za niedopuszczalne jako imię obcojęzyczne.

Wskazać też można przykłady błędnych decyzji odmawiających zmiany imienia, takich jak:

- decyzja w sprawie odmowy dodania drugiego imienia *Junior* (USC w P.), wydana wskutek negatywnej opinii Rady Języka Polskiego³⁴ i następnie uchylona przez Wojewodę Łódzkiego;
- decyzja w sprawie odmowy zmiany drugiego imienia z *Sebastian* na *Bastian* (USC w R.), jako imienia zdrobniałego;
- decyzja w sprawie odmowy zmiany imienia na imię *Andrew* (USC w T.), wydana wskutek negatywnej opinii Rady Języka Polskiego.

Zobrazowane przykłady dowodzą, że problemu dysfunkcji organu administracji publicznej w tym obszarze nie można nie zauważać. Nie można go bagatelizować. Niewłaściwe podejmowanie decyzji administracyjnych (w ww. przypadkach na skutek niewłaściwego zastosowania norm prawa materialnego) skutkuje istnieniem poważnej dysfunkcji w pracy kierownika USC. Jest to tym bardziej niepokojące, że decyzja stanowi

³² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.07.2004 r., Sygn. akt II SA/Wr 2838/03 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/50500CD988>).

³³ Wyrok NSA z 4.04.2007 r., Sygn. akt II OSK 614/06 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BA6C0B3D77>).

³⁴ Szerzej por. W. Hrynicki, *Materialnoprawne aspekty nadawania imion w systemie prawa polskiego a wybrane zagadnienia ochrony języka polskiego*, „Ius Et Administratio”, 2006, nr 1(9), s. 93-110.

istotny instrument sterowania procesami społeczno-gospodarczymi i możemy ją traktować jako akt woli organu administracji publicznej, którego celem jest organizowanie społeczeństwa³⁵. Nie należy zapominać, że każda decyzja merytoryczna wywołuje podwójne skutki prawne, załatwia bowiem sprawę *in merito*, a ponadto wywołuje skutek proceduralny, gdyż kończy postępowanie w danej instancji³⁶. W końcu decyzja jest oświadczeniem woli organu administracji publicznej, i to oświadczeniem w imieniu państwa³⁷. Zatem niejako państwo firmuje opisaną dysfunkcję w pracy kierownika USC, co tym bardziej jest niepokojące, zważywszy na rolę jaką imiona i nazwiska pełnią dla człowieka, charakteryzując i indywidualizując go w mniejszych i większych społecznościach. Skłania to do postawienia zarzutu działania organów państwa wbrew konstytucyjnym zasadom praworządności oraz demokratycznego państwa prawnego. Jak wspominają I. Bogucka i T. Pietrzykowski, podstawową praktyczną konsekwencją zasady „praworządności” jest obowiązek starannego przestrzegania przez urzędnika prawa we wszelkich działaniach służbowych, podejmowanych „w imieniu” państwa czy reprezentowanego organu. Chodzi tu zarówno o dbałość o to, aby wszelkie urzędowe czynności prawne dokonywane były na należytej podstawie prawnej, a także aby podstawa ta była dla zainteresowanych obywateli znana i zrozumiała³⁸.

Dokonując analizy dysfunkcji w administracji publicznej na polu nieprawidłowego informowania obywateli o stanie faktycznym lub prawnym, a także nieprawidłowego podejmowania decyzji, zarówno w sensie formalnym, jak i materialnym, nie sposób pominąć problemu źródeł tych nieprawidłowości. Wydaje się, że obie z omówionych dysfunkcji są owocem innych niewydolności identyfikowanych w administracji publicznej, a mianowicie niewłaściwego doboru kadry urzędniczej (w tym, przede wszyst-

³⁵ Zob. E. Knosala, *Zarys nauki...*, *op. cit.*, s. 156.

³⁶ Zob. J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 91.

³⁷ Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2000, ISBN 83-87673-889, s. 143.

³⁸ Zob. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010, ISBN 978-83-7620-507-6, s. 169.

kim kadry kierującej) oraz nieefektywnego, czy niewłaściwego nadzoru i kontroli (przede wszystkim wewnętrznej), sprawowanymi nad organami administracji publicznej i ich pracownikami.

Prawidłowe i najkorzystniejsze funkcjonowanie administracji zależy od jakości kadr pracujących w organach administrujących, od urzędników (co nie zmniejsza roli podstaw prawnych działania administracji), struktur czy innych czynników mających wpływ na efekty tej pracy³⁹. Poziom i kierunek wykształcenia oraz doświadczenie zawodowe powinny mieć zatem znaczny wpływ na jakość pracy wykonywanej przez pracowników administracji publicznej. Niewydolności nie powinna w tym zakresie przejawiać zarówno kadra dokonująca selekcji kandydatów do pracy w organach administracyjnych, jak i kadra kierownicza zarządzająca personelem. Istotnym też wydaje się właściwy podział zadań pomiędzy urzędnikami wykonującymi różne funkcje i zajmującymi różne stanowiska. W celu efektywnej realizacji merytorycznych zadań urzędu, należy dokonać odpowiedniego podziału pracy między urzędników zatrudnionych w urzędzie⁴⁰. Nad podziałem zadań powinno czuwać kierownictwo urzędu (nie tylko szef urzędu). Ilość zadań kierowniczych jest z reguły tak duża, że kierownik musi być wspomagany przez sztab⁴¹.

Jednak na czoło nieprawidłowości w obszarze działania kierownika i pracowników USC wylania się problem samego doboru kadry tego urzędu. Od wielu lat, na podstawie art. 6 ust. 2 Prawa o aktach stanu cywilnego, kierownikiem USC jest organ wykonawczy w gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta). To rozwiązanie funkcjonuje w naszym ustawodawstwie od 1945 roku i przenoszone jest sukcesywnie z aktu prawnego do aktu prawnego regulującego problematykę aktów stanu cywilnego (z niewielką przerwą)⁴². Rozwiązanie to dziwi, bowiem z założenia osoby te nie posia-

³⁹ Zob. J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 76.

⁴⁰ Zob. E. Knosala, *Zarys nauki...*, *op. cit.*, s. 145.

⁴¹ Zob. E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2005, ISBN 83-89275-17-1, s. 146.

⁴² Poprzednio: Art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 272 z późn. zm.) stanowił, że urzęd-

dają przygotowania prawniczego lub administracyjnego, a nawet nie muszą posiadać wykształcenia wyższego, jako wybierane w wyborach powszechnych. Tym niemniej wydaje się, że zadania z zakresu administracji rządowej (nawet te zlecone gminie) wykonywać powinny osoby właściwie do tego przygotowane, czyli z odpowiednim wykształceniem.

Dobrze się stało, że ustawodawca dostrzegł tę niewydolność i końcem 2008 roku, nowelizując art. 6 Prawa o aktach stanu cywilnego⁴³ postanowił, że w gminach powyżej 50 tys. mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia, a w gminach do 50 tys. mieszkańców – może zatrudnić – inną osobę na stanowisku kierownika USC, a także w każdej gminie – zatrudnia inną osobę na stanowisku zastępcy kierownika USC. Dodatkowo w tym samym czasie ustawodawca określił w art. 6a Prawa o aktach stanu cywilnego, wymogi dla kierownika i zastępcy kierownika USC, zatrudnianych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wskazując na konieczność ukończenia studiów prawniczych lub administracyjnych i posiadanie tytułu magistra (względnie ukończenie podyplomowych studiów administracyjnych) oraz posiadanie łącznie co najmniej pięcioletniego stażu pracy na stanowiskach urzędniczych (lub pokrewnych). Nadto, poprzez art. 6c Prawa o aktach stanu cywilnego, nabór na te stanowiska związał z przepisami o pracownikach samorządowych.

nikiem stanu cywilnego jest przełożony gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a jego zastępcą – podwójci, wiceburmistrz, wiceprezydent miasta. Następnie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 8 czerwca 1955 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1955 r. Nr 25, poz. 151 z późn. zm.) stanowił, że kierownikiem USC jest przewodniczący prezydium rady narodowej, a jego zastępcą – sekretarz prezydium. Jedynie od 1 marca 1987 r. do 26 maja 1990 r. kierownik USC był względnie niezależnym organem – terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego. Następnie art. 39 pkt. 2 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) powrócił do związania stanowiska kierownika USC ze stanowiskiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁴³ 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), weszła w życie 29.10.2008 r.

Jakkolwiek wprowadzone w 2008 roku zmiany uznać należy za znaczące dla oceny właściwego wyboru kierownika USC i jego zastępcy, a nawet rzec by można, krok milowy w stronę „wyrwania” stanowiska kierownika USC ze związania go ze stanowiskiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie są wystarczające dla wyeliminowania dysfunkcji w doborze kadry w USC. Po pierwsze zwrócić należy uwagę na fakt, że tylko w gminach do 50 tys. mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie jest kierownikiem USC *ex lege* i jest zobowiązany zatrudnić innego kierownika USC, będącego fachowcem – specjalistą z zakresu nauk prawnych lub administracyjnych. Niestety w gminach do 50 tys. mieszkańców jedynie może to uczynić. Pomijając zasadność (a właściwie brak tej zasadności) ustalenia granicy 50 tys. mieszkańców, zauważyć należy, że obsadzenie stanowiska kierownika i zastępcy kierownika USC osobą z odpowiednim przygotowaniem zawodowym, powinno dotyczyć wszystkich bez wyjątków urzędów stanu cywilnego, także tych w małych miejscowościach, gdzie świadomość prawna obywateli jest niższa, aniżeli w większych ośrodkach miejskich. Po drugie, możliwość uzupełnienia wiedzy fachowej (prawniczej i administracyjnej), niezbędnej dla zapewnienia prawidłowości podejmowanych rozstrzygnięć (w tym decyzji z zakresu nadawania imion oraz zmiany imion i nazwisk) przez kierownika i zastępcę kierownika USC – jedynie podyplomowymi studiami administracyjnymi wydaje się dalece niesatysfakcjonujące. Najczęściej studia te poruszają jedynie ogólne zagadnienia prawne i administracyjne, gwarantując uzyskanie jedynie powierzchownej wiedzy z zakresu administracji i prawa administracyjnego. Lepszą jakością w zakresie wykonywanych przez kierownika USC i jego zastępcę zadań, w tym podejmowanie decyzji administracyjnych, gwarantowałby wymóg posiadania przez nich wykształcenia magisterskiego prawniczego lub administracyjnego (bez możliwości uzupełnienia innego wykształcenia wyższego podyplomowymi studiami administracyjnymi). Po trzecie w końcu, wydaje się koniecznym wprowadzenie wymogu posiadania przez pracowników USC wykształcenia administracyjnego co najmniej na poziomie licencjatu, aby zagwarantować wyeliminowanie takich dysfunkcji w pracy tego urzędu, jak nieprawidłowe informowanie obywateli o stanie

faktycznym lub prawnym oraz przygotowywanie wadliwych decyzji administracyjnych. W tym ostatnim zakresie wydaje się, że wymogi zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴⁴ nie są wystarczające dla pracowników USC. Trzeba podkreślić, że właściwe wykształcenie dla osób zajmujących poszczególne stanowiska urzędnicze, gwarantuje właściwe działanie administracji publicznej, w tym podejmowanie niewadliwych decyzji administracyjnych. Sposób doboru kadry w aparacie administracji publicznej ma o tyle doniosłe znaczenie, że od jego przeprowadzenia zależeć będzie w przyszłości praca tego aparatu⁴⁵. Podniesienie wymogów w zakresie wykształcenia (i jego ukierunkowania) zarówno dla kierowników i zastępców USC, jak i pracowników tych urzędów, pozwoliłoby także nieco odpolitycznić i ograniczyć występujące zjawiska nepotyzmu i kumoterstwa w obsadzaniu tych stanowisk. W tym zakresie słuszny wydaje się postulat unikania przez urzędników manifestowania swoich poglądów, sympatii i antypatii politycznych, a także unikanie popadania w zbyt bliskie stosunki zażyłości z osobami znanymi z działalności politycznej, gospodarczej religijnej bądź lobbystycznej⁴⁶.

W końcu trzeba podkreślić, że na występowanie zjawisk pejoratywnych w administracji publicznej (na przykładzie kierownika i pracowników USC), takich jak opisane dysfunkcje w obszarze nieprawidłowego informowania obywateli o stanie faktycznym lub prawnym, nieprawidłowego podejmowania decyzji, jak też niewłaściwego obsadzania kadry urzędniczej – determinowane jest kolejną niewydolnością współczesnej administracji, jaką są niewłaściwy nadzór i niewłaściwa kontrola. Właściwie sprawowana kontrola, czyli właściwe badanie stanu istniejącego i porównywanie go ze stanem idealnym (postulowanym) oraz ustalanie zakresu i przyczyn zidentyfikowanych rozbieżności, a także właściwie sprawowany

⁴⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

⁴⁵ Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, C. H. Beck, Warszawa 2002, ISBN 83-72476-44-6, s. 110.

⁴⁶ Zob. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 229-230.

nadzór, a więc nie tylko właściwa kontrola, ale i dysponowanie odnośnymi instrumentami o charakterze władczym, mającymi moc modyfikowania zidentyfikowanych u kontrolowanego niewydolności, stanowią podstawy właściwie funkcjonującej współcześnie administracji publicznej.

System kontroli, jeśli ma spełniać swoje zadania, musi nie tylko wykrywać błędy, ale i określać, jakie sytuacje rodzą błędy, a ponadto musi zapewniać zapobieganie powstawaniu błędów⁴⁷. Dobrą administrację charakteryzuje duża efektywność, co oznacza, że działa ona sprawnie przy minimalnych nakładach kosztów, wykonując stawiane przed nią cele i zadania, a podstawowym celem kontroli jest przede wszystkim usprawnienie działań administracji, a więc pozwala osiągnąć ową efektywność⁴⁸. W teorii prawa administracyjnego wyróżnia się środki kontroli, a ściślej mówiąc środki nadzoru o charakterze prewencyjnym, które umożliwiają oddziaływanie organu nadzorczego w trakcie kształtowania treści rozstrzygnięcia oraz środki kontroli stosowane *ex post*, których celem jest skorygowanie już podjętego rozstrzygnięcia, a także środki *ad personam*⁴⁹.

Dysfunkcje występujące w pracy kierownika USC i obsługującego go urzędu można zidentyfikować w obszarze nadzoru i kontroli sprawowanymi nad tymi jednostkami właśnie posiłkując się ww. podziałem środków kontroli. I tak niewłaściwe informowanie obywateli o istniejącym stanie faktycznym, bądź obowiązującym stanie prawnym oraz związane z tym niewłaściwe podejmowanie decyzji mają swe źródło m.in. w niewłaściwym doborze kadry obsługującej USC. Sprawny nadzór wojewody nad USC powinien podjąć środki prewencyjne w postaci aktów wewnętrznych stawiających wymogi formalne dla potencjalnych pracowników USC, takie które po pierwsze zminimalizowałyby ryzyko występowania dwóch pierwszych dysfunkcji oraz po drugie dążyłyby do wyeliminowania negatyw-

⁴⁷ Zob. J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1965, s. 334.

⁴⁸ Zob. M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2004, ISBN 978-83-886907-1-6, s. 279.

⁴⁹ Zob. J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960, s. 21.

nych praktyk stosowanych przy doborze kadry (jak nepotyzm czy kumoterstwo), a więc próbowałyby eliminować także trzecią wymienioną dysfunkcję. Sprawny nadzór powinien także wykorzystywać środki o charakterze naprawczym (czyli te występujące *ex post*), by na bieżąco korygować np. niewłaściwie przekazywane informacje, podejmowane rozstrzygnięcia czy nawet decyzje kadrowe. W końcu nadrzędnym celem administracji publicznej jest służenie społeczeństwu obywatelskiemu w poszczególnych dziedzinach życia codziennego, pozostających pod opieką bądź nadzorem tej administracji. Postulować także trzeba, by właściwie (sprawnie, rzetelnie, obiektywnie) sprawowana kontrola (i ta wewnętrzna i ta zewnętrzna sprawowana np. przez NIK lub MSWiA) pozwalała usprawnić funkcjonujący system rejestracji stanu cywilnego zarówno *ex post*, jak i tworząc odnośne wzorce na przyszłość.

Sprawność prowadzonych nadzoru lub kontroli, a w związku z tym nieistnienie dysfunkcji w tym obszarze administracji publicznej sprzężone jest także z nieistnieniem dysfunkcji w zakresie doboru kadr, także w samej jednostce kontrolującej. Skuteczność kontroli wymaga spełnienia określonych warunków, w szczególności dotyczących kontrolera⁵⁰. Jeśli bowiem pracownicy organu kontrolującego dobierani są niewłaściwie, a więc z niedostatecznym przygotowaniem zawodowym (z niewłaściwym wykształceniem lub bez właściwego doświadczenia) lub na zasadzie nepotyzmu i kumoterstwa, wówczas niewłaściwie też sprawowane będą nadzór i kontrola. Jeśli do tego identyfikowane będą powiązania o charakterze personalnym, rodzinnym czy towarzyskim pomiędzy pracownikami organu kontrolowanego i organu kontrolującego, prawidłowości kontroli i nadzoru, nic i nikt nie zagwarantuje. Obiektywizm i niezależność w takich przypadkach, są mocno zachwiane. Tak zatem nieistnienie dysfunkcji i niewydolności w obszarze kontroli i nadzoru nad organami administracji publicznej (np. kierownikiem USC) uzależnione jest w znacznej mierze od nieidentyfikowania dysfunkcji w procesie doboru kadr (tak w samym organie, jak i jednostkach kontrolujących ten organ). Nieistnienie, albo przynajmniej

⁵⁰ Zob. E. Knosala, *Zarys nauki...*, *op. cit.*, s. 225.

minimalizowanie tych dwu niewydolności, w efekcie zmniejsza z kolei ryzyko wystąpienia innych dysfunkcji identyfikowanych w administracji publicznej takich, jak niewłaściwe informowanie obywateli o istniejącym stanie faktycznym lub obowiązującym stanie prawnym oraz niewłaściwe podejmowanie decyzji administracyjnych. Nie wolno zapominać, że jednym z kanonów państwa prawnego jest dbałość o zgodność z prawem funkcjonowania administracji publicznej i ochrona obywatela przed jej aktami i działaniami, które mogłyby to prawo naruszać⁵¹.

Konkludując należy podkreślić, że współcześnie identyfikowanych jest w administracji publicznej wiele dysfunkcji i niewydolności, takich jak: niewłaściwe informowanie obywateli o stanie faktycznym lub prawnym ich sprawy (oraz o innych zjawiskach publicznych), nieprawidłowe podejmowanie decyzji, zarówno w sensie formalnym (nieprawidłowe procedowanie), jak i w sensie materialnym (niewłaściwe rozstrzyganie), nieracjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, niewłaściwy dobór kadry urzędniczej, w tym przede wszystkim kadry kierującej, a także nieefektywne i niewłaściwy nadzór i kontrola, sprawowane nad organami administracji publicznej. Szereg z tych nieprawidłowości identyfikuje się w pracy kierownika USC oraz urzędu go obsługującego. Dysfunkcje te i nieprawidłowości są ściśle ze sobą powiązane i determinują swe wzajemne występowanie. Niewłaściwy dobór kadr w USC pociąga za sobą tak istotne nieprawidłowości, jak niewłaściwe informowanie obywateli oraz niewłaściwe rozstrzyganie przez administrację publiczną. Tę pierwszą niewydolność trzeba by niwelować poprzez podniesienie wymogów w zakresie wykształcenia (i jego ukierunkowania), zarówno dla kierowników i zastępców USC, jak i pracowników tych urzędów, które pociągnęłyby także nurt odpolitycznienia i ograniczenia zjawisk nepotyzmu i kumoterstwa. Wyższe wymagania stawiane kadrze urzędniczej (w tym kadrze kierowniczej) pozwoliłyby nie tylko podnieść poziom pracy administracji (także USC), w tym przede wszystkim poziom podejmowanych rozstrzygnięć, ale sprawiłyby że administracja byłaby pozytywniej postrzegana przez przeciętnego oby-

⁵¹ Zob. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 363.

watela, który często opiera swe wiadomości z zakresu prawa, właśnie na informacjach pozyskanych w różnych urzędach i instytucjach publicznych. W końcu należy podkreślić, że lepszy i bardziej transparentny dobór kadr powinien objąć także jednostki kontrolujące organy administracji publicznej (także USC), by w ten sposób zagwarantować bardziej obiektywne, rzetelne i sprawne przeprowadzanie kontroli i sprawowanie nadzoru nad nimi. Występujące obecnie dysfunkcje i niewydolności w administracji publicznej, w tym w urzędach stanu cywilnego, powinny zostać jak najszybciej wyeliminowane, co nie tylko leży w interesie państwa jako takiego, ale przede wszystkim państwa jako zbiorowości obywateli.

Bibliografia

1. W. Bednarek (red.), *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i judykatury*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2002, ISBN 83-72991-42-1.
2. A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, ISBN 83-22917-45-7.
3. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, ISBN 83-88166-93-1.
4. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010, ISBN 978-83-7620-507-6.
5. M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2004, ISBN 978-83-886907-1-6.
6. W. M. Hrynicky, *Materialnoprawne aspekty nadawania imion w systemie prawa polskiego a wybrane zagadnienia ochrony języka polskiego*, „Ius Et Administratio”, 2006, nr 1(9).
7. W. M. Hrynicky, *Nadawanie oraz zmiana imion i nazwisk. Komentarz*, Gaskor, Wrocław 2010, ISBN 978-83-929684-7-4.

8. I. Jendrońska, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, ISBN 83-88166-61-1.
9. B. Jastrzębski, *O podstawowych zagadnieniach świadomości prawnej społeczeństwa*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin prof. Ernesta Knosali*, L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, ISBN 978-83-760117-4-5.
10. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1924.
11. E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, Bytom 2003, ISBN 83-88587-21-8.
12. E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2005, ISBN 83-89275-17-1.
13. E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Śląskie Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004, ISBN 83-89055-28-7.
14. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 978-83-264058-5-3.
15. E. Kochan, *Etyka w pracy administracji*, [w:] *Podstawy nauki o administracji*, B. Ziemianin (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji w Szczecinie, Szczecin 1998, ISBN 83-87377-56-2.
16. Z. Leoński, *Nauka administracji*, C. H. Beck, Warszawa 2002, ISBN 83-72476-44-6.
17. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010.
18. I. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990, ISBN 83-01093-43-9.
19. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, ISBN 83-88166-65-4.

20. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, TNOiK "Dom Organizatora", Toruń 2000, ISBN 83-87673-889.
21. J. Piwowarski, *Etyka w administracji publicznej i jej źródła*, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2011, ISBN 978-83-930321-3-6.
22. J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1965.
23. J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960.
24. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza „Verba”, Lublin 2003, ISBN 83-87497-94-0.
25. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji: tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
26. W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, ISBN 83-04039-05-2.
27. I. Ura, *Kierownik USC w systemie organów administracji publicznej*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2007, Nr 10.
28. J. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, ISBN 978-83-762018-4-9.
29. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin prof. Ernesta Knosali*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, ISBN 978-83-760117-4-5.
30. K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2005, ISBN 83-23214-58-1.
31. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 83-26403-91-1.
32. Dekret z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 272 z późn. zm.)

33. Dekret z dnia 8 czerwca 1955 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 1955 r. Nr 25, poz. 151 z późn. zm.)
34. Ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 z późn. zm.).
35. 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).
36. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198).
37. Ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz. U. Nr 220, poz. 1414 z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).
39. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.07.2004 r., Sygn. akt II SA/Wr 2838/03 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/50500CD988>).
40. Wyrok WSA w Białymstoku z 5.10.2004 r., Sygn. akt II SA/Bk 431/04 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/334D10338C>).
41. Wyrok NSA z 31.05.2005 r., Sygn. akt OSK 1471/04 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FACA8FA03A>).
42. Wyrok NSA z 4.04.2007 r., Sygn. akt II OSK 614/06 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BA6C0B3D77>).

Recenzent – Reviewer:

dr Adam Gołuch – pracownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Uniwersytecie Śląskim.