

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(11)2026 • DOI: 10.17951/ppa.2026.11.9-24

UNIwersytet Wrocławski

JOLANTA BEHR

jolanta.behr2@uwr.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2688-2836>

Treść, charakter prawny, tryb stanowienia oraz kontrola legalności rozporządzenia w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego

*Content, Legal Nature, Procedure for Enacting,
and Legality Control of the Regulation on Changing
the Civil Status Registration District*

Wprowadzenie

Rozporządzenia są przedmiotem analiz w nauce prawa, w tym prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego oraz w teorii i filozofii prawa. Badania są prowadzone z uwzględnieniem różnych perspektyw, ponieważ akty te są zarazem źródłem prawa i formą działania administracji publicznej. Rozporządzenia kreują normy prawne wyznaczające pozycję prawną podmiotów administrowanych, określając ich prawa i obowiązki. Ponadto regulują strukturę administracji publicznej. Ten obszar regulacji ma szczególne znaczenie, ponieważ organy administracji publicznej decydują również o innych organach i podmiotach należą-

cych do tej administracji, w tym ustalając niekiedy obszar działania konkretnego organu i wpływając na strukturę jego aparatu administracyjnego.

Przedmiotem artykułu jest analiza rozporządzenia w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego, o którym mowa w art. 7 PASC¹. Celem pracy jest omówienie treści, charakteru prawnego, trybu stanowienia oraz kontroli legalności tego aktu.

Osiągnięcie wyznaczonych celów wymagało syntetycznego wprowadzenia do tematu prawodawstwa delegowanego i wskazania cech charakterystycznych rozporządzenia. Umożliwiło to skonfrontowanie modelu rozporządzenia przyjętego w polskim systemie prawa z aktem, którym jest rozporządzenie w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego.

W pracy zastosowano metodę dogmatyczną, polegającą na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych. Uzyskane dzięki jej zastosowaniu wyniki skonfrontowano z wybranymi poglądami doktryny w zakresie teoretycznego ujęcia badanych aktów, w szczególności w zakresie ich cech charakterystycznych (metoda teoretyczno-prawna). W badaniach uwzględniono również kontekst historyczny (metoda historyczno-prawna) i aktualne orzecznictwo.

Rozporządzenie jako akt prawodawstwa delegowanego. Cechy charakterystyczne rozporządzenia – ujęcie klasyczne (podstawowe)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej² przyjmuje zasadę trójpodziału i równowagi władzy. Stanowienie prawa należy zasadniczo do władzy ustawodawczej. Względy prakseologiczne³ przesądziły jednak o odstąpieniu od rygorystycznego pojmowania zasady stanowienia prawa przez organy tej władzy na rzecz stanowienia go także przez organy władzy wykonawczej. Przyjęto model, w którym istotnym składnikiem gatunkowym są akty prawodawstwa delegowanego, będące przejawem dekoncentracji prawotwórstwa⁴. Tryb, zasady i granice stanowienia tego rodzaju aktów są jednak specyficzne. Podstawą ich wydania jest upoważnienie udzielone przez władzę ustawodawczą, zawarte w stosownych przepisach

¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. 2025, poz. 594, ze zm.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

³ W tym szeroki zakres materii regulowanej, znaczna liczba stanowionych aktów, znaczny stopień szczegółowości regulacji oraz potrzeba jej częstego nowelizowania i uwzględniania warunków lokalnych w stanowieniu prawa.

⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 93.

prawa, które określają również przesłanki ich wydania. Szczególnym rygorom poddano akty zawierające przepisy powszechnie obowiązującego prawa, będące podstawą władczych i zewnętrznych działań organów administracji.

Do aktów tych należy m.in. rozporządzenie, o którym mowa w art. 87 ust. 1, art. 88 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP⁵. Jest ono podustawowym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, powinno być zatem zgodne z aktami usytuowanymi wyżej w hierarchii aktów prawnych. Uregulowanie rozporządzenia w rozdziale III Konstytucji RP, zatytułowanym „Źródła prawa”, przesądza o tym, że powinno ono posiadać cechę właściwą dla źródeł prawa, czyli normatywność. Akt powinien więc kreować co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, która nie podlega skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie. Cechą charakterystyczną rozporządzenia jest również jego wykonawczy charakter⁶. Przepisy aktu powinny konkretyzować przepisy ustawy, a nie ją uzupełniać w sposób samoistny, modyfikować czy też powielać jej regulacje⁷.

Rozporządzenie wydają organy wymienione w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie⁸. Upoważnienie powinno określać zakres spraw przekazanych do uregulowania, wytyczne dotyczące treści aktu⁹ oraz organ właściwy do wydania rozporządzenia, który nie może subdelegować swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi¹⁰. Ścisły związek upoważnienia z ustawą przejawia się też w kontekście temporalnym. Rozpo-

⁵ Z uwagi na przedmiot artykułu poza zakresem rozważań pozostają rozporządzenia z mocą ustawy oraz akty prawa miejscowego.

⁶ „Art. 92 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek dokładnego wykonywania delegacji. (...) Akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2018 r., VI SA/Wa 2633/17, LEX nr 2569337). Zob. także: B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.

⁷ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72.

⁸ Rozporządzenie „powinno być wydane na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, a nadto musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Jednocześnie także rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Oznacza to zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2019 r., I SA/Łd 667/19, LEX nr 2745658).

⁹ Muszą „dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu” (wyrok NSA z dnia 8 września 2021 r., II GSK 427/21, LEX nr 3230427).

¹⁰ Art. 92 Konstytucji RP.

rzządzenie dzieli los ustawy, co oznacza, że nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa upoważniająca i nie powinno obowiązywać dłużej niż ta ustawa¹¹. Rozporządzenie ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozporządzenie w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego

Rozporządzenie w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego jest wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego. Akt ten reguluje zasady i tryb rejestracji stanu cywilnego i dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego.

Rejestracja stanu cywilnego ma długą historię¹². Współcześnie¹³ ma charakter świecki i jest wykonywana przez gminy w urzędach stanu cywilnego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej¹⁴. Rejestracji dokonuje właściwy organ – kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca¹⁵ – który wykonuje przewidziane ustawą zadania i kompetencje na danym obszarze – w okręgu rejestracji

¹¹ Z wyjątkiem, gdy przepis ustawy wyraźnie przewiduje utrzymanie w mocy dotychczasowego rozporządzenia (np. art. 147 PASC).

¹² Współczesna rejestracja wywodzi się ze średniowiecznej koncepcji rejestrowania sakramentów kościelnych. Była ona początkowo prowadzona w sposób niejednolity w ramach określonych kościołów i związków wyznaniowych. Nie obejmowała wszystkich osób i rodzajów zdarzeń. Ponadto osoby prowadzące rejestrację nie posiadały odpowiedniego wykształcenia ani doświadczenia, co przekładało się na niedokładność w odnotowywaniu zdarzeń. Z upływem czasu doceniono rolę rejestrowania określonych zdarzeń i w drugiej połowie XVIII w. państwo polskie objęło regulacją tę sferę działania. Początkowo, w związku z rozbiorami, funkcjonowały równoległe systemy rejestracji. Zunifikowano je dopiero przepisami dekretu z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. 1945, nr 48, poz. 272; dalej: dekret PASC z 1945 r.). Zob. W.M. Hrynicki, *Organizacja rejestracji stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 358–365. Kolejnymi regulacjami dotyczącymi tej materii były: dekret z dnia 8 czerwca 1955 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. 1955, nr 25, poz. 151, z późn. zm.; dalej: dekret PASC z 1955 r.), ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1264, z późn. zm.; dalej: ustawa PASC z 1986 r.) oraz obowiązująca aktualnie ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego.

¹³ Szerzej na temat współczesnej koncepcji zob. P. Ruczkowski, *Prawo o aktach stanu cywilnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 739–766; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 263–276; J. Wilk, *Stan cywilny*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2019, s. 57–76; B. Kotowicz, A. Kurzawa, B. Opaliński, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, LEX/el. 2022; I. Basior, D. Sorbian, A. Czajkowska, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015.

¹⁴ Art. 6 ust. 1 PASC.

¹⁵ Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest z mocy prawa organ wykonawczy gminy. Ustawa określa przypadki, w których zatrudnia on zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego oraz inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego (art. 9 i art. 6 ust. 3–5 PASC).

stanu cywilnego. Okręgiem tym jest gmina, co nawiązuje do obowiązujących wcześniej regulacji¹⁶. Czerpiąc z nich, ustawa dopuszcza również zmianę obszaru działania właściwego organu¹⁷, która wynika ze zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego¹⁸. *De lege lata* następuje ona w formie prawnej rozporządzenia.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia zawiera art. 7 ust. 3 PASC. Zgodnie z nim minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, w drodze rozporządzenia, określa właściwość urzędu stanu cywilnego dla więcej niż jednego okręgu rejestracji stanu cywilnego lub właściwość kilku urzędów stanu cywilnego w jednym okręgu rejestracji stanu cywilnego, uwzględniając wskazane we wniosku okoliczności oraz liczbę zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego przemawiających za zmianą właściwości urzędu.

Konfrontując treść upoważnienia do wydania rozporządzenia z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, należy odnotować, że określenie organów wymienionych w treści upoważnienia nie budzi wątpliwości. Wskazano bowiem ministra właściwego do spraw wewnętrznych działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej¹⁹, czyli organy upoważnione w art. 149 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP do wydawania rozporządzeń.

Wart uwagi jest natomiast zakres spraw przekazanych do uregulowania, tj. określenie właściwości urzędu²⁰ stanu cywilnego dla więcej niż jednego okręgu rejestracji stanu cywilnego lub właściwości kilku urzędów stanu cywilnego w jednym okręgu rejestracji stanu cywilnego. W analizowanym upoważnieniu ustawodawca dopuszcza bowiem odstępianie od zastosowania określonej w ustawie zasady ogólnej – stosownie do której właściwość urzędu stanu cywilnego

¹⁶ Zob. art. 5 pkt 1 dekretu PASC z 1945 r., art. 5 ust. 1 dekretu PASC z 1955 r., art. 5a ust. 2 ustawy PASC z 1986 r.

¹⁷ Kompetencję do wprowadzania zmian dotyczących właściwości miejscowej organu zawierają następujące przepisy: art. 5 pkt 2 dekretu PASC z 1945 r. – okręgowej władzy nadzorczej; art. 5 ust. 2 dekretu PASC z 1955 r. – Prezydium wojewódzkiej rady narodowej (Rady Narodowej w m.st. Warszawie i w m. Łodzi); art. 5a ust. 3 ustawy PASC z 1986 r. – wojewodzie.

¹⁸ Art. 6 ust. 2 PASC. Warto odnotować, że nomenklatura przepisów art. 7 PASC sugeruje, iż gmina jest zawsze okręgiem rejestracji stanu cywilnego, a w kontekście takiego okręgu mogą się zmieniać właściwości urzędu stanu cywilnego. Znajduje to szczególnie potwierdzenie w treści art. 7 ust. 3 PASC. Uwzględnienie zwrotu „zmiana okręgu rejestracji stanu cywilnego” – art. 7 ust. 1 *ab initio* – sprawia jednak, że ustalenie to nie jest już takie oczywiste.

¹⁹ Aktualnie przepis ten nie ma zastosowania w zakresie obowiązku współdziałania ministrów, ponieważ „działalność administracji rządowej: spraw wewnętrznych i administracji publicznej powierzono jednemu ministrowi – Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji” (A. Kurzawa, *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Kotowicz, A. Kurzawa, B. Opaliński, *op. cit.*).

²⁰ Ustawodawca stosuje określenie „właściwość urzędu”, podczas gdy chodzi w istocie o właściwość organu (kierownika urzędu stanu cywilnego), ponieważ to on posiada przyznane prawem kompetencje.

obejmuje okręg rejestracji stanu cywilnego, którym jest gmina – przez wprowadzenie specyficznej regulacji, która dotyczy i jest zarazem dostosowana do ściśle określonej jednostki lub jednostek. Aktem niższej rangi, w sposób i na zasadach określonych w ustawie upoważniającej, modyfikuje się więc wyznaczoną ustawowo właściwość urzędu stanu cywilnego, obejmującą dany okręg lub okręgi rejestracji stanu cywilnego²¹. Formułując wytyczne dotyczące treści aktu, ustawodawca zobligował organ wydający rozporządzenie do uwzględnienia wskazanych we wniosku okoliczności oraz liczby zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego przemawiających za zmianą właściwości urzędu. Organ ten bierze zatem każdorazowo pod uwagę określony stan faktyczny, ustalony na etapie poprzedzającym wydanie aktu. Dokonuje też oceny odnośnie do celowości wprowadzenia konkretnego rozwiązania.

Specyfika zakresu normowania – ukierunkowana na zindywidualizowane jednostki – oraz wytyczne odwołujące się do stanu faktycznego ustalanego przed wydaniem aktu przywodzą na myśl skojarzenia z aktem stosowania, a nie stanowienia prawa²². Dopuszczalność przybrania przez niego formy rozporządzenia jest możliwa w kontekście podziału rozporządzeń zaproponowanego przez S. Wronkowską. Wśród aktów, o których mowa w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP, autorka wyróżnia bowiem również rozporządzenia niebędące rozporządzeniami „klasycznymi”. Zalicza do nich też akty upoważniające organ do dokonywania w formie rozporządzenia czynności konwencjonalnych danego rodzaju. Aby było to możliwe, musi obowiązywać przepis upoważniający, który można derogować i nowelizować. W jej ocenie rozporządzenia te nie mają charakteru normatywnego, mimo że przepis upoważnia do dokonywania czynności powtarzalnych, a wybór formy prawnej rozporządzenia jest chybiony i nadto mylący²³.

²¹ Działanie to może być uznane za sporne, biorąc pod uwagę w szczególności hierarchiczną strukturę zamkniętego systemu źródeł prawa oraz zasadę trójpodziału władzy. Wymaga jednak podkreślenia, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i doktryna dopuszczają takie działania pod warunkiem spełnienia następujących wymogów: 1) upoważnienie ustawowe musi być jednoznaczne; 2) granice swobody rozstrzygnięcia są precyzyjnie określone w ustawie; 3) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są precyzyjne; 4) sprawy, których ma dotyczyć rozporządzenie, są mało stabilne i mają charakter społeczno-gospodarczy, natomiast zmiany zachodzące w ich obrębie są obiektywnie weryfikowalne; 5) celem rozporządzenia jest dostosowanie treści ustawowych norm do dynamicznych warunków. Zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005, s. 81 oraz cytowane tu orzecznictwo.

²² Zob. np. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

²³ S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 88–89.

Tryb wydania rozporządzenia, oprócz przytoczonego wyżej art. 7 ust. 3 PASC, określa również lakonicznie ustęp 2 tego artykułu. Stanowi on, że wojewoda²⁴ składa wnioski do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o zmianę okręgu rejestracji stanu cywilnego: 1) na wniosek gminy lub gmin; 2) po zasięgnięciu opinii gminy lub gmin.

Odnosząc się do pierwszego przypadku, należy wskazać, że ustawa nie reguluje składników wniosku gminy lub gmin, który kierują one do wojewody. Sądzę, że powinien on określić podmiot lub podmioty, których ma dotyczyć zmiana. Powinien też wskazać sposób zmiany, tj. czy ma ona polegać na określeniu właściwości urzędu stanu cywilnego dla więcej niż jednego okręgu rejestracji stanu cywilnego, czy też na określeniu właściwości kilku urzędów stanu cywilnego w jednym okręgu rejestracji stanu cywilnego. Zasadne jest również precyzyjne określenie przebiegu proponowanego podziału. Nie jest wykluczone posłużenie się identyfikatorami obiektów z ewidencji gruntów i budynków oraz podanie konkretnych współrzędnych w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych. Pomocniczo lub alternatywnie można zastosować metody deskryptywne²⁵. Można też załączyć mapę odzwierciedlającą zaproponowany podział. Pozostałe składniki wniosku można wyinterpretować z ustawowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Obowiązek uwzględnienia liczby²⁶ zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego, przemawiających za zmianą właściwości urzędu, sugeruje podanie we wniosku danych statystycznych²⁷. Obowiązek uwzględnienia „wskazanych we wniosku okoliczności” – przy braku sprecyzowania, o jakie okoliczności chodzi – daje natomiast podstawę do szerokiej interpretacji, ograniczonej jednak

²⁴ Ustawa nie określa właściwości miejscowej wojewody. Powinien to być wojewoda właściwy miejscowo ze względu na obszar działania podmiotów, których ma dotyczyć zmiana. Jeśli wniosek dotyczy zmiany okręgów rejestracji stanu cywilnego położonych na terenie różnych województw, wnioskodawcami powinni być wojewodowie właściwi miejscowo dla każdego z okręgów, których ma dotyczyć zmiana.

²⁵ Tak jak w przypadku innych rozporządzeń, których treść dotyczy podmiotów publicznych. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz.U. 2020, poz. 1332).

²⁶ Liczba ludności była jedynym kryterium zmiany wskazanym w dekreście PASC z 1945 r. i w dekreście PASC z 1955 r. Ustawa PASC z 1986 r. nie określała natomiast żadnych kryteriów.

²⁷ Pogląd ten znajduje poparcie w praktyce. Liczbę zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego uwzględniono, wydając rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie określenia właściwości urzędu stanu cywilnego dla gminy Stoczek Łukowski i miasta Stoczek Łukowski (Dz.U. 2020, poz. 970). Potwierdzono, że w urzędach odnotowano nieznaczną liczbę zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego. W 2018 r. w każdym z nich sporządzono zaledwie kilkadziesiąt aktów stanu cywilnego. Zob. A. Banasik, *Dwie gminy, jeden USC w Stoczku Lubelskim*, 9.03.2020, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/dwie-gminy-jeden-usc-w-stoczku-lubelskim> (dostęp: 4.03.2026).

celem działania organu. Nie jest zatem wykluczone wskazanie we wniosku liczby osób zamieszkujących okręg, jego powierzchni oraz informacji dotyczącej usytuowania w nim podmiotów leczniczych. Ich funkcjonowanie wpływa bowiem na zwiększenie liczby sporządzanych przez organ aktów urodzenia oraz aktów zgonu. W praktyce do wniosku załącza się też uchwałę właściwej rady gminy (rady miejskiej / rady miasta), w której organ wyraża w imieniu gminy wolę zmiany²⁸.

W drugim przypadku, gdy wojewoda działa z własnej inicjatywy, jest on zobowiązany wyłącznie do zasięgnięcia opinii gminy lub gmin. Nie jest natomiast wymagane pozytywne zaopiniowanie zmiany. Jest ona dopuszczalna nawet wbrew woli podmiotu, którego dotyczy.

W obydwu przypadkach zwraca uwagę pominięcie udziału gminy na innych etapach procedury wydania rozporządzenia i brak bezpośredniej relacji gminy z organem upoważnionym do wydania rozporządzenia. Potwierdza to, że zmiana jest dokonywana „ponad”²⁹ tym zdecentralizowanym podmiotem³⁰. Taki układ relacji jest niekorzystny dla gminy³¹, nawet gdy dotyczy zadań zleconych z zakresu

²⁸ Podjęto dotychczas dwie takie uchwały. Zob. uchwała nr XVI.140.2025 Rady Gminy Leśnickie Pole z dnia 24 września 2025 r. w sprawie utworzenia Urzędu Stanu Cywilnego w Leśnickim Polu, https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47472/wiadomosci/841200/files/uchwaa_nr_xvi.140.2025.pdf (dostęp: 26.03.2026); uchwała nr XXIII/192/2025 Rady Miejskiej w Kobylnicy z dnia 25 września 2025 r. w sprawie wyrażenia woli zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego, <https://bip.kobylnica.pl/uchwala/15093/uchwala-nr-xxiii-192-2025> (dostęp: 26.03.2026). Praktyka ta może budzić wątpliwości w kontekście przepisów wskazywanych jako podstawa prawna podjęcia aktu. Oprócz art. 7 ust. 2 pkt 1 PASC wymieniany jest art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1153, z późn. zm.; dalej: u.s.g.), stanowiący, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Sprawy normowane rozporządzeniem nie mieszczą się natomiast w zakresie normowania cytowanego przepisu.

²⁹ Uzasadnieniem może być rodzaj zadania (zlecone z zakresu administracji rządowej).

³⁰ Podobne regulacje prawne, z zastrzeżeniem odmienności na korzyść gminy, są zawarte w innych aktach prawnych. Zob. procedurę ustalania i zmiany granic gminy w formie rozporządzenia (art. 4 i n. u.s.g.). Zmiany dokonuje Rada Ministrów z własnej inicjatywy lub z inicjatywy gminy. Opinia organów stanowiących i kontrolnych zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego dotycząca zmiany nie wiąże materialnie organu wydającego rozporządzenie. W przypadku jej niewyrażenia w określonym terminie ustawodawca sięga po formę milczenia administracji w sprawach ustrojowych (art. 4a ust. 3 u.s.g.).

³¹ Nie uwzględnia konieczności respektowania zasady decentralizacji i zapewnienia odpowiedniej sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego. Na potrzebę wprowadzenia „mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami” (wówczas granic gmin) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę Sejmowi w postanowieniu z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 75.

administracji rządowej³². Odwołanie do historycznego ujęcia tego typu regulacji potwierdza również, że jednostki, których dotyczyły zmiany – począwszy od regulacji obowiązujących bezpośrednio po II wojnie światowej, aż po obowiązujące przepisy prawa – nigdy nie miały wpływu na wprowadzenie i zakres zmiany.

Przechodząc do wniosku wojewody o wydanie rozporządzenia – skierowanego do ministra właściwego do spraw wewnętrznych – należy wskazać, że ustawa nie określa jego składników. Można przyjąć, że powinny one być analogiczne do tych, które omówiono w części dotyczącej wniosku gminy lub gmin, dotyczą bowiem tej samej sprawy. Wniosek powinien też zawierać lub referować wnioski lub opinie gminy albo gmin³³, których ma dotyczyć zmiana. Wniosek wojewody może różnić się materialnie od wniosku gminy lub gmin, jeśli go złożono.

W procedurze wydania rozporządzenia zwraca uwagę wnioskowy tryb działania rozporządzeniodawcy. Właściwy minister nie typuje samodzielnie podmiotów, których ma dotyczyć zmiana ani nie określa jej rodzaju. Opiera się na stanowisku wojewody, które powinno być adekwatną reakcją na dynamikę i zakres administrowania w terenie.

Ustawa nie przesądza jednoznacznie, czy wniosek wojewody zobowiązuje ministra do wydania rozporządzenia, czy też do wydania aktu o określonej treści. Obligatoryjny charakter upoważnienia³⁴ mógłby sugerować związanie ministra wnioskiem wojewody. Oznaczałoby to, że organ najpierw rozpatrywałby pozytywnie wniosek, a następnie wydawałby rozporządzenie³⁵. Sądzę jednak, że skoro przepis upoważniający do wydania rozporządzenia zobowiązuje organ do uwzględnienia okoliczności wskazanych we wniosku oraz liczby zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego przemawiających za zmianą własności urzędu, to możliwe jest również negatywne rozpatrzenie wniosku w całości lub w części³⁶. *De lege lata* może za tym przemawiać też charakter relacji między organami zaangażowanymi w procedurę³⁷.

³² Pozycja gminy w wykonywaniu zadań własnych (zob. art. 166 ust. 1 Konstytucji RP i art. 7 u.s.g.) różni się od tej w wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, gdy gmina jest traktowana na zasadach właściwych dla tej administracji (również w zakresie kryteriów kontroli). Zob. art. 2 pkt 4 i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. 2025, poz. 428, ze zm.).

³³ Stosownie do trybu działania.

³⁴ Organ „określa własność”.

³⁵ Podobna praktyka istnieje w zakresie petycji skierowanych do organów jednostek samorządu terytorialnego, których przedmiotem jest zmiana przepisów prawa. Zob. art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870, ze zm.).

³⁶ Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy liczba zdarzeń nie uzasadnia zmiany i prowadzi do zbędnego multiplikowania urzędów.

³⁷ Relacja wertykalna w obrębie administracji rządowej. Minister sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Wydano dotychczas jedno rozporządzenie³⁸ w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego. Przepisy aktu wprowadziły konkretne modyfikacje, dotyczące zindywidualizowanych jednostek, w reakcji na stosowne ustalenia stanu faktycznego dokonane przed wydaniem aktu. Określiły, kogo dotyczy zmiana, ustaliły jej zakres oraz termin jej wejścia w życie. Wskazały też organ właściwy do dokonywania czynności w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wprowadzenia zmiany oraz zobowiązały kierownika konkretnego urzędu stanu cywilnego – który nie będzie odtąd właściwy w tego rodzaju sprawach – do przekazania wymienionych dokumentów w określonym terminie kierownikowi urzędu stanu cywilnego, który będzie odtąd wykonywał te zadania³⁹.

Tryb wydania rozporządzenia i jego treść wykazują pewne podobieństwa do procedury administracyjnej stosowanej w sprawie indywidualnej, rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej⁴⁰. Dotyczy to m.in. indywidualnego określenia jednostki lub jednostek, których dotyczy zmiana oraz zobowiązania organu wydającego rozporządzenie do ustalenia i oceny stanu faktycznego na etapie poprzedzającym wydanie aktu. Tego rodzaju skojarzenia zostały już odnotowane w doktrynie. Proponowane rozwiązania⁴¹, które podkreślają potrzebę istnienia odpowiedniego trybu weryfikowania legalności i celowości działania rozporządzeniodawcy oraz zagwarantowania skutecznej ochrony podmiotu, którego dotyczy akt, pomimo ich słuszności nie znajdują jednak podstaw w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. Są zbyt daleko idące i mogą być traktowane wyłącznie jako postulat skierowany do ustawodawcy, dotyczący potrzeby dore-

jącym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. Wnioskuje on również o jego powołanie i odwołanie. Zob. np. art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

³⁸ Dla porównania na podstawie art. 5a ustawy PASC z 1986 r. wydano 18 rozporządzeń (wówczas – wojewody).

³⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie określenia właściwości urzędu stanu cywilnego dla gminy Stoczek Łukowski i miasta Stoczek Łukowski (Dz.U. 2020, poz. 970).

⁴⁰ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1691, ze zm.), dalej: k.p.a.

⁴¹ „Żaden przepis nie wskazuje (...) formy rozstrzygnięcia wniosku wojewody o zmianę obszaru rejestracji stanu cywilnego, jeżeli jest on niezasadny, a przynajmniej minister właściwy do spraw wewnętrznych nie widzi przesłanek przemawiających za zmianą obszaru rejestracji. W takim przypadku należy uznać, że właściwą formą będzie decyzja administracyjna o odmowie zmiany obszaru rejestracji stanu cywilnego. Negatywne rozpatrzenie wniosku musi skutkować wydaniem jakiegos rozstrzygnięcia w tym zakresie. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania, jego zwrot, zawiadomienie o braku przesłanek do zmiany obszaru rejestracji czy też zawiadomienie o niezasadności wniosku nie wydają się odpowiednimi formami negatywnego rozpoznania wniosku, ponieważ nie zapewniają skutecznej ochrony przed nieprawidłowym rozstrzygnięciem i jego weryfikacją” (A. Kurzawa, *op. cit.*).

gulowania tych spraw. Jeśli bowiem racjonalny ustawodawca przewiduje różne formy działania organu administracji dla działań pozytywnych i negatywnych, określa to jednoznacznie⁴². Skoro nie uczynił tego w tym przypadku, to nie istnieje podstawa do wydania przez ministra decyzji administracyjnej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku o wydanie rozporządzenia. Badana procedura nie jest klasyczną procedurą administracyjną w sprawie indywidualnej, a akt administracyjny nie jest alternatywną formą działania administracji w razie odmowy wydania rozporządzenia.

Porównując tryb wydania rozporządzenia do procedury administracyjnej, konieczne jest również dostrzeżenie istotnej różnicy. Dotyczy ona charakteru i skutków działania uregulowanego aktem. Nie polega ono na „rozstrzygnięciu sprawy” dotyczącej praw, obowiązków lub uprawnień adresata. Sprowadza się natomiast do odpowiedniego ukształtowania norm kompetencyjnych dotyczących właściwości danego organu lub organów administracji publicznej. Charakter kreowanych norm ustrojowych, do których zalicza się również normy kompetencyjne, jest na tyle specyficzny – co wielokrotnie podkreślał W. Dawidowicz – że daje podstawę wyodrębnienia ich z zakresu norm prawa administracyjnego⁴³. Ich normatywność nie jest powszechnie kwestionowana nawet wtedy, gdy są skierowane do konkretnych organów. W przypadku analizowanych rozporządzeń kreowane normy tworzą jednak podstawę prawną wykonywania określonych ustawą zadań na określonym terytorium.

Konsekwencje doboru formy działania administracji, którą jest rozporządzenie, są daleko idące. Gminie, której dotyczy lub ma dotyczyć zmiana, nie przysługują żaden środek zaskarżenia, gdy: 1) wnioskowane przez nią rozporządzenie nie zostanie wydane; 2) treść rozporządzenia różni się od tej, którą wskazała we wniosku; 3) zaopiniowała ona negatywnie zmianę zaproponowaną przez wojewodę. Dobór formy prawnej rozporządzenia wyłącza bowiem dopuszczalność wykorzystania środków zaskarżenia typowych dla spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej⁴⁴. Gmina nie ma zatem realnego wpływu na zmianę, co znacznie osłabia jej pozycję prawną.

⁴² Tak np. w przypadku udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej (czynność materialno-techniczna) i odmowy udostępnienia wnioskowanych informacji (decyzja administracyjna). Zob. art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022, poz. 902, ze zm.).

⁴³ Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 25–33.

⁴⁴ W przypadku procedowania sprawy przez ministra chodzi o wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zob. rozdział 10 działu II k.p.a.

Materialne skutki wydania rozporządzenia są rozległe. Zmiany właściwości urzędu stanu cywilnego wymuszają dokonanie zmian w strukturze⁴⁵ urzędu gminy, którego częścią jest urząd stanu cywilnego. Wymagana jest modyfikacja prawa wewnętrznie obowiązującego – wydanie zarządzenia nowelizującego przepisy regulaminu organizacyjnego urzędu. Niekiedy konieczne jest też relokowanie zasobów osobowych i rzeczowych, co może skutkować zlikwidowaniem stanowisk pracy i rozwiązaniem umów o pracę z pracownikami samorządowymi⁴⁶. Zmiana oddziałuje zatem w wielu obszarach.

Przechodząc do kontroli badanego aktu, warto wskazać, że rozporządzenia wprowadzono do systemu prawa z myślą o kreowaniu norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Wyłączono je z zakresu bezpośredniej⁴⁷ kontroli legalności, sprawowanej przez sądy administracyjne⁴⁸. Objęto je natomiast kognicją Trybunału Konstytucyjnego jako akty wydawane przez centralne organy państwowe⁴⁹. Rozporządzenia wydawane przez ministra kierującego działem administracji rządowej oraz przez przewodniczącego określonego ustawą komitetu objęto dodatkowo nadzorem Rady Ministrów, która może uchylić je na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁵⁰.

Analizując treść wybranych rozporządzeń, zidentyfikowano jednak akty, których przepisy dotyczyły podmiotów oznaczonych indywidualnie⁵¹. Ścisła interpretacja ich treści prowadziła do wniosku, że akty te są pozbawione normatywnego charakteru i nie spełniają materialnego kryterium kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Zaproponowano więc przyjęcie wykładni uwzględniającej szerszy kontekst, w tym skutki regulacji i jej ostatecznego adresata (np. mieszkańców). Zmiany w obrębie właściwości miejscowej organu implikują bowiem zmianę zachowań podmiotów administrowanych wchodzących z nim w relacje.

⁴⁵ Jeżeli nastąpiła zmiana właściwości okręgu rejestracji stanu cywilnego, to kierownikiem urzędu stanu cywilnego właściwym do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego jest kierownik urzędu stanu cywilnego, który przejął właściwość okręgu rejestracji stanu cywilnego (art. 7 ust. 1 zd. 2 PASC).

⁴⁶ Inne problemy wskazuje M. Gurdek, *Okręg urzędu stanu cywilnego a okręg rejestracji stanu cywilnego w kontekście obowiązku zatrudnienia innej osoby na stanowisko kierownika USC*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2015, vol. 15(1), s. 115–126.

⁴⁷ Nie wyklucza to ich pośredniej kontroli.

⁴⁸ Art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2026, poz. 143, ze zm.).

⁴⁹ Art. 188 pkt 3 Konstytucji RP.

⁵⁰ Art. 149 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis nie określa powodów uchylenia. Uwzględniając rodzaj relacji strukturalnej między podmiotami, można stwierdzić, że oprócz kryterium legalności mogą tu znaleźć zastosowanie również inne kryteria właściwe dla układu scentralizowanego, w tym celowość i zgodność z polityką rządu.

⁵¹ W tym rozporządzenia, o których mowa w art. 4 i n. u.s.g.

Uznano zatem, że rozporządzenia te posiadają „pierwiastki normatywne”, które czerpią z normatywności ustaw, które konkretyzują. Ocena normatywności przepisów powinna więc uwzględniać postrzeganie konkretnego przepisu jako części składowej podstawy normatywnej wykorzystywanej w podejmowaniu konkretnych rozstrzygnięć o charakterze indywidualno-konkretnym w zakresie treści, trybu i kompetencji. Przyjęcie tej wykładni uzasadniło kontrolę legalności takich rozporządzeń przez Trybunał. Ostatecznie zmodyfikowano jednak podejście, przyjmując, że kontrola tego rodzaju specyficznych aktów ogranicza się do oceny legalności/konstytucyjności tych rozporządzeń, ponieważ „rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. [Niemniej] Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian”⁵².

Podobne wątpliwości mogą zostać sformułowane podczas oceny charakteru prawnego norm i trybu stanowienia tytułowego rozporządzenia. Badaniem byłoby wówczas objęte zgodność przepisów tych rozporządzeń z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami oraz procedura wydania aktu⁵³. Zasadność i celowość wprowadzenia zmiany w określonym kształcie pozostawałyby natomiast poza zakresem kontroli Trybunału.

Zakończenie

Rozporządzenie, o którym mowa w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP (rozporządzenie „klasyczne”), jest aktem prawodawstwa delegowanego. Jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, stanowionym przez organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie oraz w celu jej wykonania. Jest to zatem niewątpliwie rozporządzenie w ujęciu formalnym i materialnym⁵⁴.

⁵² Zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47; postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017, nr 4.

⁵³ Zob. art. 188 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP.

⁵⁴ Potwierdza to weryfikacja podstawowych kryteriów stosowanych w badaniu źródeł prawa, tj. podstawa prawna ich wydania (szczegółowe ustawowe upoważnienie), materia normowana (choć specyficzna), walor prawny (rozumiany jako dopuszczalność zewnętrznej ingerencji administracji na jego podstawie), promulgacja oraz nomenklatura. Zob. J. Boć, *Badanie źródeł prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1996–1997, s. 57–58.

Rozporządzenie w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego różni się od opisanych rozporządzeń, nie należy do rozporządzeń „klasycznych”. Upoważnienie do jego wydania określa specyficzny zakres spraw przekazanych do uregulowania, obejmujący określenie właściwości urzędu stanu cywilnego dla więcej niż jednego okręgu rejestracji stanu cywilnego lub właściwości kilku urzędów stanu cywilnego w jednym okręgu rejestracji stanu cywilnego. Wpływa to na sposób normowania, skoncentrowany docelowo na zindywidualizowanych jednostkach (docelowo na podmiotach i organach administracji publicznej). Odbiega zatem od określenia adresata i okoliczności w sposób rodzajowy, co jest uznawane za charakterystyczne dla generalnych norm postępowania właściwych źródłom prawa⁵⁵.

Charakter wykonawczy i normatywny analizowanych rozporządzeń może być podawany w wątpliwość. W myśl niektórych koncepcji akty te mogą być uznane za wydawane w celu wprowadzenia konkretnej zmiany – zmodyfikowania ściśle określonego okręgu lub okręgów rejestracji stanu cywilnego⁵⁶. Może to upodabniać je do aktu stosowania prawa, podobnie jak tryb wydania aktu. Rozporządzeniodawca nie ustala bowiem samodzielnie jednostek, których dotyczy zmiana ani nie określa jej rodzaju. Działa na wniosek wojewody, składany po uprzednim zasięgnięciu opinii gminy lub gmin, których ma dotyczyć zmiana lub po złożeniu przez nie wniosku. Wydanie rozporządzenia poprzedza ustalenie stanu faktycznego w celu oceny celowości i zasadności wprowadzanej zmiany.

Odwołanie się do wyników zastosowania metody teoretycznoprawnej mogłoby zatem przemawiać za uznaniem badanych rozporządzeń za akty stosowania prawa, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę potencjalne wątpliwości dotyczące normatywności ich przepisów i wykonawczego charakteru aktu, trybu jego wydania oraz dopuszczalności wydawania rozporządzeń regulujących materię w różny sposób w odniesieniu do ściśle określonych jednostek. Czynniki te mogą być również powołane jako argumenty przemawiające za uznaniem ich za – wyróżnianą przez B. Dolnickiego – inną formę działania administracji, którą jest indywidualny akt normatywny („akt normatywny, któremu można nadać charakter indywidualny”)⁵⁷.

Sądzę jednak, że decydujące dla ustalenia charakteru prawnego badanego rozporządzenia jest uwzględnienie specyfiki norm prawnych kreowanych przepisami rozporządzenia, które należą do prawa ustrojowego, oraz skutków wydania aktu, które nie sprowadzają się wyłącznie do dokonania czynności konwencjonalnej,

⁵⁵ A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 5.

⁵⁶ S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 87.

⁵⁷ Szerzej na temat tej koncepcji zob. B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 56.

niebędącej derogacją ani nowelizacją. Przepisy rozporządzenia kreują bowiem normę dotyczącą właściwości miejscowej, która – mimo że znajduje zastosowanie wobec ściśle określonych organów administracji publicznej – jest też podstawą działań zewnętrznych administracji. Pośrednimi jej „adresatami” są zatem także jednostki wchodzące w relacje z organem. Zakreślony kontekst – w połączeniu z rezultatami zastosowania metody dogmatycznej, która potwierdza, że badany akt jest rozporządzeniem w ujęciu formalnym – przemawia za traktowaniem tych aktów w sposób właściwy dla rozporządzeń, mimo że odbiegają one w pewnym zakresie od ogólnego modelu rozporządzenia w polskim systemie prawa.

Bibliografia

- Basior I., Sorbian D., Czajkowska A., *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015.
- Boć J., *Badanie źródeł prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1996–1997.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dolnicki B., *Indywidualny akt normatywny*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Gurdek M., *Okręg urzędu stanu cywilnego a okręg rejestracji stanu cywilnego w kontekście obowiązku zatrudnienia innej osoby na stanowisko kierownika USC*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2015, vol. 15(1).
- Hrynicky W.M., *Organizacja rejestracji stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Ius Novum” 2016, nr 4.
- Kotowicz B., Kurzawa A., Opaliński B., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, LEX/el. 2022.
- Kurzawa A., *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Kotowicz, A. Kurzawa, B. Opaliński, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, LEX/el. 2022.
- Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Ruczkowski P., *Prawo o aktach stanu cywilnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wilk J., *Stan cywilny*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemieć, Warszawa 2019.
- Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005.

Abstract: This article analyzes the regulation on changing the civil status registration district referred to in Article 7 of the Act of 28 November 2014 – Law on Civil Status Records. This paper aims to discuss the procedure for issuing this act, to determine its content, and to define its legal nature. It also aims to establish and evaluate the procedure for reviewing the legality of the regulation. The regulation on changing the civil status registration district differs from traditional forms of secondary legislation referred to in Article 87 (1) and Article 92 of the Constitution of the Republic of Poland. The statutory authorisation to issue it defines a specific scope of matters delegated for regulation. The regulation is issued upon application, through a procedure that requires the determination of a specific factual situation. Its normative structure is focused on individualised entities (ultimately on specific subjects and administrative authorities). The regulatory and executive character of the regulation may be subject to doubt. What is decisive, however, is the consideration of the specific nature of legal norms created by the provisions of the regulation, which belong to institutional law, as well as the effects of its issuance, which are not limited to the performance of a merely conventional act that neither derogates from nor amends existing law. The provisions of the regulation establish a rule concerning territorial jurisdiction which – although applicable to clearly defined public administration authorities – also constitutes a basis for external administrative action. Its indirect “addressees” therefore include individuals entering into legal relations with the authority. This context, combined with the results of the dogmatic method of legal analysis – confirming that the act under examination is a regulation in formal terms – supports treating such acts in a manner appropriate to regulations, even though they deviate to some extent from the general model of a regulation within the Polish legal system.

Keywords: regulation; change of registration district; marital status; legal control; content; legal nature

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza rozporządzenia w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego. Celem pracy jest omówienie treści, charakteru prawnego, trybu stanowienia oraz kontroli legalności tego aktu. Rozporządzenie w sprawie zmiany okręgu rejestracji stanu cywilnego różni się od „klasycznych” rozporządzeń, o których mowa w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP. Upoważnienie do jego wydania określa specyficzny zakres spraw przekazanych do uregulowania. Akt jest wydawany na wniosek w procedurze, która wymaga ustalenia określonego stanu faktycznego. Sposób normowania jest natomiast skoncentrowany na zindywidualizowanych jednostkach (docelowo na podmiotach i organach administracji publicznej). Charakter wykonawczy i normatywny aktu może być podany w wątpliwość. Decydujące jest jednak uwzględnienie specyfiki norm prawnych kreowanych przepisami rozporządzenia, które należą do prawa ustrojowego, a także skutków wydania aktu, które nie sprowadzają się wyłącznie do dokonania czynności konwencjonalnej, niebędącej derogacją ani nowelizacją. Przepisy rozporządzenia kreują bowiem normę dotyczącą właściwości miejscowej, która – mimo że znajduje zastosowanie wobec ściśle określonych organów administracji publicznej – jest też podstawą działań zewnętrznych administracji. Pośrednimi jej „adresatami” są zatem także jednostki wchodzące w relacje z organem. Zakreślony kontekst, w połączeniu z rezultatami zastosowania metody dogmatycznej – potwierdzającej, że badany akt jest rozporządzeniem w ujęciu formalnym, przemawia za traktowaniem tych aktów w sposób właściwy dla rozporządzeń, mimo że odbiegają one w pewnym zakresie od ogólnego modelu rozporządzenia w polskim systemie prawa.

Słowa kluczowe: rozporządzenie; zmiana okręgu rejestracji; stan cywilny; kontrola; treść; charakter prawny