

# Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych

raport z badania

## Stan funkcjonowania Urzędów Stanu Cywilnego w Polsce

sierpień 2016

## Spis treści

Wstęp	str. 3
1. Główne cele i hipotezy badawcze	str. 5
2. Charakterystyka badanej populacji	str. 7
3. Metodologia badań	str. 11
4. Wyniki badań	str. 12
4.1 Wymiar kadrowy urzędów stanu cywilnego	str. 12
4.2 Wymiar organizacyjny urzędów stanu cywilnego	str. 20
4.3 Wymiar finansowy urzędów stanu cywilnego	str. 31
4.5 Zagadnienia ogólne	str. 39
Wnioski	str. 41

## Wstęp

Zrealizowane badanie wynikało z potrzeby zebrania aktualnej wiedzy o stanie funkcjonowania urzędów stanu cywilnego w Polsce. Dotychczas bowiem urzędy stanu cywilnego nie były poddane tak wnikliwym badaniom o tak rozległym zakresie. Instytucje te realizują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które mają istotne znaczenia dla obywateli oraz administracji państwowej (*generują i przetwarzają podstawowe dane o wszystkich obywatelach*). W tym względzie niezwykle ważne jest zapewnienie należytej sprawności ich działania. Z racji ulokowania urzędów stanu cywilnego w strukturach administracji samorządowej, główny ciężar odpowiedzialności z tym związanej spoczywa na gminach.

Z dniem 1 marca 2015 roku zaczęły obowiązywać przepisy nowej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, które to gruntownie zmieniły sposób funkcjonowania urzędów stanu cywilnego w Polsce. Najważniejsze zmiany objęły między innymi odformalizowanie sposobu prowadzenia spraw związanych z rejestracją stanu cywilnego, przejściem na informatyczny sposób rejestracji stanu cywilnego, utworzenie centralnej bazy aktów stanu cywilnego, odmiejszczeniem załatwiania spraw, delegowaniem nowych zadań na usc.

Wymienione zmiany spowodowały konieczność ponownego zdefiniowania kryteriów określających warunki organizacyjne, kadrowe i finansowe urzędów stanu cywilnego. Tak znaczące zmiany spowodowały także bardziej wyraziste uwidocznienie kwestii, które dotyczyły realizowanych przez gminy zadań zleconych.

Badanie zostało zrealizowane przez Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych<sup>1</sup>. Zespół badawczy składał się z przedstawicieli: Zrzeszenia Gmin Lubelszczyzny, Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolskich, Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Związku Gmin Pomorskich, Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego oraz Kierowników Urzędów Stanu Cywilnego z Lubartowa, Lubonia, Sierakowic, Wodzisławia Śląskiego i Nowej Soli. Partnerem badania było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

---

<sup>1</sup> OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE ORGANIZACJI SAMORZĄDOWYCH to inicjatywa stworzenia platformy współpracy reprezentantów dziesięciu regionów Polski. Jesienią 2013 roku umowa wprowadziła samorządy z kilkunastu regionów (lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego) na wspólną ścieżkę lobbingu w kluczowych procesach legislacyjnych, mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

i Administracji (Departament Spraw Obywatelskich).

Niniejszy raport, to efekt półrocznej pracy oraz szerokich konsultacji. Prezentuje on wyniki, których lektura umożliwi szersze poznanie aktualnych warunków funkcjonowania urzędów stanu cywilnego oraz dotyczących te instytucje problemów. Liczymy, że prezentowane wyniki spowodują otwarcie rzeczowego dialogu i wymiany myśli w zakresie realizacji i sposobu finansowania zadań zleconych. Mamy nadzieję, iż przedstawione dane zostaną wykorzystane do tworzenia dalszych zmian zarówno prawnych jak i systemowych w celu jeszcze bardziej efektywnego działania administracji publicznej.

## 1. Główne cele i hipotezy badawcze

Współcześnie standardy funkcjonowania administracji publicznej powodują, że instytucje wchodzące w skład tego systemu muszą dynamicznie reagować na zmieniające się warunki otoczenia oraz oczekiwania społeczeństwa. Nieustanny postęp cywilizacyjny w każdym obszarze działalności ludzkiej powoduje, że zmiana jest traktowana jako zjawisko powszechne i nieuniknione. Dla prawidłowego rozwoju oraz osiągnięcia założonych celów funkcjonowania organizacji niezwykle istotne jest prawidłowe zdiagnozowanie sytuacji obecnej, w której organizacja się znajduje. Poznanie aktualnych warunków organizacji umożliwi bowiem zastosowanie odpowiednich metod i narzędzi pozwalających na zniwelowanie słabych stron, a także zwiększenie efektywności działania.

W obszarze administracji publicznej podstawowym czynnikiem, który wyznacza sposób działania są przepisy prawa. Określają one zakres i sposób działania każdej instytucji wchodzącej w skład ogólnego systemu administracji publicznej. Konstrukcja przepisów prawnych powinna odpowiadać zarówno potrzebom państwa jak i potrzebom społeczeństwa oraz uwzględniać możliwości organizacyjne aparatu administracyjnego. W tym przypadku zasadniczym celem jest dążenie do jak najmniejszego sformalizowania zadań administracji i unikanie zjawiska biurokratyzacji. Kolejnym wyznacznikiem sprawnego działania administracji publicznej jest wysoka efektywność przy relatywnie niskich kosztach funkcjonowania. Powyższa idea powinna się przede wszystkim wyrażać w dążeniu do takiej organizacji systemu administracji, aby osiągnąć jak najwyższy stopień wydajności bez konieczności nadmiernego wzrostu wydatków finansowych. Koszty funkcjonowania administracji powinny jednak uwzględniać wszelkie inwestycje, które mają na celu poprawę warunków działania. Realizacja powyższych założeń dokonywana jest przez najważniejszy element każdej organizacji – ludzi. Niezależnie od tego jak dobre będą przepisy prawa oraz jak duże środki finansowe, sprawność działania administracji zależy przede wszystkim od zasobów ludzkich. Poza odpowiednią wiedzą merytoryczną niezwykle ważną cechą jest kreowanie odpowiedniego etosu pracy urzędnika, który winien wyrażać się w dążeniu do stałego rozwoju zawodowego oraz identyfikacji z celami

organizacji. W tym względzie bardzo ważne jest stworzenie odpowiednich warunków pracy, które umożliwią osiągnięcie wymienionych celów.

Przytoczone powyżej idee znajdują także odzwierciedlenie w obecnej sytuacji, w jakiej znajdują się urzędy stanu cywilnego w Polsce. Analiza funkcjonowania tych instytucji wskazuje, że istotne jest poznanie dwóch obszarów wewnętrznego i zewnętrznego. Do czynników, które mają bezpośredni wpływ na sprawność i skuteczność działania urzędów w wymiarze wewnętrznym zaliczyć należy przede wszystkim: zasoby ludzkie, organizacyjne i finansowe. Obszar zewnętrzny odnosi się do szeroko rozumianego otoczenia, w którym dana organizacja funkcjonuje, oraz relacji które z tym otoczeniem zachodzą.

Niniejsze badanie dotyczy obszaru wewnętrznego urzędów stanu cywilnego. Głównym celem badania była analiza aktualnej sytuacji urzędów stanu cywilnego w wymiarze organizacyjnym, kadrowym i finansowym. Wymienione obszary są kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania urzędów i mają także istotny wpływ na relacje urzędów z otoczeniem, w którym funkcjonują. Wskazać należy, że z uwagi na zaistniałe w ostatnim czasie zmiany prawne, wymienione obszary uległy znaczącym przemianom.

Obecnie następuje kształtowanie się nowych zasad i form funkcjonowania badanych instytucji. Jest to proces złożony i długotrwały. Podjęte w jego zakresie działania powinny uwzględniać aktualne możliwości i warunki organizacji, których te zmiany mają dotyczyć. Uzasadnia to konieczność wnikliwej diagnozy obecnego stanu funkcjonowania urzędów stanu cywilnego.

Z uwagi na możliwości organizacyjne oraz dużą złożoność zagadnienia przyjęto założenie zbadania wewnętrznych warunków występujących w urzędach stanu cywilnego. W związku z powyższym, na potrzeby niniejszego badania przyjęto następujące hipotezy badawcze:

- w zakresie organizacyjnym urzędy stanu cywilnego wymagają znaczących inwestycji obejmujących poprawę warunków pracy i obsługi klientów;
- w zakresie kadrowym urzędy stanu cywilnego wymagają zwiększenia zatrudnienia, uelastycznienia struktur organizacyjnych oraz dodatkowych nakładów na podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
- w zakresie finansowym – obecny system dotacji celowych na zadania zlecone nie

jest adekwatny do rzeczywistych kosztów funkcjonowania urzędów stanu cywilnego ponoszonych przez gminy.

Powyższe hipotezy zostały przyjęte na podstawie analizy uwag kierowników urzędów stanu cywilnego zebranych przez zespół badawczy oraz materiałów źródłowych.

## 2. Charakterystyka badanej populacji

Struktura organizacyjna urzędów stanu cywilnego w Polsce ulegała na przestrzeni czasu wielokrotnym przemianom. Wynikało to głównie ze zmian ustroju administracyjnego państwa. Powodowało to przede wszystkim zmiany w ilości urzędów. Obecnie w Polsce jest 2257 urzędów stanu cywilnego. Instytucje te ulokowane są w gminach. Wykonywane przez nie zadania są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Gmina jest podstawowym okręgiem rejestracji stanu cywilnego. W zależności od potrzeb przepisy prawa dopuszczają utworzenie okręgu rejestracji stanu cywilnego dla więcej niż jednej gminy lub kilku okręgów w jednej gminie. Organem odpowiedzialnym za rejestrację stanu cywilnego jest kierownik usc, którym z mocy prawa jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Funkcję tę w określonych sytuacjach może pełnić inna osoba zatrudniona przez organ gminy (tak zwany zawodowy kierownik usc). Instytucje te posiadają zróżnicowaną strukturę organizacyjną, która uwarunkowana jest głównie charakterystyką otoczenia (miasto, wieś, itp.), ilością realizowanych spraw, warunkami organizacyjnymi. Głównym kryterium podziału urzędów stanu cywilnego jest rodzaj gminy, w obrębie której funkcjonują.

W wymiarze ogólnopolskim największy odsetek stanowią w tym przypadku usc zlokalizowane w gminach wiejskich (63%). Co czwarty usc (24,7%) ma siedzibę w gminie miejsko-wiejskiej. Najmniejszą populację stanowią urzędy stanu cywilnego ulokowane w gminach miejskich (12,3%). Mając na uwadze ilość obywateli, dane ogólnopolskie wskazują, że na jeden usc średnio przypada 17 tys. mieszkańców.

Wskazać należy, że ilość realizowanych spraw przez usc wzrasta proporcjonalnie do gęstości zaludnienia oraz rodzaju aglomeracji. Im większa miejscowość, oraz większa

koncentracja instytucji generujących zdarzenia z zakresu rejestracji stanu cywilnego tym większa ilość rzeczywiście realizowanych zadań. Zależność powyższa ma istotne znaczenia dla oceny wyników badań. Bowiern wskazuje na istotne różnice w sposobie funkcjonowania usc. Powoduje to tym samym, że w poszczególnych kwestiach nie jest możliwe stosowanie tych samych kryteriów oceny. W tym celu konieczne było wytypowanie na potrzeby niniejszego badania odpowiedniej próby badawczej, która poprzez proporcjonalne odwzorowanie głównych kryteriów populacji ogólnopolskiej umożliwiła zagwarantowanie wysokiego poziomu reprezentatywności.

Udział w realizacji badania zadeklarowało 5 organizacji z województw: lubelskiego, lubuskiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego<sup>2</sup>. Rozproszenie terenu badawczego na wymienione powyżej regiony Polski spowodowało, że w badaniu uczestniczyły instytucje funkcjonujące w zróżnicowanym otoczeniu geograficznym, społecznym i gospodarczym. Badaniem zostało objętych 750 urzędów stanu cywilnego, co daje 33% populacji ogólnopolskiej.

#### Struktura próby badawczej z podziałem na województwa

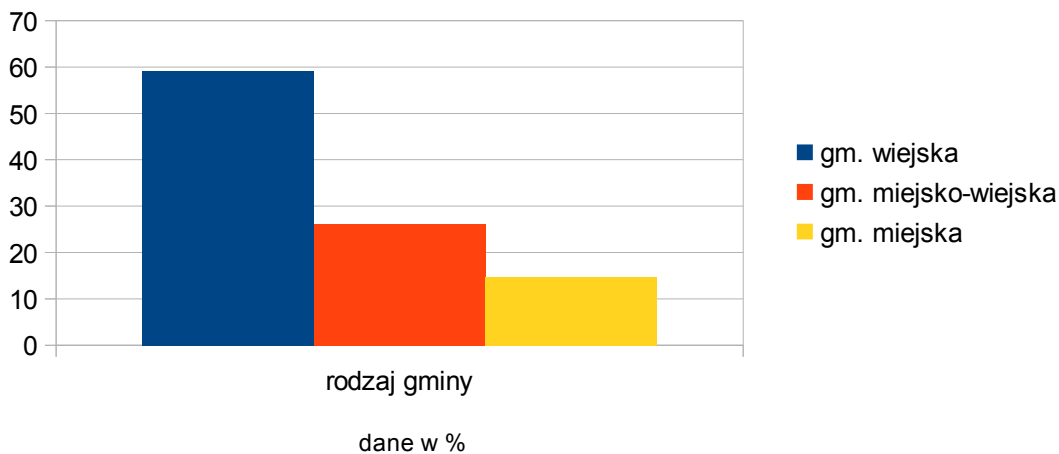
	liczba gmin	gm. miejskie	gm. miejsko-wiejskie	gm. wiejskie	liczba usc
woj. lubelskie	213	20	23	170	<b>199</b>
woj. lubuskie	83	9	41	33	<b>65</b>
woj. pomorskie	123	24	18	81	<b>106</b>
woj. śląskie	167	49	22	96	<b>166</b>
woj. wielkopolskie	226	19	91	116	<b>214</b>

Podział próby biorącej udział w badaniu (59% usc z gmin wiejskich, 26% usc z gmin miejsko-wiejskich, 15% usc z gmin miejskich) odpowiada strukturze populacji w układzie ogólnopolskim.

<sup>2</sup> Związek Gmin Lubelszczyzny, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, Związek Gmin Pomorskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski.

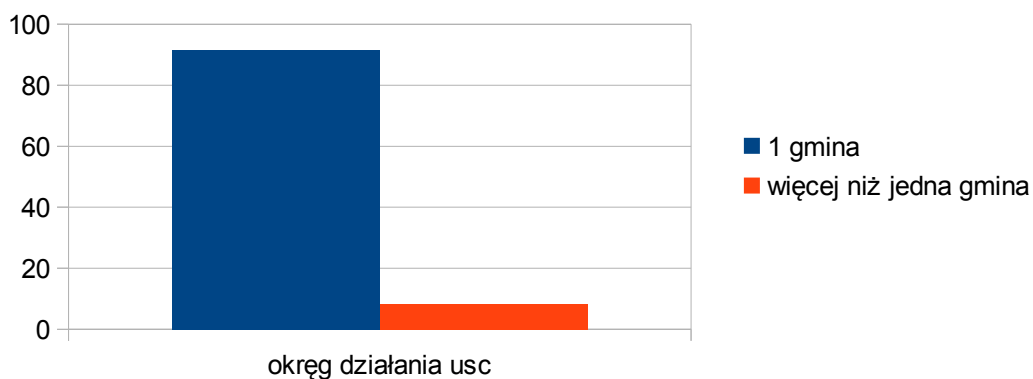


struktura usc vs rodzaj gminy



Wskaźnik podziału na rodzaj okręgu funkcjonowania usc również odpowiada danym ogólnopolskim. Największy odsetek stanowią usc, których okręg działania stanowi jedna gmina.

podział usc vs okręg działania



Z pośród usc, których okręg działania stanowi więcej niż jedna gmina najczęściej wskazywana była ilość 2 gmin jako obszaru działania.

W odniesieniu do gęstości zaludnienia najliczniej reprezentowane były usc zlokalizowane w okręgach liczących między 5 tys. a 10 tys. mieszkańców (41,3).

#### Podział usc z uwagi na gęstość zaludnienia

Liczba mieszkańców w okręgu	Ilość usc (%)
do 5 tys.	22,4
5 tys. – 10 tys.	41,3
10 tys. - 15 tys	13,5
powyżej 15 tys.	22,8

Odnosząc się do powyższych wskaźników próby badawczej przyjąć należy, że uzyskane w badaniu wyniki są reprezentatywne dla całej populacji urzędów stanów cywilnego w Polsce.

### 3. Metodologia badań

Badanie funkcjonowania urzędów stanów cywilnego zostało podjęte z inicjatywy własnej Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych. Z uwagi na zakres tematyczny miało on charakter eksploracyjny i opisowy. Wobec przyjętych ram czasowych zrealizowane badanie miało wymiar przekrojowy. W zależności od badanego zagadnienia eksploracja danych dotyczyła okresu 2013 - 2015. Realizacja badania została przeprowadzona w formie ankietowej. Na ten cel przygotowany został kwestionariusz zawierający 45 pytań. Pytania były standaryzowane (*identyczne dla każdego badanego podmiotu*). Ankieta została rozesłana do urzędów za pośrednictwem poczty e-mail. Docelową grupą respondentów byli kierownicy urzędów stanu cywilnego jako osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie badanych instytucji. Udział w badaniu był dobrowolny i poufny. Badanie zostało przeprowadzone w okresie marzec – kwiecień 2016 rok. Uzyskano 482 ankiety, co daje 21% populacji ogólnopolskiej oraz 64% próby badawczej. Obliczenia statystyczne zostały przeprowadzone przy użyciu dedykowanego programu informatycznego SPSS.

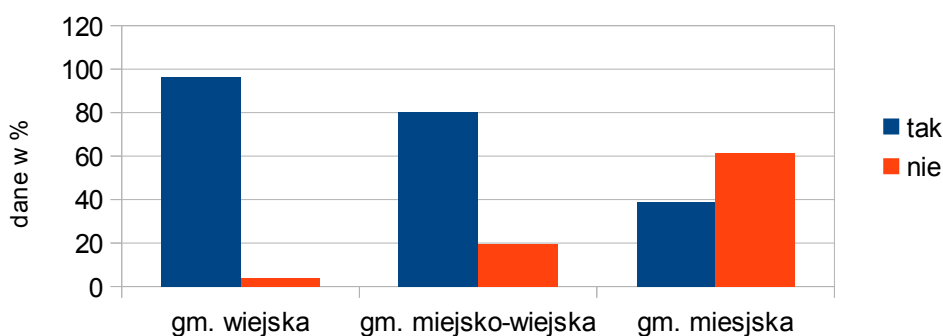
## 4. Wyniki badań

Niniejszy raport zawiera zestawienie danych dotyczących funkcjonowania urzędów stanu cywilnego w Polsce. Prezentowane wyniki badań odnoszą się do trzech wymiarów kadrowego, organizacyjnego oraz finansowego.

### 4.1. Wymiar kadrowy urzędów stanu cywilnego

Dokonując analizy struktury systemu rejestracji stanu cywilnego w Polsce wyodrębnić można dwie grupy usc. Pierwsza najbardziej liczna to urzędy jednoosobowe, w których oprócz rejestracji stanu cywilnego pracownik wykonuje szereg innych zadań (*zleconych i własnych*). Zgromadzone dane wskazują, że największy odsetek usc zlokalizowany jest w gminach wiejskich (59%). W 84% badanych podmiotów, pracownicy oprócz zadań dotyczących rejestracji stanu cywilnego wykonują inne zadania, najczęściej dotyczą one pozostałych zadań zleconych związanych ze sprawami obywatelskimi (*ewidencja ludności, dowody osobiste*). Są także ośrodki, w których kierownik oprócz zadań zleconych wykonuje także zadania własne gminy. Wskazana zależność w największym stopniu dotyczy usc zlokalizowanych w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich.

Czy osoby zatrudnione w usc wykują inne zadania/czynności vs typ gminy



Wynika to głównie z faktu, że w tych jednostkach ilość zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego jest niewystarczająca dla wyodrębnienia pełnego etatu dedykowanego tylko usc. Wyniki badań wskazują, że w strukturze organizacyjnej urzędu gminy tworzone są stanowiska pracy zawierające rozbudowane zakresy obowiązków. Analiza wyników badań uwidacznia ponadto, że w wielu gminach dobór zakresów obowiązków często przekracza możliwości percepcyjne człowieka. Ponadto charakterystyka realizowanych zadań często nie jest spójna i powiązana tematycznie. W związku z tym osoby pracujące na tych stanowiskach nie mają możliwości na organizację pracy umożliwiającą skuteczne realizowanie zadań. Poza pełnym zakresem zadań dotyczących rejestracji stanu cywilnego urzędnicy realizują wiele zadań własnych gminy, których charakter często koliduje z funkcją kierownika usc.

W gminach wiejskich struktura usc ma najczęściej wymiar jednostanowiskowy i osoby zajmujące funkcję kierownika usc lub zastępcy muszą posiadać wiedzę i umiejętności umożliwiające realizację wszystkich zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Wobec powyższego zasadne jest zapewnienie warunków umożliwiających zdobywanie odpowiedniej wiedzy merytorycznej, a także organizacji warunków pracy pozwalającej na sprawne wykonywanie w ramach jednego stanowiska różnych zadań.

W miarę wzrostu wielkości gminy, w obrębie której funkcjonuje usc wzrasta także stopień specjalizacji stanowisk pracy. Drugą grupę stanowią urzędy, które specjalizują się tylko w zadaniach rejestracji stanu cywilnego, posiadają zazwyczaj złożoną i wyodrębnioną strukturę organizacyjną. Ilość zadań realizowanych przez usc jest proporcjonalna do wielkości obszaru jaki obejmuje działalność danego urzędu. Powoduje to, że realizacją zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego w największym stopniu obciążone są średnie i duże urzędy, w których okręgu działania zlokalizowane są podmioty generujące zdarzenia z zakresu rejestracji stanu cywilnego oraz występują duże skupiska ludzi (*aglomeracje*). Wewnątrz tej grupy urzędów zauważalna jest znacząca rozbieżność względem złożoności struktury organizacyjnej. Typowy układ wewnętrzny usc to stanowisko kierownika usc, zastępcy, oraz stanowiska pracowników usc. Ilość stanowisk pracy zależna jest od ilości realizowanych zadań.

Obowiązujące przepisy wskazują, że kierownikiem usc z mocy prawa jest organ gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta. W uzasadnionych sytuacjach na stanowisku

kierownika usc może być zatrudniona inna osoba. Złożoność oraz wielorakość zadań realizowanych przez usc nakładają wysokie wymagania względem osób pełniących funkcję zawodowego kierownika usc. Charakterystyka zadań wykonywanych przez usc wymaga także gwarancję stałej dostępności obywateli do usług realizowanych przez badane instytucje.

Funkcję kierownika usc najczęściej pełnią osoby zatrudnione przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta - tak zwani zawodowi kierownicy. Sytuacja taka ma miejsce w 70 % badanych usc. W pozostałych urzędach funkcja kierownika usc została zachowana przez wójta, burmistrza prezydenta miasta. Najczęściej zjawisko to występuje w usc zlokalizowanych w gminach wiejskich.

#### Udział zawodowego kierownika usc vs typ gminy

czy w usc jest zatrudniona inna osoba na stanowisku kierownika	typ gminy		
	gm. wiejska	gm. miejsko-wiejska	gm. miejska
tak	63,9	78,2	84,3
nie	36,1	21,8	15,7

W odniesieniu do jednostek, gdzie funkcję kierownika usc pełni organ gminy, rzeczywista realizacja spraw merytorycznych w zdecydowanej większości prowadzona jest przez pracownika usc. Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie uczestniczy w załatwianiu spraw. Przyjąć zatem należy, że stanowisko kierownika usc ma w tych jednostkach charakter pozorny.

#### Czy wójt, burmistrz, prezydent m. jako kierownik usc realizuje osobiście czynności z zakresu usc?

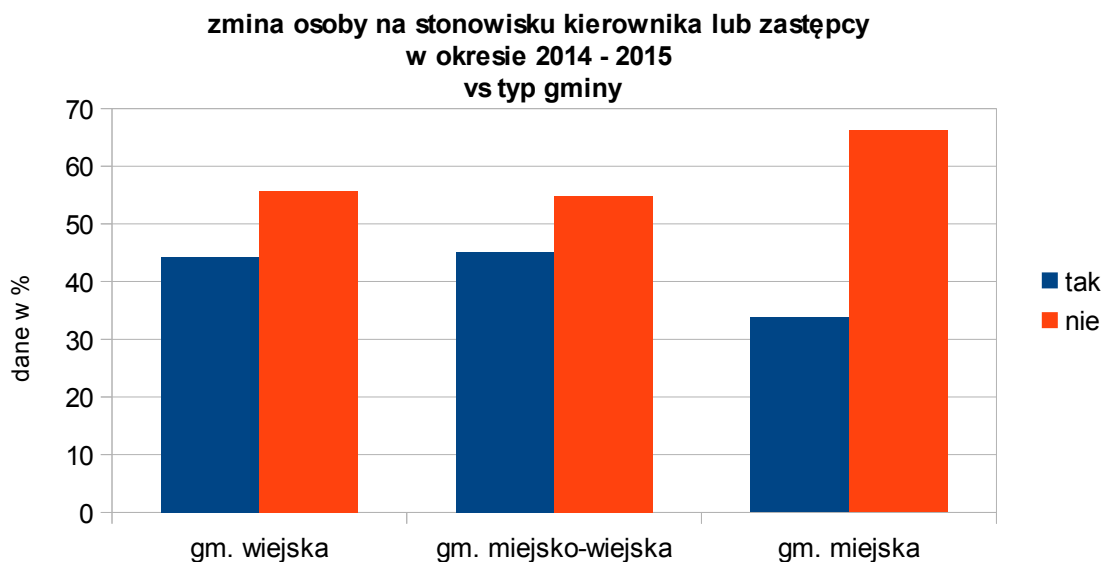
Kategorie odpowiedzi	liczba odpowiedzi (%)
Tak, większość czynności realizuje osobiście	4,5
Tylko zatwierdza dokumenty w RSC	38,9
W ogóle nie realizuje czynności usc	56,7

Organ gminy z racji ilości obowiązków nie jest w stanie zagwarantować wszystkich wymogów spoczywających na stanowisku kierownika usc. Charakter realizowanych w usc zadań powoduje, aby pracownikami tych instytucji były osoby posiadające specjalistyczną wiedzę prawniczą, informatyczną oraz administracyjną. Potwierdzają to przepisy regulujące wymagania jakie są stawiane osobom mającym pełnić funkcję zawodowego kierownika usc (*wykształcenie, staż pracy*). Mając na uwadze ilość obowiązków oraz charakter funkcji organu gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) uznać należy, że w urzędach, gdzie funkcja kierownika usc nie została scedowana na inną osobę powinna nastąpić weryfikacja zasadności takiego rozwiązania. Dodać należy, że obecne przepisy regulujące funkcję kierownika usc w strukturze gminy nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom i wymagają zmiany. Wskazują na to liczne publikacje naukowe oraz analizy prawne.

Przeprowadzone badania uwidocznily także różnorodność struktur organizacyjnych usc. Co drugi z badanych urzędów ma jednoosobową strukturę organizacyjną. Najliczniejszą grupę stanowią urzędy zatrudniające do 3 pracowników, łącznie 92% badanych usc. W 69% badanych organizacji dominuje zatrudnienie na pełen etat, w pozostałych forma zatrudnienia jest zróżnicowana. Wielkość oraz złożoność struktury organizacyjnej usc jest mocno skorelowana z ilością realizowanych spraw.

W badanym przedziale czasowym zaobserwowano dwa zasadnicze czynniki, które miały wpływ na duży odsetek zmian w zakresie fluktuacji kadr na stanowiskach kierownika usc, zastępcy usc oraz pracowników usc. Pierwszy czynnik związany jest z podniesieniem wymagań wobec osób na stanowisku zawodowego kierownika usc oraz zastępcy. Nowe wymagania w tym zakresie zaczęły obowiązywać w listopadzie 2014 roku. Ustawodawca co prawda zagwarantował osobom pełniącym dotychczas funkcję kierownika usc oraz zastępcy możliwość uzupełnienia kwalifikacji zawodowych w zakresie wymaganego wykształcenia. Badania jednak uwidocznily, że w dużej ilości jednostek takie rozwiązanie nie znalazło zastosowania. Drugi czynnik to zmiana przepisów dotyczących całokształtu funkcjonowania urzędów stanu cywilnego wynikająca z wejścia w życie z dniem 1 marca 2015 roku nowej ustawy poasc i związanych z nią przepisów wykonawczych. Oba zjawiska z uwagi na to, że wystąpiły w krótkim odstępie czasu, w istotny sposób spowodowały, że w 43 % badanych urzędów nastąpiła w okresie styczeń 2014 – grudzień

2015 zmiana osoby na w/w stanowiskach.

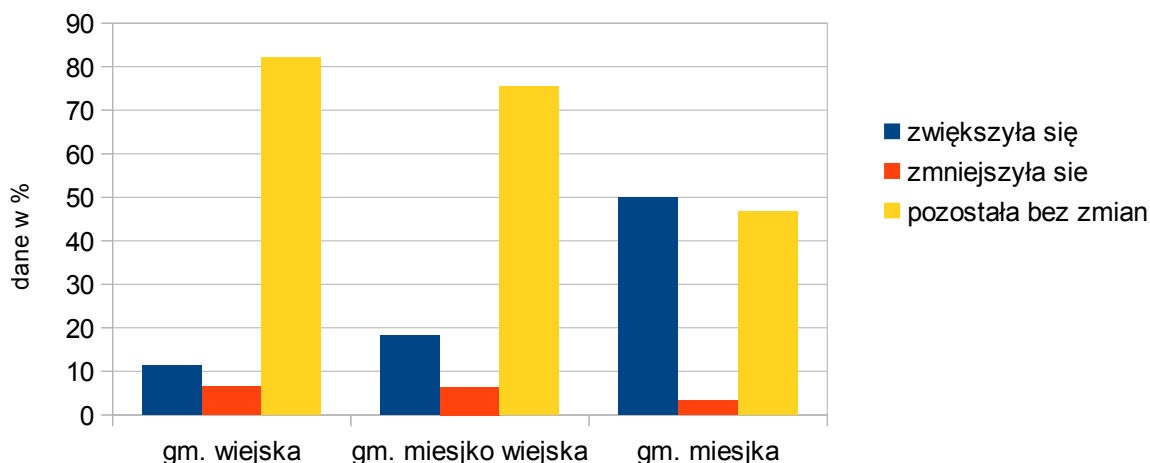


Zjawisko to częściej wystąpiło w usc zlokalizowanych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Pozyskane dane sugerują, że wymagania odnoszące się do funkcji kierownika usc znacząco zawężają możliwość doboru kadry z zewnątrz. Kryterium wykształcenia oraz stażu pracy w sposób naturalny determinują pozyskiwanie doświadczonych pracowników, którzy posiadają odpowiedni potencjał zawodowy umożliwiający płynne przejście obowiązków. Wymiana kadry urzędniczej choć najintensywniej przebiegała na przełomie roku 2014 i 2015 jest procesem, który nadal występuje.

Zmiany kadrowe powstały także na skutek zwiększenia zakresu zadań realizowanych przez usc. Z tego powodu w 15% badanych instytucji wzrosło zatrudnienie. Pozyskanie pracownika w 80% przypadków miało charakter wewnętrzny i polegało na przesunięciu pracownika z innego działu urzędu gminy. Taka forma pozyskania pracowników dominowała w przypadku każdego rodzaju gminy. Najczęściej wzrost zatrudnienia w usc występował w przedziale 1 etatu (67%). Wzrost zatrudnienia o 2 etaty wystąpił w 26% badanych instytucji. Wzrost ilość etatów najczęściej wystąpił w usc zlokalizowanych w gminach miejskich co potwierdza zależność większego obciążenia pracą tego typu jednostek.



czy z uwagi na zmiany sposobu funkcjonowania usc od 1 marca 2015  
uległa zmianie liczba osób zatrudnionych w usc  
vs typ gminy



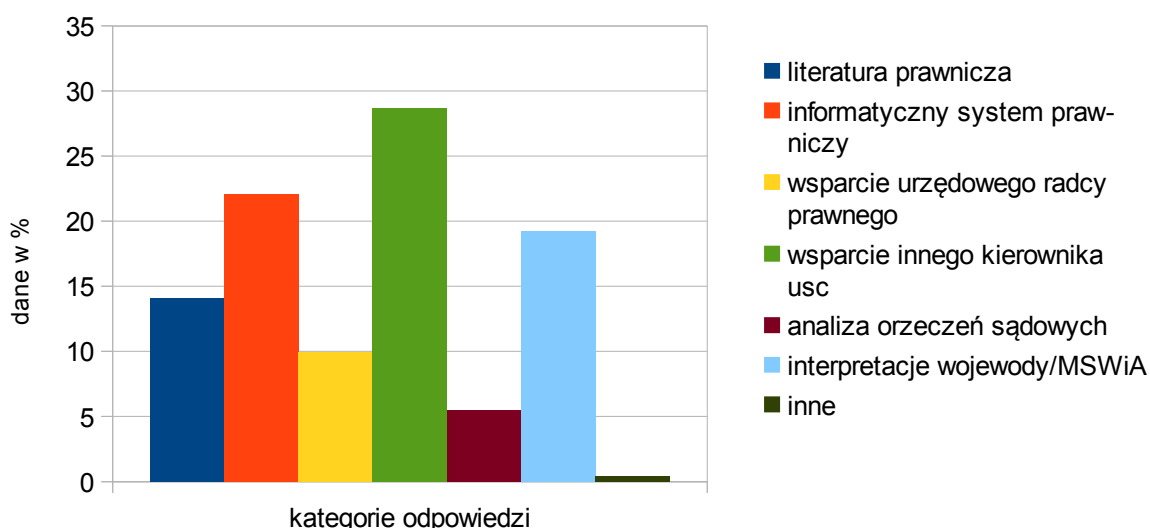
Wśród badanych urzędów dominuje sposób zatrudnienia na cały etat (69%). W co trzecim urzędzie występują mieszane formy zatrudnienia. Niepełne etaty dotyczące realizacji spraw z zakresu usc występują najliczniej w okręgach należących do gmin wiejskich. W tych urzędach najczęściej stanowisko kierownika usc lub zastępcy obarczone jest innymi zadaniami zleconymi lub zadaniami własnymi gminy.

Z pośród badanych urzędów 74 % z nich posiada stanowisko zastępcy kierownika usc. Pozwala to sądzić, że w co czwartym usc nie ma stanowiska, które w sytuacji nieobecności kierownika mogłoby wykonywać wszystkie zadania związane z rejestracją stanu cywilnego.

Zadania z zakresu rejestracji stanu cywilnego cechują się dużym poziomem złożoności i rozbieżności prawnej. Wymaga to znajomości przepisów prawa krajowego oraz międzynarodowego. Ponadto w urzędzie stanu cywilnego przeplatają się różne dziedziny prawa: prawo cywilne, osobowe, administracyjne. Nie bez znaczenia jest także fakt, że obecnie w dziedzinie rejestracji stanu cywilnego zaobserwować można dynamiczne zmiany w kształtowaniu się przepisów prawa. W związku z powyższym

istotne jest aby kierownik usc oraz osoby zatrudnione w urzędzie mogły mieć łatwy dostęp do informacji prawnej. Zdobywanie wiedzy merytorycznej powinno odbywać się dwuwymiarowo. Poprzez możliwość codziennego dostępu do publikatorów prawnych oraz poprzez udział w szkoleniach. W pierwszym przypadku respondenci najczęściej korzystają z pomocy prawnej mającej formę wsparcia doświadczonego kierownika usc. Na drugim miejscu wskazane było czerpanie wiedzy z informatycznych systemów prawnych. Miejsce trzecie to interpretacje przepisów opracowywane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

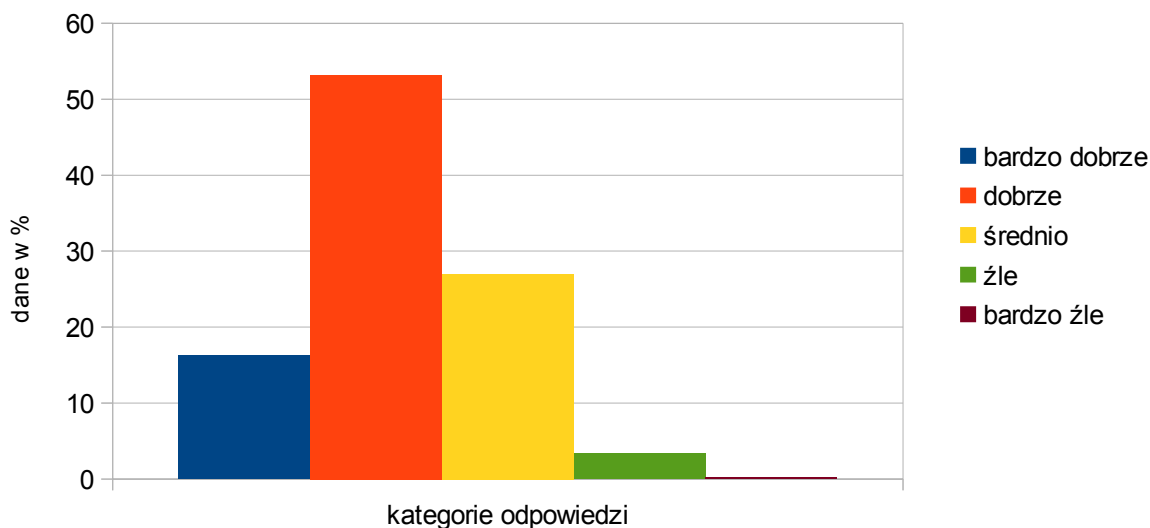
**jakie źródła są wykorzystywane w usc w zakresie pomocy prawnej**



Podmiotem, który w sposób bezpośredni pełni nadzór nad urzędami stanu cywilnego jest właściwy miejscowo wojewoda. Z uwagi na fakt, że wojewoda jest także organem odwoławczym od rozstrzygnięć kierownika usc, zasadne jest aby prowadził działania mające na celu ujednoczenie sposobu realizacji zadań, a także stanowił wsparcie merytoryczne dla kierowników usc. Winien także zbierać informacje z urzędów na temat zasadności i jakości wprowadzanych w życie rozwiązań prawnych. W ten sposób wypełnia bowiem rolę istotnego ogniwa w całym systemie rejestracji stanu cywilnego.

Działania wojewody w zakresie sprawowanego nadzoru poddane zostały analizie badawczej. W tym względzie zbadano dwa kryteria: jakość udzielanej pomocy w realizacji spraw merytorycznych oraz organizacji szkoleń adekwatnych do potrzeb. W przypadku pierwszego kryterium co drugi z badanych respondentów ocenił jakość pomocy na poziomie dobrym.

#### ocena działań wojewody - pomoc w realizacji spraw merytorycznych



Natomiast działania wojewodów w zakresie organizacji szkoleń adekwatnych do potrzeb najliczniej były oceniane na poziomie średnim (41%). Proces kształtowania się przepisów z zakresu rejestracji stanu cywilnego nadal trwa i ma on charakter dynamiczny. Z tego powodu wymagana jest wzmocniona dbałość i czujność nad upowszechnianiem wiedzy oraz zdobywaniem umiejętności niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań.

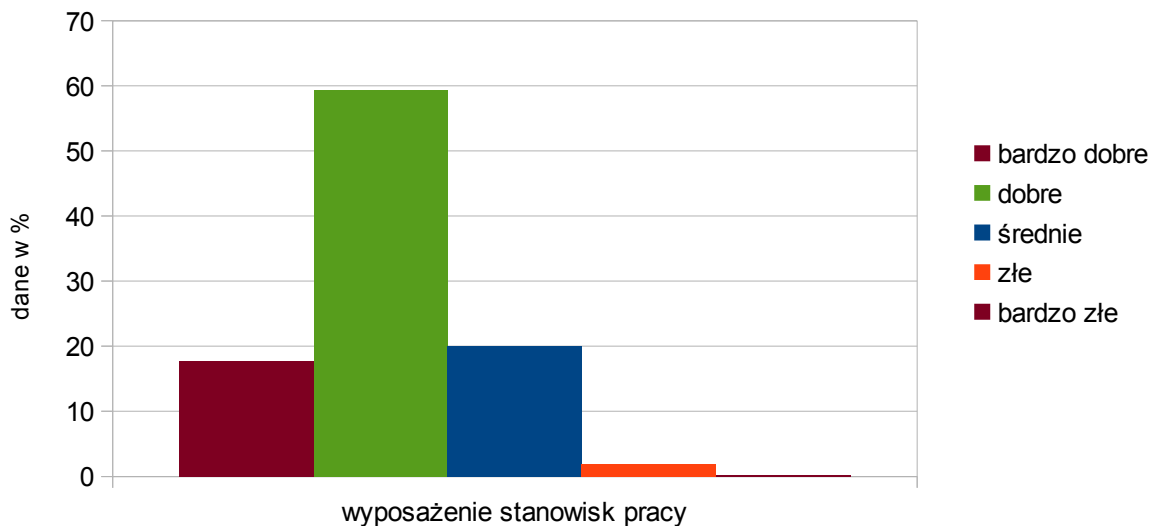
## 4.2. Wymiar organizacyjny urzędów stanu cywilnego

Realizowane czynności w ramach rejestracji stanu cywilnego z uwagi na swoją specyfikę wymagają aby stanowiska pracy w urzędach stanu cywilnego posiadały odpowiednie wyposażenie oraz spełniały warunki umożliwiające świadczenie usług na odpowiednio wysokim poziomie. Zagwarantowanie optymalnych warunków pracy poprzez właściwe wyposażenie stanowisk i pomieszczeń biurowych jest bardzo ważne z punktu widzenia komfortu pracy. Współcześnie obowiązujące standardy ergonomii wymagają aby dla osiągnięcia jak najlepszej wydajności pracy wszystkie elementy wyposażenia pomieszczeń oraz same pomieszczenia oddziaływały pozytywnie na pracownika.

Przejęcie od 1 marca 2015 roku na informatyczny sposób rejestracji stanu cywilnego spowodowało, że kluczowym elementem stanowiska pracy w USC jest infrastruktura teleinformatyczna. Sprawność i niezawodność urządzeń, odpowiednia ergonomia i funkcjonalność systemu teleinformatycznego mają istotne znaczenia dla szybkości i jakości realizowanych zadań oraz generowanych dokumentów. Nie bez znaczenia pozostają także warunki obsługi klientów. W urzędach stanu cywilnego licznie realizowane są zadania podczas, których wymagane jest zapewnienia wysokich standardów poufności przetwarzanych danych (przyjmowanie oświadczeń, rejestracja aktów śc, itp.). Spełnienie tych wymogów jest niezwykle ważne dla osiągnięcia optymalnej jakości świadczonych usług administracyjnych. Realizowane badanie zakładało poznanie aspektów organizacyjnych urzędów stanu cywilnego.

W ujęciu ogólnym 60% badanych USC oceniło wyposażenie stanowisk pracy z uwagi na warunki pracy na poziomie dobrym. Co piąty z badanych USC ocenia na poziomie średnim wyposażenie stanowisk pracy. Jako przyczyny takiej sytuacji najczęściej wskazywane były niedostateczne środki finansowe na zakup nowego wyposażenia, brak remontu pomieszczeń biurowych, ciasne pomieszczenia biurowe, niewystarczająca ilość urzędów biurowych wymaganych do pracy.

### wyposażenie stanowisk pracy pod kątem warunków pracy



Analiza wyników uwiarydociła, że warunki pracy najlepiej oceniane są przez usc zlokalizowane w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Największy odsetek odpowiedzi na poziomie średnim przypadał na usc mające siedzibę w gminach miejskich (40%). Taki rozkład uwiarydoci, że w tego typu jednostkach najczęściej występował wzrost zatrudnienia przy jednoczesnym braku możliwości pozyskania dodatkowej powierzchni biurowej. Ponadto w tych urządach realizowana jest większa ilość spraw a co za tym idzie wyposażenie na skutek intensywnej eksploatacji ulega szybszemu zużyciu.

Odmienne przedstawia się rozkład odpowiedzi w przypadku pytania dotyczącego poziomu warunków obsługi klientów. W tym przypadku zweryfikowano w badaniu warunki wygody, zapewnienia poufności oraz ochrony danych osobowych klientów. Powyższe parametry mają znaczenie dla ogólnej oceny jakości świadczonych usług. Zarówno w zakresie kryterium wygody jak i poufności rozkład odpowiedzi był podobny. Większość badanych podmiotów wskazywało na ocenę dobrą i bardzo dobrą. Co czwarty urząd posiada warunki obsługi klientów w zakresie wygody i poufności na poziomie średnim. Najlepiej oceniane jest kryterium ochrony danych osobowych. W tym przypadku 78 % urzędów posiada warunki na poziomie bardzo dobrym i dobrym. Taki wskaźnik uwiarydoci, że pracownicy usc posiadają świadomość odpowiedzialności wynikającej z

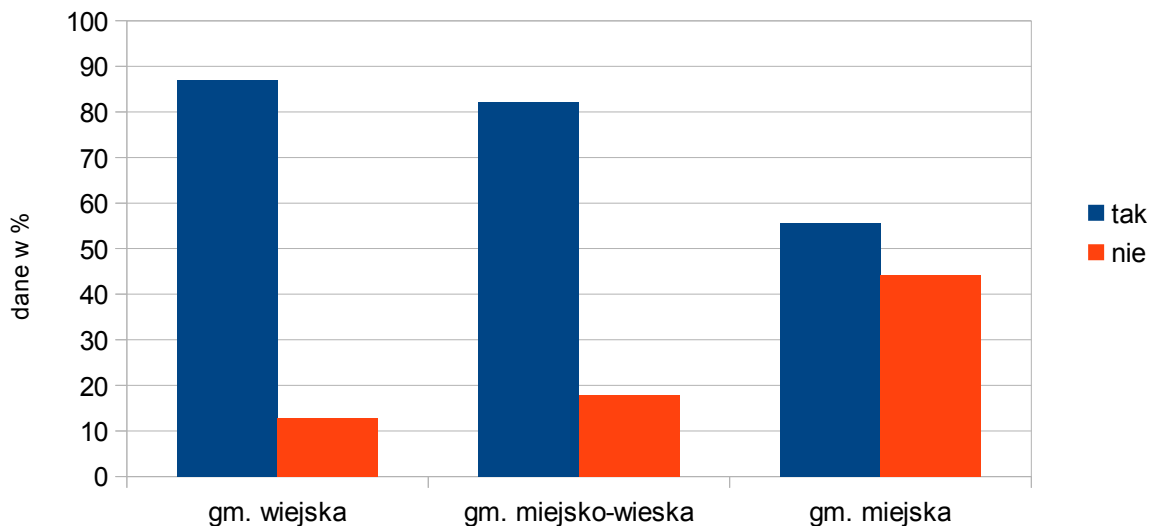
jakości przetwarzanych danych oraz konieczności zapewnienia należytego bezpieczeństwa dokumentów i pozyskiwanych informacji.

W odniesieniu do urzędów gdzie warunki obsługi klientów oceniono na poziomie złym lub bardzo złym jako przyczynę najczęściej wskazywano: występowanie w biurze usc więcej niż jednego pracownika co uniemożliwiało zagwarantowanie poufności kontaktu, przestarzałe wyposażenie, ciasne pomieszczenia, wieloletni brak remontu pomieszczeń biurowych. Podobnie jak w przypadku oceny warunków pracy tak i w ocenie warunków obsługi klientów wyniki badań wskazują, że sytuacja mniej zadowolająco przedstawia się w usc zlokalizowanych w gminach miejskich. W tych urzędach parametry wygody, poufności oraz ochrony danych osobowych zazwyczaj występują na poziomie średnim.

Obecnie realizacja zadań merytorycznych w usc, w całości odbywa się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. System teleinformatyczny służący do realizacji zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego funkcjonuje w ramach sieci wydzielonej (konieczność odseparowania od innych sieci, w tym internet). Wynika to z konieczności zapewnienia jak najwyższych standardów bezpieczeństwa gromadzonych i przetwarzanych w nim danych. Również komunikacja między urzędami w zakresie wymiany danych przebiega w wymiarze informatycznym.

Realizacja idei e-administracji obejmuje także zakres komunikacji w formie informatycznej między urzędem a klientem i szeroko rozumianym otoczeniem. W tym celu wymagane jest przede wszystkim aby każdy urzędnik miał dostęp do internetu jako podstawowego kanału komunikacji elektronicznej. Wymaganie to powoduje, że na każdym stanowisku pracy oprócz urządzeń do realizacji zadań merytorycznych powinien być zagwarantowany stały dostęp do łączy internetowych. Pod tym względem sytuacja w usc wskazuje, że co piąty urząd nie posiada bezpośredniego dostępu do internetu na stanowiskach pracy. Najgorzej przedstawia się sytuacja w usc z gmin miejskich. W odniesieniu do tej kategorii urzędów odnotowano, że brak dostępu do internetu na stanowiskach pracy występuje w 44 % badanych jednostek.

### Czy na wszystkich stanowiskach pracy jest dostęp do internetu vs typ gminy



Konieczność posiadania stałego dostępu do internetu na stanowiskach pracy w usc wyraziły wszystkie instytucje biorące udział w badaniu. Uznać należy bezspornie, że dostęp do internetu na stanowisku pracy w usc jest współcześnie standardem, który winien obowiązywać w każdym urzędzie. Zasadność tego postulatu wynika między innymi z coraz częściej wykorzystywanej przez obywateli elektronicznej formy kontaktu z urzędami. W tym przypadku poza dostępem do internetu wymagane jest posiadanie systemu umożliwiającego komunikację elektroniczną. Niezbędne jest także (co wynika z przepisów prawa) posiadanie przez urzędników odpowiednich narzędzi umożliwiających identyfikację w otoczeniu. Do najważniejszych zaliczyć należy posiadanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego z ważnym certyfikatem. Jest to także niezbędne do wydawania dokumentów w formie elektronicznej (odpisów, zaświadczeń, decyzji). Przeprowadzone badanie uwidocznilo, że co czwarty kierownik usc nie posiada kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Powoduje to, że w urzędach, gdzie kierownik nie jest wyposażony w taki podpis nie jest możliwe realizowanie ustawowych zadań.

Liczny zakres spraw realizowanych w usc oraz ich różnorodność powoduje, że zasadne jest zapewnienie dostępu do informatycznych systemów prawnych, które

zawierają niezbędną informację na temat aktualnych przepisów prawa. Z rozwiązań takich korzysta 87 % badanych urzędów. Tak wysoki odsetek odpowiedzi potwierdza, że taka forma dostępu do specjalistycznej wiedzy jest bardzo pożądana na stanowiskach pracy w USC.

Kolejne zagadnienie, które jest istotne z punktu widzenia sprawności funkcjonowania USC dotyczy sposobu realizacji procesów kancelaryjnych (zarządzanie obiegiem dokumentów). Obowiązujące przepisy dopuszczają dwie formy zarządzania procesami kancelaryjnymi: tradycyjną (papierową) oraz elektroniczną (EZD). Procesy kancelaryjne realizowane w formie tradycyjnej mogą być wspomagane systemami informatycznymi. Uzyskane wyniki badań uwiadcniają, że procesy kancelaryjne realizowane w urzędach stanu cywilnego, w zdecydowanej większości prowadzone są w formie tradycyjnej (*papierowej*). Taki sposób prowadzenia rejestrów kancelaryjnych stosuje 91 % zbadanych USC. W 40% urzędów gdzie prowadzona jest tradycyjna forma procesów kancelaryjnych wykorzystywane są dedykowane systemy informatyczne. Najliczniejszą grupę stanowią w tym przypadku USC wchodzące w skład gmin wiejskich.

#### Sposób rejestracji pism i spraw w USC vs typ gminy

W jaki sposób prowadzona jest rejestracja pism oraz spraw realizowanych w USC?	Typ gminy		
	gm. wiejska	gm. miejsko-wiejska	gm. miejska
w systemie tradycyjnym	57,3	48	34,3
W syst. Tradycyjnym wspomaganym syst. informatycznym	35,8	43,1	51,4
W systemie EZD	6,8	7,3	14,3
W ogóle nie jest prowadzona	0	1,6	0

Ukazana sytuacja zdaniem większości badanych instytucji w zasadniczy sposób wpływa na wydłużenie realizacji spraw a tym samym zwiększenie kosztów funkcjonowania USC. Wpływ na taką sytuację ma fakt, że obecny system rejestru stanu cywilnego nie posiada możliwości integracji z systemami EZD, tym samym nie jest możliwe uproszczenie procesów związanych z realizacją zadań poprzez automatyczne przekazywanie danych generowanych w EZD do systemu dziedzicznego. Ponadto korzystanie z systemu EZD



uzależnione jest od tego czy w ogóle w urzędzie gminy jest takie rozwiązanie informatyczne zaimplementowane.

W odniesieniu do zagadnienia infrastruktury informatycznej zbadany również został sposób wykorzystania danych zgromadzonych w dotychczasowych systemach informatycznych, które wspomagały pracę urzędów stanu cywilnego do potrzeb bieżącej pracy, przed wejściem w życie aktualnych przepisów. Zwrócić bowiem należy uwagę, że dedykowane systemy informatyczne (aplikacje wspierające) były wykorzystywane w uśc na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Dzięki temu powstały bazy danych zawierające treści aktów stanu cywilnego w formie elektronicznej. Wykorzystanie tych danych na potrzeby bieżącej pracy urzędów w procesie tak zwanej migracji z pliku znacząco przyspieszało realizację wielu czynności. Migracja z pliku jest w chwili obecnej jedną z dwóch form przenoszenia danych z aktów stanu cywilnego sporządzonych na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów<sup>3</sup> (w formie tradycyjnej - papierowej). Drugi sposób przeniesienia danych z aktu stanu cywilnego do rejestru centralnego polega na przepisaniu danych przez użytkownika systemu (ręcznie). Z założenia migracja z pliku miała być rozwiązaniem, które będzie łatwiejsze i szybsze od migracji ręcznej. W tym celu wykonawca systemu rejestru stanu cywilnego umożliwił integrację z aplikacjami wspierającymi dzięki czemu proces przenoszenia danych ma charakter półautomatyczny. Przeprowadzone badanie uwidocznilo, że wymieniona powyżej funkcjonalność nie jest wykorzystywana przez urzędy w sposób masowy. Z badanej próby 41% urzędów nie korzysta w ogóle z migracji z pliku, 32 % sporadycznie. Jako powód tak niskiego zainteresowania tą funkcjonalnością respondenci najczęściej wymieniali błędy w danych zgromadzonych w dotychczasowych bazach, konieczność weryfikacji danych przez użytkownika, błędy w integracji systemów informatycznych skutkujące niepełnym przesyłaniem danych, lub ich zniekształcaniem, brak integracji systemów spowodowany niedostosowaniem aplikacji wspierającej do obsługi w/w procesu.

Następnym aspektem związanym z infrastrukturą informatyczną wykorzystywaną w uśc jest niezawodność systemu rejestracji stanu cywilnego. Według obowiązujących przepisów za rejestr stanu cywilnego prowadzony w formie systemu teleinformatycznego odpowiedzialny jest minister do spraw informatyzacji. Wykonawcą systemu jest Centralny

---

<sup>3</sup> Dotyczy to wszystkich aktów stanu cywilnego sporządzonych do 1 marca 2015 roku.

Ośrodek Informatyki. Rejestr Stanu Cywilnego jest systemem centralnym (obsługuje pracę wszystkich urzędów w Polsce), z racji wielości i różnorodności wykonywanych w nim procesów posiada złożoną wewnętrzną architekturę i wchodzi w skład Systemu Rejestrów Państwowych, z którymi także współpracuje w ramach generowanych i przetwarzanych danych. Ponieważ jest to pierwszy tego typu system w Polsce o tak złożonej budowie nieuniknione było w początkowej fazie jego uruchomienia występowanie błędów funkcjonowania. Większość błędów możliwa była do identyfikacji dopiero w tak zwanym środowisku produkcyjnym, przy pełnym obciążeniu.

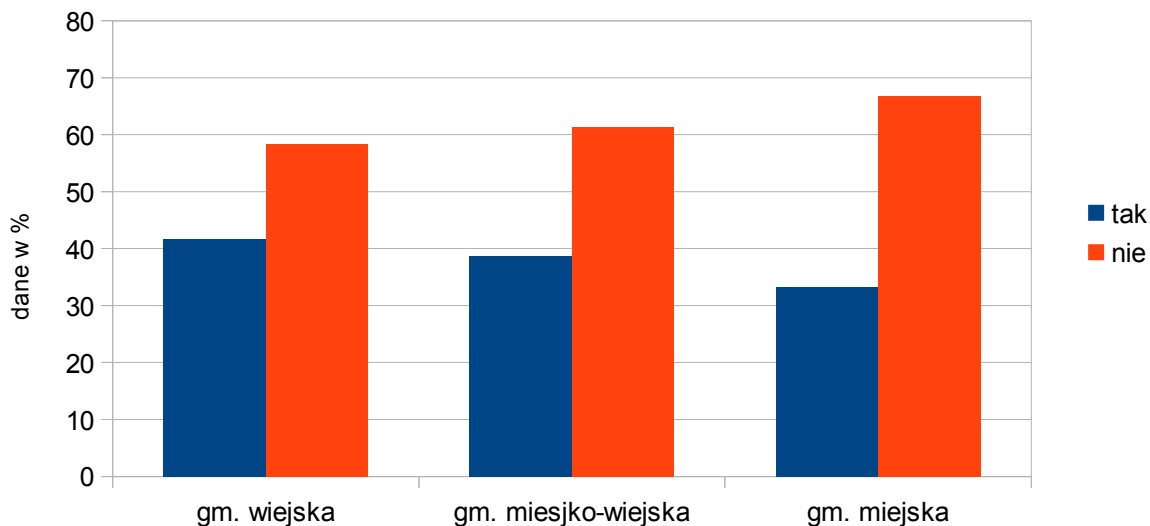
W celu szybkiej identyfikacji błędów oraz ich usuwania, każdy projekt informatyczny winien zakładać uruchomienie w fazie produkcyjnej wsparcia technicznego (help desk). Narzędzie to winno być wykorzystywane przez użytkowników systemu do przekazywania informacji o błędach systemu do wykonawcy. Decydujący wpływ na sprawność tego rozwiązania ma szybkość przepływu informacji o wystąpieniu błędu oraz czas reakcji wykonawcy (usunięcia błędu). Procedura zgłaszania błędów w systemie rejestru stanu cywilnego zakłada udział wielu podmiotów i jest wieloetapowa. Użytkownik, który zdiagnozował błędne działania aplikacji aby przekazać o tym informację musi wykonać zrzut z ekranu oraz dokonać zwięzłego opisu problemu. Powyższe informacje muszą zostać przekazane poprzez ITSM za pośrednictwem Lokalnego Administratora Systemu (którym najczęściej jest informatyk) do wykonawcy. Dopiero wówczas zgłoszenie trafiło do weryfikacji i w zależności od jego stopnia złożoności dokonywana była analiza przez wykonawcę oraz zleceniodawcę i opracowywana procedura naprawy błędu. Przygotowane przez wykonawcę rozwiązanie naprawy błędu jest następnie testowane i po akceptacji wdrażane do środowiska produkcyjnego. Z racji tak rozbudowanej procedury oraz wynikającej z tego rozproszonej odpowiedzialności ocenić należy takie rozwiązanie jako nieskuteczne i nieefektywne. Tezę taką potwierdzają wyniki badania, bowiem 60% badanych urzędów oceniło sprawność działania wykonawcy w zakresie realizacji zgłoszeń błędów na poziomie średnim, natomiast 23 % badanych instytucji na poziomie złym.

Poza czynnościami związanym z merytoryczną realizacją spraw, urzędy stanu cywilnego realizują uroczystości zawarcia małżeństwa. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zawarcie małżeństwa przed kierownikiem urzędu ma mieć formę uroczystą. Istotny wpływ na zachowanie uroczystej formy ma miejsce, w którym to wydarzenie się

odbywa. Najczęściej jest to odrębne pomieszczenie, którego wystrój oraz stan techniczny powinny spełniać powszechne standardy estetyczne i funkcjonalne. Odpowiedzialność za spełnienie powyższych warunków spoczywa na kierowniku usc. W odniesieniu do powyższej kwestii zgromadzone wyniki uwiadcniają, że 68% badanych urzędów posiada salę ślubów, jako miejsce dedykowane do uroczystości zawarcia małżeństwa. W pozostałych podmiotach uroczystości zawarcia małżeństwa najczęściej odbywają się w pomieszczeniu, które pełni na co dzień inne funkcje (sala konferencyjna, sala posiedzeń rady gminy, gabinet wójta, burmistrza, itp.). Taka sytuacja najliczniej występuje w usc zlokalizowanych w gminach wiejskich, gdzie co trzeci urząd nie posiada sali ślubów. Zjawisko to jak należy przypuszczać jest spowodowane tym, że ilość ślubów w tych jednostkach jest na tyle mała, iż koszty utrzymania pomieszczenia tylko na potrzeby tych uroczystości nie znajdują racjonalnego uzasadnienia. Istotne jest w takiej sytuacji aby pomieszczenie, w którym są udzielane śluby a na co dzień pełni inną funkcję gwarantowało zachowanie uroczystej formy zawarcia małżeństwa.

Kolejny aspekt poznawczy badania miał na celu zweryfikować czy pomieszczenia w których udzielane są śluby pozwalają spełnić kryterium uroczystej formy. W 40% badanych jednostek miejsce, w którym są udzielane śluby wymaga remontu (*nie spełnia wymogu uroczystej formy zawarcia małżeństwa*). Z pośród usc, które wskazały, że miejsce gdzie udzielane są śluby wymaga remontu, 16% wskazało, że ostatni remont był przeprowadzany przed 2000 rokiem. W badaniu odnotowano przypadki gdzie ostatni remont sali ślubów obył się na przełomie lat 70 i 80 XX wieku.

### czy sala ślubów wymaga remontu vs typ gminy



W większości wymienionych przypadków zły stan pomieszczenia, w którym są udzielane śluby spowodowany jest brakiem środków finansowych na przeprowadzenie remontów.

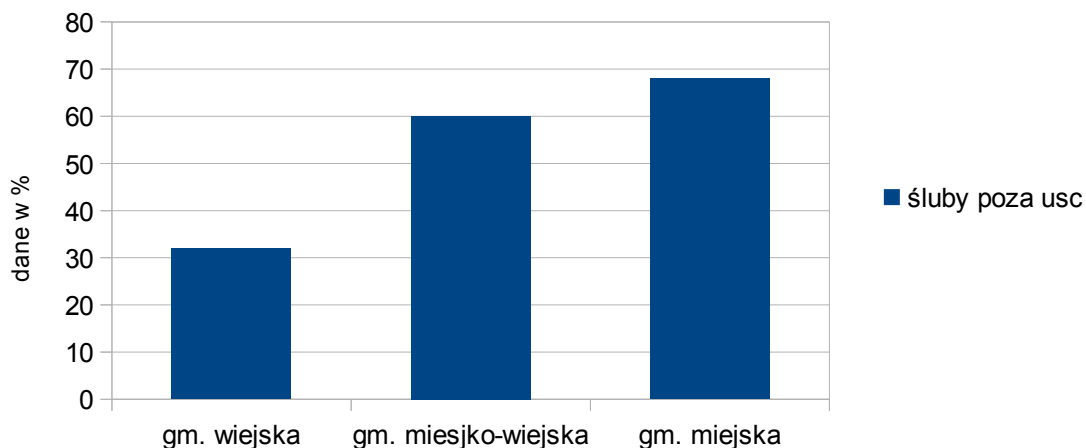
Odrębnym zagadnieniem związanym ze ślubami cywilnymi jest propagowana przez obecne przepisy możliwość zawarcia małżeństwa poza lokalem usc. Taka usługa możliwa była do realizacji także pod rządami poprzednich przepisów<sup>4</sup>. Obecnie, po spełnieniu wymogów prawnych ślub może być zawarty poza lokalem usc. Aktualnie obowiązujące przepisy wskazują na dwa przypadki zawarcia małżeństwa poza lokalem usc: na wniosek, co wiąże się z dodatkową opłatą (1000 zł), która w całości stanowi dochód gminy, oraz w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia nupturientów lub pozbawienia wolności. W dwóch ostatnich sytuacjach klienci nie ponoszą opłaty dodatkowej.

Z chwilą wejścia w życie obecnych przepisów usługa ślubu poza lokalem usc na wniosek nupturientów była obiektem ogólnopolskiej kampanii reklamowej prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Istotne zatem było poznanie poziomu zainteresowania społecznego taką formą zwanicia małżeństwa. W tym celu badaniu

<sup>4</sup> Ówczesne przepisy pozwalały na udzielenie ślubu poza lokalem usc z ważnych powodów. Rozwiązanie to nie było powszechnie stosowane.

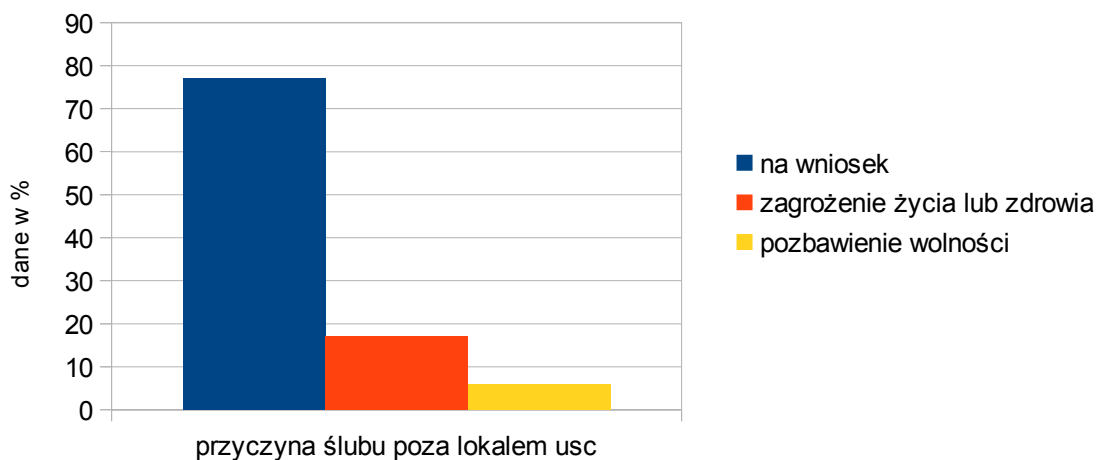
poddano okres od 1 marca do 31 grudnia 2015. Uzyskane wyniki informują, że w badanym okresie czasowym, w 44 % urzędów odbył się co najmniej jeden ślub poza lokalem. Największy odsetek urzędów, które realizowały ślubu poza usc dotyczy jednostek zlokalizowanych w gminach miejskich.

ilość ślubów poza lokalem usc vs typ gminy



Najczęściej był to jeden ślub lub dwa śluby w badanym okresie czasowym. Śluby poza lokalem usc najczęściej udzielane były na wniosek.

Powody ślubów poza lokalem usc



Mając na uwadze, że jest to nowa oferta, która dopiero upowszechnia się w świadomości obywateli przyjąć należy, że liberalizacja przepisów w tym względzie jest rozwiązaniem zasadnym, które w pełni wpisuje się w oczekiwania społeczne. Weryfikacji należałoby poddać wysokość opłaty za ślub poza lokalem usc. Ustalona stawka w wysokości 1000 zł, często w opinii wielu kierowników jest czynnikiem, który nie pozwala zainteresowanym klientom na wybór takiej formy zawarcia małżeństwa.

Wybór miejsca, w którym udzielany jest ślub cywilny zależy od klientów. Kierownik usc obowiązany jest zweryfikować czy wskazane miejsce zapewnia zachowanie uroczystej formy oraz bezpieczeństwa osób biorących udział w uroczystości. Zgromadzone wyniki badań uwidaczniają, że najczęściej miejsce, w którym odbywała się uroczystość zawarcia małżeństwa to obiekt, w którym także odbywała się zabawa weselna, lub przestrzeń otwarta (plener) w pobliżu lokalu. Respondenci najczęściej wymieniali takie obiekty jak: pensjonat, sala bankietowa w hotelu, pałace, dworki, ogrody przy w/w obiektach, altany. Wymieniane także były miejsca bardziej oryginalne: plaża, park miejski, statek, pomost, dawna kopalnia, ruiny zamku. Opisaną usługę należy ocenić bardzo pozytywnie, zarówno z punktu widzenia podmiotów realizujących jak i zainteresowanych.

### 4.3. Wymiar finansowy urzędów stanu cywilnego

Gmina oprócz zadań własnych wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Wynika to zarówno z ustawy zasadniczej (Konstytucji RP) jak i przepisów o samorządzie gminnym i finansach publicznych. Takie rozwiązanie jest logiczne i racjonalne. Szereg zadań będących w kompetencji państwa bezpośrednio związane jest z obywatelami. Struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym powoduje, że są to instytucje, które najskuteczniej umożliwiają dostęp obywatelowi do realizacji opisywanych zadań. Z tego też powodu urzędy stanu cywilnego ulokowane są w strukturach gminy. Realizacja zadań zleconych, jak każda działalność niesie za sobą realne koszty. Gmina w odróżnieniu od podmiotów gospodarczych ma ograniczone przepisami prawa możliwości rekompensaty poniesionych wydatków związanych ze swoją działalnością. W odniesieniu do zadań zleconych jedynym źródłem ich finansowania jest dotacja celowa przekazywana z budżetu państwa. Wielkość dotacji celowej winna umożliwiać JST właściwą realizację zadań zleconych. Koszty zadań zleconych obejmują odpowiednio:

- wynagrodzenia osobowe pracowników
- dodatkowe wynagrodzenia roczne
- składki na ubezpieczenia społeczne
- składki na fundusz pracy
- zakup materiałów i wyposażenia
- zakup usług
- podróże służbowe i krajowe
- odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych

Struktura wydatków ponoszonych w ramach realizacji zadań zleconych wskazuje, że największą ich część, około 70 % stanowią ogólne koszty utrzymania kadry pracowniczej. Pozostałe koszty w większości są związane z materiałami, wyposażeniem i usługami wykorzystywanymi na potrzeby realizacji zadań ustawowych.

Dotacja celowa powinna w całości pokrywać wszystkie koszty wynikające z realizacji zadań zleconych. Przekazywane środki finansowe powinny także zapewniać możliwość realizacji inwestycji związanych z poprawą warunków funkcjonowania urzędów (wymiana infrastruktury teleinformatycznej, remonty pomieszczeń, podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadry pracowniczej, itp.). Rzeczywistość ukazuje jednak znaczące dysproporcje między realnymi kosztami a wysokością kwot dotacji celowych. Przeprowadzone przez Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego badania w 2013 roku uwiaryściły, że zjawisko dysproporcji między kosztami a wysokością dotacji celowej ma charakter globalny. Uzyskane wyniki pokazały, że średnio dotacje celowe pokrywały około 50 % kosztów zadań wykonywanych przez usc. Pozostałe koszty są pokrywane z dochodów własnych gminy. Powyższa nieprawidłowość wynika głównie z dotychczasowego sposobu ustalania dotacji celowych na zadania zlecone. Poza ogólnymi regulacjami prawnymi, kształtującymi tą kwestię nie było żadnych obiektywnych i racjonalnych instrumentów obliczenia rzeczywistych wydatków ponoszonych przez gminy. Z tego też względu odpowiedzialni za dystrybucję dotacji celowych wojewodowie samowolnie dokonywali oceny w jakiej wielkości dotacja będzie przekazana poszczególnym gminom, przy zastosowaniu różnorodnych często nieobiektywnych kryteriów. Brak właściwego zarządzania systemem dotacji w zakresie długofalowym doprowadził do dużych nieprawidłowości, efektem których było rosnące obciążenie samorządów wydatkami związanymi z zadaniami zleconymi. Gminy zmuszone były na coraz to większe wydatki pochodzące z dochodów własnych na pokrycie kosztów zadań zleconych. Powyższa sytuacja nie pozostawała bez wpływu na jakość świadczonych usług związanych z zadaniami zleconymi. Otrzymywane z budżetu państwa środki finansowe nie pozwalały bowiem na niezbędne inwestycje w obszarze organizacyjnym, kadrowym i materialnym. Gminy były przez to pozbawione możliwości systematycznego dostosowywania świadczonych usług do obowiązujących standardów i oczekiwań społecznych.

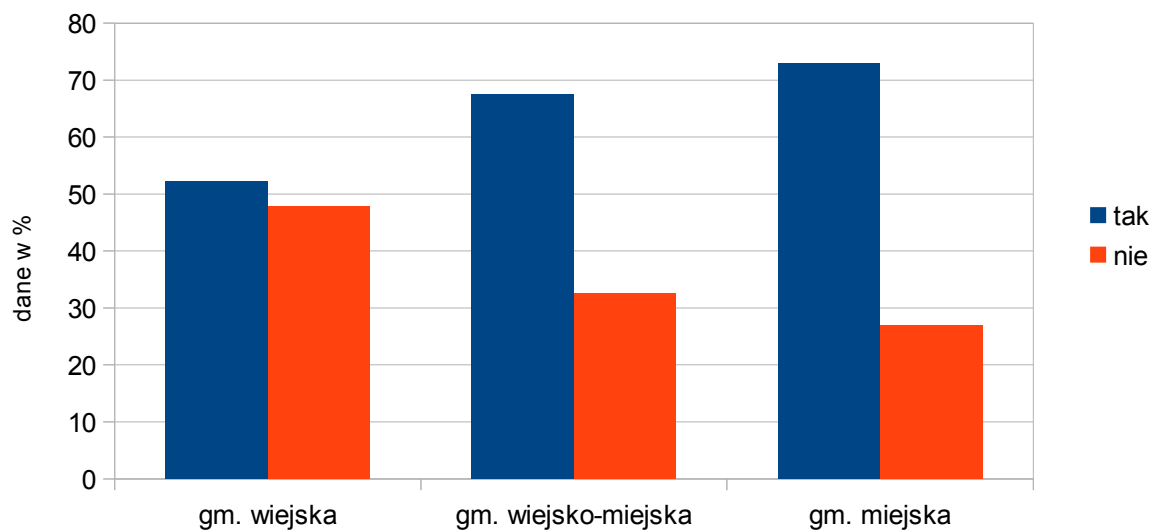
Zmiany w zakresie rejestracji stanu cywilnego, które nastąpiły 1 marca 2015 roku jeszcze wyraźniej uwiaryściły nieprawidłowości dotychczasowego sposobu ustalania dotacji celowych na zadania zlecone. Konieczność wymiany infrastruktury informatycznej, zwiększenie zatrudnienia, przejęcie nowych zadań w sposób znaczący zwiększyło



wysokość kosztów funkcjonowania urzędów stanu cywilnego. Wymiar finansowy jest kluczowym elementem każdej organizacji, który ma wpływ na sprawność jej działania. Dzięki środkom finansowym możliwe jest kreowanie stałego rozwoju i postępu świadczonych usług administracyjnych poprzez inwestycje w kadry i szeroko rozumianą organizację urzędu.

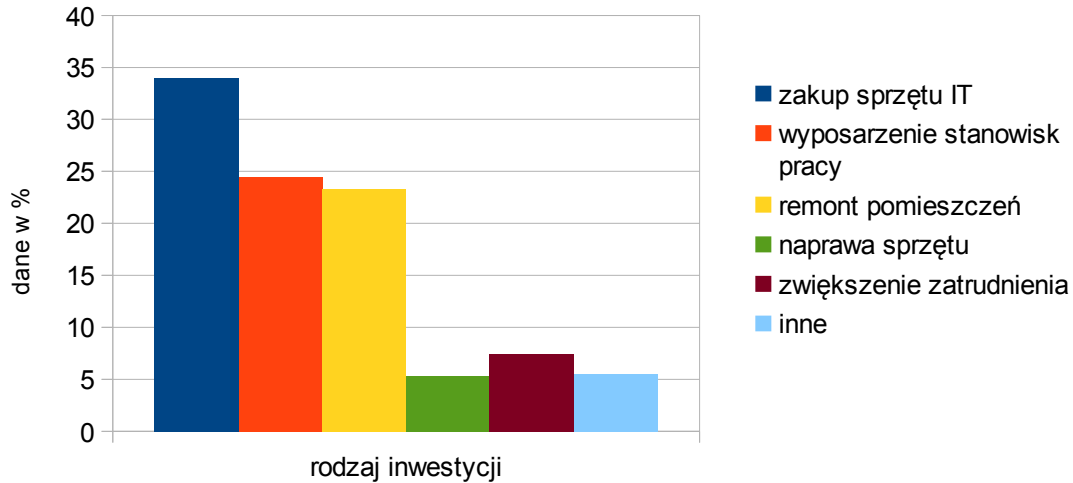
Realizowane badanie ukazało, że wśród władz samorządowych świadomość konieczności dokonywania inwestycji jest powszechna. W ostatnich 3 latach (2013 – 2015) różnego rodzaju inwestycje zostały przeprowadzone w 59 % badanych usc. Najwięcej inwestycji zrealizowanych było w usc mających siedzibę w gminach miejskich.

czy w okresie 2013 - 2015 były inwestycje w usc vs typ gminy



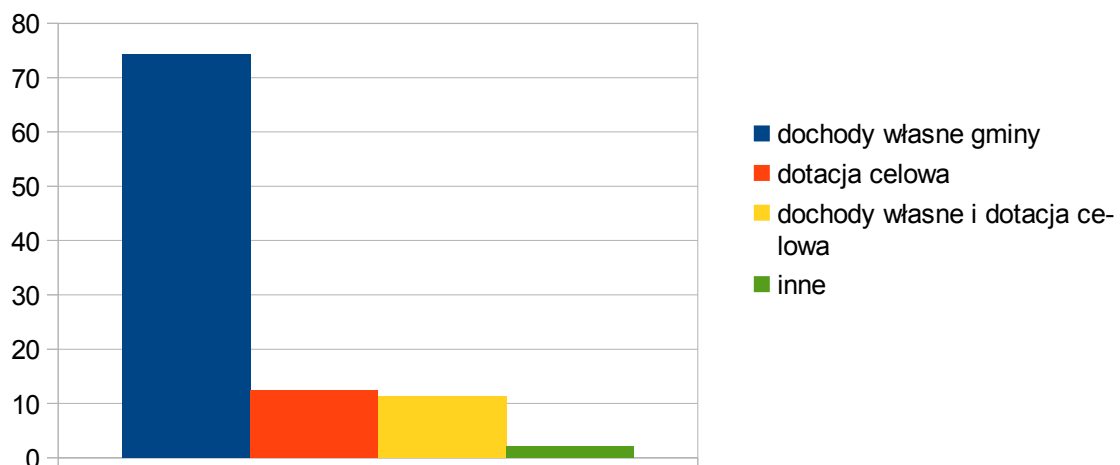
Najczęściej były one związane z dostosowaniem do nowych warunków funkcjonowania urzędów wynikających ze zmian przepisów prawa. W głównej mierze obejmowały one obszar infrastruktury teleinformatycznej (budowa sieci wydzielonej, zakup sprzętu komputerowego oraz urządzeń peryferyjnych), wyposażenia stanowisk pracy, remontów pomieszczeń biurowych, archiwum, sal ślubów oraz zwiększeniem zatrudnienia.

### Rodzaj inwestycji realizowanych w usc (2013-2015)



Wydatki związane z przeprowadzonymi inwestycjami w 74% przypadków były sfinansowane z dochodów własnych gminy. Pełne pokrycie kosztów przez Wojewodę nastąpiło w 12,5% przypadków. W pozostałych udział w kosztach był mieszany z dominującą przewagą środków własnych gminy.

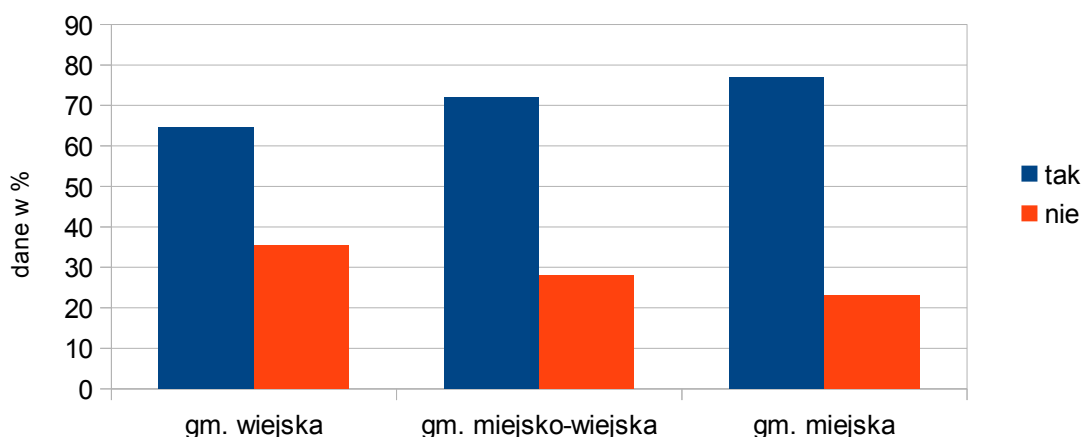
### źródła finansowania inwestycji w usc (w okresie 2013 - 2015)



Powyższy rozkład środków wydatkowanych na inwestycje był podobny w każdym typie gminy.

Dotychczas zrealizowane inwestycje nie są kompletne i nie wyczerpują całkowicie potrzeb urzędów w tym zakresie. Potrzebę przeprowadzenia kolejnych inwestycji w usc wskazało 68,5% ankietowanych podmiotów. Konieczność taka pojawia się na podobnym poziomie we wszystkich usc, niezależnie od lokalizacji.

czy w usc są konieczne nowe inwestycje?

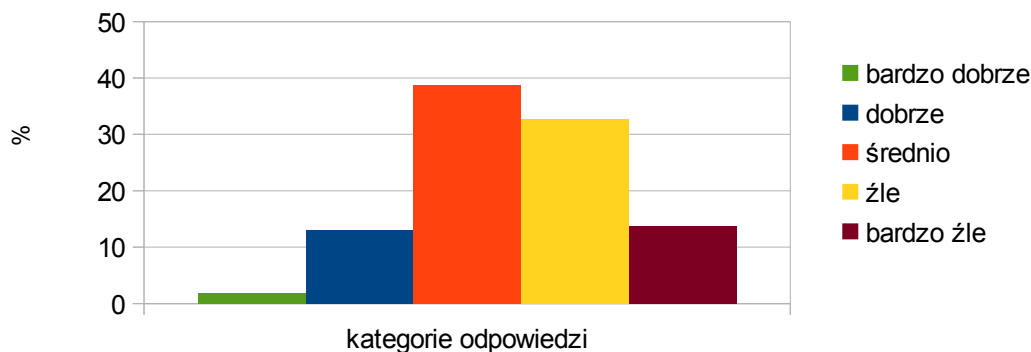


Podobnie jak w przypadku już zrealizowanych inwestycji nowe inwestycje najczęściej winny dotyczyć zakupu infrastruktury teleinformatycznej oraz wyposażenia stanowisk pracy i archiwum, remontów pomieszczeń biurowych, remontów archiwum i sal ślubów, zwiększeniem zatrudnienia, pozyskaniem większej powierzchni biurowej.

Powyższe wyniki są mocno skorelowane z oceną działań wojewody w zakresie wsparcia finansowego realizowanych inwestycji. Organ ten bowiem jest kluczowym elementem całego systemu dotacji celowych. Winien bowiem w sposób bieżący weryfikować potrzeby finansowe urzędów i zapewniać wsparcie w pozyskaniu niezbędnych funduszy na inwestycje. Realizacja tego obowiązku w większości przypadków została oceniona na poziomie średnim (39%) lub złym (32%). Wynika to głównie z faktu, że wojewodowie nie dokonują żadnej oceny potrzeb finansowych gmin w zakresie realizacji zadań zleconych, nie uwzględniają także w polityce finansowej

kosztów inwestycji. Zasadne w tym obszarze jest prowadzenie stałej współpracy między gminami i wojewodami oraz cykliczny pomiar i weryfikacja potrzeb finansowych.

#### ocena działań wojewody w zakresie wsparcia finansowego inwestycji usc



W związku z wejściem w życie 1 marca 2015 roku nowych zasad funkcjonowania usc pojawiła się także konieczność uregulowania kwestii dotacji celowych na zadania zlecone, w sposób gwarantujący adekwatność otrzymywanych środków finansowych do ponoszonych kosztów. W tym względzie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wypracowało nową formułę ustalania kwot dotacji celowych. Nowa koncepcja ustalania dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu rejestracji stanu cywilnego opiera się na idei budżetu zadaniowego. Taka forma planowania wydatków budżetowych sporządzana jest w układzie funkcji, zadań i podzadań ze wskazaniem celów, które planuje się osiągnąć oraz mierników określających stopień realizacji celów. Założeniem budżetu zadaniowego jest osiągnięcie większej przejrzystości finansów publicznych, zwiększenie skuteczności realizacji zadań oraz zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych. Koncepcja budżetu zadaniowego stosowana jest przez Ministerstwo Finansów w odniesieniu do kształtowania budżetu państwa i zaczyna także być wdrażana w przestrzeń zadań zleconych wykonywanych przez samorządy. Przykładem tego są urzędy stanu cywilnego, gdzie zaobserwować można nowe podejście do sposobu ustalania kwot dotacji celowych. Polega ono na przyjęciu kryterium ilości wykonywanych przez poszczególne urzędy zadań jako parametru wyjściowego do ustalenia wysokości dotacji celowej. Wskaźnik ilości wykonanych zadań w określonym przedziale czasowym

(rok budżetowy) będzie podstawą do planowania wysokości dotacji celowej na kolejny rok.

Wymagane do tego informacje gromadzone są na podstawie następujących źródeł:

- raporty generowane z Systemu Rejestrów Państwowych (ŹRÓDŁO),
- dane generowane bezpośrednio z systemu centralnego przez Departament Teleinformatyki MSWiA,
- dane przekazywane przez gminy.

Pozyskiwane dane odnoszą się do ustalonego katalogu zadań (tabela poniżej).

**Katalog zadań i wskaźniki czasochłonności (wg MSWiA).**

Rodzaj zadania	Wskaźnik czasochłonności przyjęty w 2014 r.	Wskaźnik czasochłonności od 2015 r.
Rejestracja aktów sc	1,38	1,1
Wpisywanie wzmianek		0,33
Wpisywanie przypisków		0,25
Migracja aktów sc	-	0,5
Decyzje z zakresu rsc	3	3
Czynności mater-tech (sprost., uzupeł.)		0,5
Wydawanie odpisów asc	0,5	0,33
Zaświadczenia, zezwolenia, oświadczenia	0,7	0,6
Decyzje Zmiany Imion i Nazwisk	2,99	2
Usuwanie niezgodności w PESEL	-	0,33

Na potrzeby katalogu zadań ustalone zostały wskaźniki czasochłonności odrębnie dla każdego rodzaju zadania oraz koszt roboczogodziny, który wynosi 24,16 zł. Opisany powyżej system obliczania dotacji celowej nie był weryfikowany przez stronę samorządową.

W ujęciu ogólnym przyjęty model działania wprowadza jednolite i obiektywne kryteria oceny, cechuje się wysokim stopniem przejrzystości i racjonalności. Wprowadza także bardzo potrzebny czynnik konkurencyjności, który pozytywnie oddziałuje na poprawę funkcjonowania urzędów oraz wzrost jakości świadczonych usług. Nowy system dotacji

celowych z racji aktualnych uwarunkowań i krótkiego okresu stosowania wymaga jednak stałej i konsekwentnej analizy celem optymalnego dostosowania do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia jak i samych urzędów stanu cywilnego. Poczynione obserwacje wskazują bowiem, że 76% badanych urzędów jest zdania, że ustalony katalog zadań nie uwzględnia wszystkich czynności, które są rzeczywiście realizowane. Wskazane w katalogu zadania są najważniejszymi, które realizuje urząd stanu cywilnego. Oprócz nich jest szereg zadań, które związane są z szeroko rozumianymi procesami zarządzania dokumentacją, organizowaniem i realizacją uroczystości, prowadzeniem archiwum usc, itp. Podobne wartości pojawiły się w przypadku odpowiedzi na pytanie dotyczące ustalonych przez MSWiA wskaźników czasochłonności realizowanych zadań. W tym względzie 60% usc biorących udział w badaniu wybrało odpowiedź, że przyjęte wskaźniki czasochłonności są mniejsze od rzeczywistego czasu realizacji zadań.

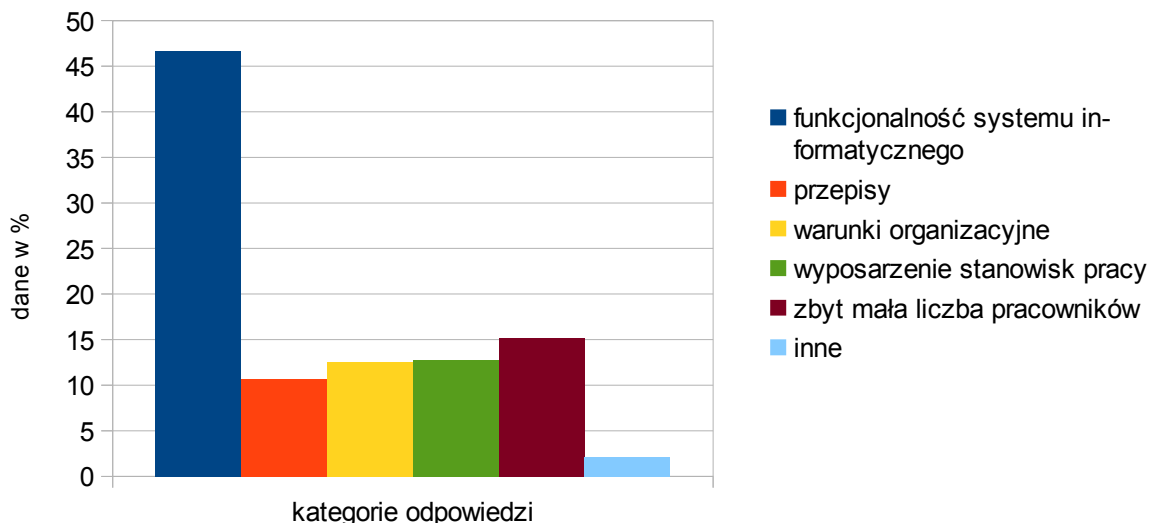
Weryfikacji została także poddana ustalona kwota roboczogodziny (24,16 zł), czy rzeczywiście odpowiada wartości którą generują urzędy stanu cywilnego w związku ze swoją działalnością. Uzyskane w badaniu wyniki wskazują, że w 2015 roku średnia wysokość dotacji celowej na zadania zlecone w wymiarze 1 roboczogodziny wynosiła 21 zł. Powoduje to, że niespełnione zostały założenia MSWiA o ustalonej stawce roboczogodziny na poziomie 24,16 zł. Syntetyczna analiza ukazuje, że gminy w obrębie których zlokalizowany jest usc dokładały w 2015 roku średnio 3,16 zł na 1 roboczogodzinę (dotyczy to jednostek, gdzie jest co najmniej jeden pełny etat w urzędzie stanu cywilnego). Biorąc pod uwagę ilość wypracowanych roboczogodzin w okresie wrzesień – grudzień 2015 rok przyjąć można, że w skali całego 2015 roku samorzady w Polsce dołożyły do kosztów związanych z działaniem usc łączną kwotę około 23 273213 złotych (*bez uwzględnienia kosztów inwestycji*). Powyższe wyniki jednoznacznie wskazują, że elementy składowe kształtowanego systemu dotacji celowych na zadania realizowane przez usc muszą ulec dalszym przemianom w celu dostosowania ich do rzeczywistych wymagań finansowych. Bardzo istotnym działaniem jest także kreowanie zmian prawnych oraz organizacyjnych, które w dłuższej perspektywie czasowej pozwolą na ograniczanie kosztów funkcjonowania usc, poprzez odformalizowanie zadań, zwiększenie automatyzacji procesów wymiany danych, uelastycznienie struktury organizacyjnej systemu rejestracji stanu cywilnego.

#### 4.4. Zagadnienia ogólne

Ważnym aspektem badania było poznanie ogólnej oceny nowego sposobu realizacji zadań, który nastąpił na skutek wejścia w życie nowych przepisów z dniem 1 marca 2015 roku.

W ujęciu ogólnym nowy sposób realizacji zadań oceniany jest przez 46% ankietowanych na poziomie dobrym. Co trzeci respondent ocenia nowe zasady realizacji zadań w usc na poziomie średnim. Jako czynniki, które negatywnie oddziałują na funkcjonowanie usc badani najczęściej wymieniali: niską wydajność systemu teleinformatycznego (47%), za małą ilość osób zatrudnionych w usc (15%), nieodpowiednie warunki organizacyjne (12%).

jakie czynniki powodują, że obecny sposób realizacji zadań jest zły



Do czynników, które zostały wskazane jako dobre strony funkcjonowania usc respondenci najczęściej wymieniali: odformalizowanie zadań, odmiejcowanie załatwiania spraw przez



obywateli, bezpośredni dostęp do centralnej bazy aktów sc oraz PESEL, bezpośrednia aktualizacja danych w rejestrach państwowych, szybka wymiana informacji między urzędami, możliwość kompleksowej realizacji spraw.



## Wnioski

Uzyskane w niniejszym badaniu wyniki potwierdzają przyjęte hipotezy badawcze. Mając na uwadze trzy eksplorowane wymiary funkcjonowania usc (organizacyjny, kadrowy i finansowy) przyjąć należy, że mimo zrealizowanych dotychczas inwestycji nadal występuje, konieczność dalszego wsparcia finansowego gmin w zakresie doposażenia usc oraz poprawy warunków pracy jak i obsługi klientów. Wymagane jest ponadto przeprowadzenie zmian legislacyjnych, które umożliwią kształtowanie struktur organizacyjnych usc w sposób oddolny, adekwatny do rzeczywistych warunków i wymagań.

W odniesieniu do wymiaru finansowego niezbędna jest ponowna weryfikacja przyjętych ogólnie założeń ustalania dotacji celowej na zadania zlecone. W szczególności wymagane jest zapewnienie czynnego udziału strony samorządowej w systemie ustalania dotacji celowych, uwzględnienia wszystkich czynności, które generują koszty, oraz kontrola realizacji sposobu dystrybucji środków finansowych do gmin. Istotne jest także zwiększenie zaangażowania wojewodów w finansowanie inwestycji realizowanych w usc. Zalecane jest także podjęcie prac nad systemową zmianą umożliwiającą ogólne obniżenie kosztów funkcjonowania usc.

W perspektywie ogólnej zaistniałe zmiany w sposobie funkcjonowania usc oceniane są pozytywnie. Największym atutem są znaczące udogodnienia dla obywateli. W związku z powyższym zasadnym jest aby w niedalekiej perspektywie czasowej podjęte zostały działania mające na celu wdrażanie kolejnych rozwiązań, które wyeliminują słabe strony funkcjonowania urzędów stanu cywilnego oraz spowodują dalszą poprawę jakości świadczonych usług przy jednoczesnym obniżeniu kosztów. Mając na uwadze, że niniejsze badanie zostało zrealizowane w okresie początkowego kształtowania się nowych zasad rejestracji stanu cywilnego, zasadne jest powtórzenie badania w przyszłości celem zmierzenia kierunku i sposobu rozwoju tego obszaru funkcjonowania administracji publicznej.