

nia i przypominania”³. W tym znaczeniu Henryk hr. Rzewuski w „Pamiętkach Sopolicy” wspomina „rejestrzyk folwarków”⁴.

Pojęcie rejestru zawsze łączyło się również ze stosowaniem prawa i działaniem urzędów publicznych, zwłaszcza sądów. Od bardzo dawnych czasów rejestrami nazywano spisy, wykazy lub reportera dokumentów przygotowanych lub przyjmowanych w kancelariach, urzędach itp. Sporządzanie rejestru (regestu) polegało niekiedy nie tylko na odnotowaniu faktu istnienia pewnego dokumentu, lecz również na przytoczeniu, choćby ze skrótami, treści aktu urzędowego. Na tej zasadzie do dziś funkcjonują niektóre rejestry administracyjne (tzw. rejestry transkrypcyjne).

Z pojęciem rejestru nierozzerwalnie łączą się także pojęcia jak: ewidencja, wykaz, księga, lista i spis.

W języku potocznym rejestr jest rozumiany więcej niż ewidencja. Ewidencja to po prostu spis zawierający dane o stanie lub ruchu ludności i rzeczy. Rejestr natomiast to uporządkowanie według jednego kryterium wykaz określonych podmiotów lub przedmiotów. Generalnie w polskim prawoznawstwie upowszechnił się zazwyczaj odróżniania rejestru i ewidencji ze względu na zakres kontroli, jaką podmiot (urząd) prowadzący taką dokumentację ma w stosunku do informacji bądź dokumentów przedstawianych przez osoby uprawnione bądź zobowiązane do tego.

W przepisach prawnych brak jest jednak rozróżnienia znaczeń terminów „rejestr”, „ewidencja” ze względu na zakres kontroli organu prowadzącego. Na przykład, o ile w ustawie o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r.⁵ oficjalny spis partii politycznych został nazwany ewidencją w celu podkreślenia, że zakres sądowego badania zgłoszenia partii powinien być ograniczony jedynie do jego strony formalnej, o tyle w tej samej ustawie przewidziano, że sąd dokonuje wpisu partii politycznej do ewidencji, jeśli zgłoszenie jest zgodne z przepisami prawa, przy czym sądowi rejestrowemu przyznano istotne kompetencje kontrolne. Sąd ma prawo wezwać zgłaszających partię do uzupełnienia braków formalnych zgłoszenia, ale ma również obowiązek zawiesić postępowanie i skierować sprawę do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli poweźmie wątpliwości co do zgodności celów partii z Konstytucją. Przy szeroko zakrojonym zakresie kognicji sądu w postępowaniu o wpis do ewidencji różnice w stosunku do klasycznego postępowania rejestrowego okazują się nieznaczne, jeśli w ogóle występują⁶.

Można też spotkać poglądy, w myśl których rejestr to urzędowy wykaz prowadzony przez sąd rejonowy w formie ksiąg rejestrowych, służący do wpisywania w nich, w wypadkach przez prawo przewidzianych, ważnych z punktu widzenia obrotu danych dotyczących osób prawnych⁷.

³ M.S.B. Linde, *Słownik języka polskiego*, T. 5, Gutenberg-print, Warszawa 1995, s. 36-37.

⁴ H. Rzewuski, *Pamiętki Sopolicy*, Ossolineum, Warszawa 1997, s. 48, także o rejestrach sądowych s. 364, 367.

⁵ Dz.U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924.

⁶ M. Grand (red.), A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, C.H. Beck Warszawa 2000, s. 41.

⁷ G. Beniek, *Przedsiębiorstwa państwowe. Przepisy i komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997, s. 47.

Pojęcie „rejestr” jest także używany w znaczeniu technicznym jako pewien spis, wykaz. I tak, dla przykładu rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸ przewiduje w § 22, że na ewidencję gruntów i budynków składają się m.in.: „podstawowe raporty obrazujące dane ewidencyjne:

- 1) rejestr gruntów,
- 2) rejestr budynków,
- 3) rejestr lokali,
- 4) kartoteka budynków (...).

Jak wynika z powyższych rozważań stosowanie pojęć „rejestr” i „ewidencja” w polskim języku prawnym jest na tyle niekonsekwentne, że nie sposób oprzeć na takim rozróżnieniu jakichkolwiek wniosków odnoszących się do rejestrów publicznych.

Mimo omawianych niespójności i niejasności terminologicznych związanych z pojęciem „rejestru”, konieczne jest przyjęcie jednolitej definicji rejestru publicznego. Wydaje się, iż najpełniejsza jest w tym zakresie koncepcja prezentowana przez T. Staweckiego, który proponuje aby przez rejestr publiczny rozumieć taki zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który spełnia określone warunki⁹ i jest prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym, czyli organ władzy państwowej (rządowej lub sądowniczej) lub organ samorządu terytorialnego, utworzony zgodnie z przepisami Konstytucji i innych ustaw, albo inny podmiot wykonujący tzw. funkcje zlecone administracji. Publiczny charakter podmiotu rejestrowego będzie stanowił kryterium zaliczenia do kategorii rejestrów publicznych.

Ogromna większość publicznych rejestrów w Polsce jest prowadzona poza sądami. Rejestrów administracyjnych jest tak wiele (ponad 220) i są one tak różne, że trudno omówić każdy z osobna. Dla potrzeb analizy zostały wybrane tylko przykłady najbardziej istotne i w jakimś zakresie reprezentatywne. Ważne jest wszakże wskazanie prawidłowości lub wspólnych cech w szerokiej gamie rozwiązań instytucjonalnych. Tak jak w całej pracy, kluczem do opisu i oceny rejestrów administracyjnych będzie oczywiście analiza pełnionych przez nie funkcji.

W odróżnieniu od rejestrów sądowych, które po wprowadzeniu KRS zostały, z nielicznymi wyjątkami, zintegrowane, rejestry o charakterze pozasądowym są rozproszone między różne agendy administracji publicznej i są prowadzone przez wiele podmiotów. Za podstawę naszych rozważań przyjął typologię podmiotów prawa administracyjnego uznawaną w doktrynie. W tym zakresie wyróżniamy: naczelne organy administracji państwowej (rządowej), centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej w województwie, terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej) w powiecie i w gminie, organy samorządu terytorialnego, a także inne podmioty administracyjne wykonujące tzw. funk-

⁸ T. Stawecki, *Rejestry...*, op. cit., s. 23.

⁹ T. Stawecki, *Rejestry...*, op. cit., s. 23.

cje zlecone (zarówno podmioty państwowe, jak i niepaństwowe)¹⁰. Przyjmując powyższą typologię, możemy stwierdzić dla przykładu, że naczelne organy administracji państwowej (rządowej) prowadzą bezpośrednio między innymi następujące rejestry publiczne¹¹:

- 1) Prezes Rady Ministrów: rejestr związków międzygminnych;
- 2) minister właściwy do spraw edukacji narodowej: rejestr niepaństwowych uczelni wyższych;
- 3) minister właściwy do spraw finansów: Centralny Rejestr Zastawów Skarbowych, ewidencję należności i zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji skarbu państwa.
Krajową Ewidencję Podatków, rejestr doradców podatkowych;
1. minister właściwy do spraw gospodarki: rejestr przedstawicielstw przedsiębiorstw zagranicznych, rejestr budynków będących we władaniu jednostek organizacyjnych wchodzących w skład lub podległych Ministerstwu Gospodarki (dawniej: Ministerstwu Górnictwa i Energetyki, Przemysłu Chemicznego, Przemysłu Ciężkiego, Żeglugi, Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego), rejestr przedsiębiorstw prowadzących obrót specjalny z zagranicą, rejestr przedsiębiorstw składowych przyjmujących na skład towary przemysłowe);
2. minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego: ewidencję szkół i niepublicznych placówek artystycznych, rejestr muzeów;
3. minister właściwy do spraw obrony narodowej: rejestr budynków będących we władaniu jednostek wchodzących w skład lub podległych Ministerstwu Obrony Narodowej;
4. minister właściwy do spraw ochrony środowiska: rejestr obszarów górniczych;
5. minister właściwy do spraw pracy i polityki społecznej: rejestr ponadzakładowych układów zbiorowych pracy; listę mediatorów w sporach zbiorowych;
6. minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi: rejestr środków farmaceutycznych stosowanych u zwierząt, kataster gospodarki wodnej, rejestr produktów i dodatków paszowych oraz rejestr przedsiębiorstw składowych (przyjmujących na skład prochy rolne);
7. minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji: Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL), rejestr kościołów i związków, rejestr nieruchomości, udziałów, akcji nabytych przez cudzoziemców, ewidencję lokali mieszkalnych i źródeł utrzymania dla repatriantów, ewidencję osób ubiegających się o wydanie wizy repatriacyjnej i członków ich rodzin, które nie posiadają w Rzeczypospolitej Polskiej zapewnionego lokalu mieszkalnego lub źródła utrzymania, re-

¹⁰ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 154 z późn. zm.

¹¹ W literaturze Można spotkać omówienia administracyjnych rejestrów publicznych, lecz ograniczają się one zwykle do zamieszczenia przykładowej listy rejestrów (niekiedy bez odróżnienia rejestrów publicznych i wewnętrznych bez danych) bądź prezentacji zaledwie kilku instytucji (np. A. Pawłowska: Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania. Lublin 2002 r., s. 76-78.

- jestr związków powiatów oraz ewidencję wydanych i utraconych dowodów osobistych;
8. minister Sprawiedliwości: rejestr kancelarii notarialnych, rejestr przepisów resortowych, Krajowy Rejestr Karny¹²;
 9. minister właściwy do spraw transportu i gospodarki morskiej (obecnie minister infrastruktury): rejestr statków powietrznych, a także rejestr budynków będących we władaniu jednostek wchodzących w skład lub podległych Ministerstwu Transportu i Gospodarki Morskiej leżących w pasie wyłączenia kolejowego lub w obrębie lotnisk, w obrębie portów oraz przy śluzach;
 10. minister właściwy do spraw turystyki i sportu: centralną ewidencję organizmów turystyki i pośredników turystycznych;
 11. minister właściwy do spraw zdrowia: centralny rejestr usług medycznych, ewidencję szkół i placówek niepublicznych, rejestr środków farmaceutycznych i materiałów medycznych, rejestr zakładów opieki zdrowotnej itp.

Dodatkowo niektóre z wymienionych naczelných organów administracji rządowej są upoważnione do wydawania zezwoleń na zawołowe lub zarobkowe podejmowanie określonych aktualności uznawanych za „działalność regulowaną”¹³. W takim przypadku organ zezwalający zobowiązany jest zorganizować „rejestr działalności regulowanej”. Przepisy szczególne, zwłaszcza wykonawcze lub akty wewnętrzne, mogą takiemu rejestrowi nadawać konkretną nazwę. Do takiego rejestru wpisywani są przedsiębiorcy upoważnieni do szczególnej aktywności. Z uwagi na fakt niedawnego wejścia w życie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej nowe rejestry są obecnie dopiero tworzone, a stąd zarówno ich prawne uregulowanie, jak i praktyka nie może jeszcze być kompetentnie komentowana.

Nie prowadzą natomiast żadnych publicznych rejestrów m.in. naczelne organy administracji państwowej: „minister właściwy do spraw łączności, minister właściwy do spraw infrastruktury w zakresie rozwoju” regionalnego i budownictwa, Minister Skarbu Państwa ani Minister Spraw Zagranicznych¹⁴.

¹² Niezależnie od samodzielnych rejestrów administracyjnych, Minister Sprawiedliwości prowadzi Centralną Informację KRS, Centralną Informację o Zastawach Rejestrowych i Centralną Informację Ksiąg Wieczystych, które zajmują się udostępnieniem danych z rejestrów sądowych.

¹³ Przykładami działalności regulowanej są m.in. przechowywanie akt osobowych i placowych, rozprowadzanie programów telewizyjnych w sieciach kablowych, organizowanie polowań dla cudzoziemców, profesjonalnego współzawodnictwa sportowego lub wyścigów konnych, prowadzenie stacji kontroli pojazdów, przedsiębiorstwa składowego lub poradni psychologicznej. Patrz ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807), art. 64-67 oraz przepisy zmieniające zawarte w ustawie z 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1808). Rejestry działalności regulowanej prowadzą nie tylko naczelne organy administracji rządowej, ale i inne podmioty wskazane w przepisach szczególnych.

¹⁴ Konsulowie prowadzą jednak rejestr złożonych wniosków i decyzji wydanych w sprawach o wydanie wizej repatriacyjnej i o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Inne rejestry publiczne są prowadzone bezpośrednio przez wybrane centralne organy administracji państwowej. Są one dodatkowo zróżnicowane w zależności od tego, jakiemu organowi władzy państwowej lub administracji rządowej podlegają. I tak:

1. centralne biuro administracji państwowej podległe Sejmowi: Prezes Narodowego Banku Polskiego prowadzi rejestr bonów skarbowych oraz rejestr budynków będących we władaniu NBP; Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jest odpowiedzialny za rejestr zbiorów danych osobowych zgłoszonych przez administratorów; Główny Inspektor Pracy prowadzi centralny rejestr wydanych uprawnień rzeczoznawcy do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy;
2. centralne organy administracji państwowej podległe Radzie Ministrów obejmują tylko Komitet Obrony Kraju, który nie prowadzi żadnego rejestru publicznego;
3. centralne organy administracji państwowej podległe Prezesowi Rady Ministrów:
 - a) Komisja Papierów Wartościowych i Giełd prowadzi ewidencję papierów wartościowych w publicznym obrocie i rejestr obligacji NBP,
 - b) Prezes Głównego Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast prowadzi: rejestr pośredników w obrocie nieruchomości oraz rejestr rzeczoznawców majątkowych i rejestr zarządców nieruchomości;
 - c) Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi rejestr podmiotów gospodarki narodowej (REGON) i rejestr podziału statystycznego kraju;
 - d) Prezes Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń prowadzi rejestr pośredników ubezpieczeniowych;
 - e) Prezes Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi prowadzi rejestr osób uprawnionych do wykonywania czynności akwizycyjnych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych oraz rejestr pracowniczych programów emerytalnych;
 - f) Prezes Urzędu Ochrony Konsumentów i Kontroli prowadzi rejestr przedsiębiorców, których udział w rynku krajowym przekracza 80% oraz rejestr postanowień i wzorców umów uznanych za niedozwolone;
 - g) Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty prowadzi rejestr operatorów pocztowych;
 - h) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych prowadzi listę organizacji uprawnionych do wnoszenia środków ochrony prawnej oraz listę arbitrów rozpatrujących odwołania od oddalenia lub odrzucenia protestów wnoszonych w postępowaniach o udzielenie zamówienia;
 - i) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego prowadzi rejestr rzeczoznawców do spraw ruchu zakładu górniczego;

Nie prowadzą natomiast żadnego rejestru publicznego: Prezes Głównego Urzędu Administracji Publicznej, Prezes Głównego Urzędu Miar, Szef Urzędu Ochrony Państwa, Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, które to podmioty też mają

status centralnych organów administracji państwowej i podlegają Prezesowi Rady Ministrów;

4. centralne organy administracji państwowej podległe poszczególnym ministrom:

- a) Centralna Komisja Egzaminacyjna, podlegająca ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa i edukacji, prowadzi ewidencję egzaminatorów okręgowych komisji egzaminacyjnych;
- b) Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, podlegający ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa i rozwoju wsi, prowadzi rejestr odmian roślin;
- c) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, podlegający ministrowi właściwemu do spraw infrastruktury i transportu, prowadzi rejestr nadanych numerów dróg;
- d) Generalny Inspektor Informacji Finansowej, podlegający ministrowi właściwemu do spraw finansów, prowadzi rejestr transakcji (w związku z przepisami o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł);
- e) Główny Geodeta Kraju, podlegający ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego i budownictwa (ministrowi do spraw infrastruktury), prowadzi: państwowy rejestr nazw geograficznych, rejestr granic i powierzchni Rzeczypospolitej oraz poszczególnych województw i rejestr osób uprawnionych w dziedzinie geodezji i kartografii;
- f) Główny Inspektor Farmaceutyczny, podlegający ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, prowadzi rejestr zezwoleń na prowadzenie hurtowni farmaceutycznych oraz rejestr wytwórni farmaceutycznych;
- g) Główny Inspektor Transportu Drogowego, podlegający ministrowi właściwemu do spraw infrastruktury i transportu, prowadzi ewidencję naruszeń stwierdzonych w wyniku przeprowadzanych kontroli drogowych;
- h) Główny Lekarz Weterynarii, podlegający ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, prowadzi rejestr państw, z których może być przywożone lub przewożone przez terytorium RP mięso, środki spożywcze pochodzenia zwierzęcego, niejadalne surowce zwierzęce oraz pasze, a także listę lekarzy weterynarii;
- i) Komendant Główny Policji, podlegający ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i administracji, prowadzi rejestr pozwoleń na broń i rejestr zakazów wstępu na imprezy masowe;
- j) Komendant Główny Straży Pożarnej, podlegający ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i administracji, prowadzi ewidencję cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany;
- k) Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, podlegający ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, prowadzi ewidencję przechowawców akt osobowych i płacowych;

- l) Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, podlegający ministrowi właściwemu do spraw ochrony środowiska, prowadzi centralną ewidencję materiałów jądrowych;
- m) Prezes Urzędu Patentowego, podlegający ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, prowadzi rejestr patentowy (wynałazków), rejestr praw ochronnych na wzory użytkowe, rejestr topografii układów scalonych i rejestr znaków towarowych oraz listę rzeczników patentowych;
- n) Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, podlegający ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, prowadzi centralną ewidencję badań klinicznych, rejestr produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, rejestr wyrobów medycznych i podmiotów odpowiedzialnych za ich wprowadzenie do obrotu, rejestr produktów biobójczych oraz rejestr incydentów medycznych;
- o) Przewodniczący Komitetu Kinematografii, podlegający ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, prowadzi rejestr instytucji finansowych;
- p) Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, podlegający ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, prowadzi rejestr sieci telewizji kablowej oraz rejestr programów rozpowszechnianych w sieciach telewizji kablowej;

Nie prowadzą natomiast bezpośrednio żadnego rejestru publicznego centralne organy administracji państwowej, które podlegają: ministrowi właściwemu do spraw edukacji narodowej, Ministrowi Obrony Narodowej, ministrowi właściwemu do spraw pracy i polityki społecznej, Ministrowi Skarbu Państwa.

Kilka rejestrów publicznych zostało powierzonych terenowym organom administracji rządowej w województwie. Oto przykłady:

1. Administracja zespolona:

- a) wojewoda prowadzi: rejestr wniosków o nabycie obywatelstwa polskiego oraz osób, które nabyły obywatelstwo polskie, rejestr wniosków o wyrażenie zgody na zrzeszenie się obywatelstwa polskiego oraz osób, które utraciły obywatelstwo polskie, rejestr oświadczeń o wyborze dla dziecka obywatelstwa państwa obcego, rejestr wydanych przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców zatrudnionych przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, ewidencję obiektów hotelarskich (z wyjątkiem pól biwakowych), listę biegłych rzeczoznawców w zakresie ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, wojewódzki rejestr usług medycznych i rejestr zakładów opieki zdrowotnej (tworzonych w celu udzielania świadczeń zdrowotnych pracownikom), rejestr przechowawców akt osobowych i płacowych, rejestr usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców, rejestr przedsiębiorstw prowadzących poradnię psychologiczną itp.

- b) Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny prowadzi rejestr zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych i punktów aptecznych oraz rejestr udzielonych zezwoleń na prowadzenie aptek szpitalnych i zakładowych;
- c) Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej jest odpowiedzialny za prowadzenie listy rzeczoznawców do spraw jakości produktów i usług;
- d) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego prowadzi rejestr granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa w zakresie województwa;
- e) Wojewódzki Konserwator Zabytków prowadzi rejestr zabytków;

Wśród terenowych organów administracji rządowej (zespolonej) w województwie nie prowadzą żadnego rejestru publicznego: Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Wojewódzki Policji, Państwowa Straż Rybacka, Wojewódzki Inspektor Inspekcji Nasionnej oraz Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, a także Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Sanitarny oraz Wojewódzki Lekarz Weterynarii.

2. Administracja niezespólna:

- a) Dyrektor Regionalny Zarządu Gospodarki Wodnej prowadzi księgi wodne;
- b) Izby Morskie (w Gdańsku i w Szczecinie) prowadzą rejestr okręgowy;
- c) Dyrektor Urzędu Morskiego (właściwego dla portu macierzystego statku morskiego) prowadzi rejestr statków morskich (niewpisanych do rejestru okrętowego);
- d) Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni prowadzi ewidencję nazw statków (z wyjątkiem statków przeznaczonych dla celów sportowych i rekreacyjnych);
- e) Kierownik Inspektoratu Żeglugi Śródlądowej prowadzi rejestr statków żeglugi śródlądowej;
- f) Okręgowy Inspektor Pracy prowadzi ewidencję pracodawców działających na terenie jego właściwości;
- g) Okręgowy Inspektor Rybołówstwa Morskiego (właściwy dla portu macierzystego statku) prowadzi ewidencję statków rybackich;
- h) Wojewódzki Komendant Uzuppełnień prowadzi ewidencję poborowych;

Wśród terenowych organów administracji rządowej (niezespólnych) w województwie nie prowadzą żadnego rejestru: Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego, Dyrektor Okręgowego Urzędu Miar, Dyrektor Urzędu Celnego, Dyrektor Urzędu Statystycznego.

Terenowe organy administracji rządowej (zespolonej) w powiecie występują z kolei w roli organów rejestrowych w następujących przypadkach:

- a) powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr psów szczepionych przeciw wściekliźnie;
- b) powiatowy urząd pracy prowadzi rejestr bezrobotnych.

W kompetencji organów administracji rządowej w gminie pozostają natomiast inne rejestry publiczne. I tak:

- 1. Urząd Stanu Cywilnego prowadzi księgi stanu cywilnego,

2. Urzędy Skarbowe prowadzą:

- a) urząd skarbowy właściwy w sprawach podatku od towarów i usług prowadzi ewidencję podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku;
- b) urząd skarbowy właściwy ze względu na siedzibę jednostki lub miejsce wykonywania działalności prowadzi ewidencję jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, korzystających ze zwolnienia od podatku od towaru i usług;
- c) urząd skarbowy właściwy w sprawach podatku dochodowego prowadzi ewidencję podatników podatku dochodowego;
- d) urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podatnika, a jeżeli podatnik nie ma miejsca zamieszkania lub siedziby w Polsce, Drugi Urząd Skarbowy Warszawa-Śródmieście prowadzi ewidencję pozostałych podatników niebędących podatnikami podatku dochodowego;
- e) urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę płatnika prowadzi ewidencję płatników podatków oraz płatników składek ubezpieczeniowych niebędących jednocześnie:
 - podatnikami podatku od towarów i usług;
 - jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej korzystającymi ze zwolnienia od podatku od towaru i usług;
 - podatnikami podatku dochodowego;
 - pozostałymi niebędącymi podatnikami podatku dochodowego;
- f) Drugi Urząd Skarbowy Warszawa-Śródmieście prowadzi ewidencję pozostałych płatników;
- g) urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania podatnika prowadzi rejestr zastawów skarbowych.

Również organy samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za wybrane rejestry publiczne. W tym przypadku wskazać należy:

- a) organy samorządu województwa: marszałek województwa prowadzi rejestr zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza,
- b) organy samorządu powiatowego (starostwie) są odpowiedzialne za ewidencję gruntów i budynków, ewidencję pojazdów mechanicznych oraz ewidencję szkół i placówek niepublicznych (odpowiednio do zakresu zadań własnych powiatu w odniesieniu do szkół publicznych, z wyjątkiem szkół lub placówek artystycznych), rejestr przedsiębiorstw prowadzących stacje kontroli pojazdów,
- c) organy samorządu gminnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) prowadzą ewidencję ludności, ewidencję działalności gospodarczej, ewidencję szkół i placówek niepublicznych („odpowiednio do zakresu zadań własnych gminy w odniesieniu do szkół publicznych, z wyjątkiem szkół lub placówek artystycznych), ewidencję obiektów hotelarskich (w stosunku do pól biwakowych), rejestr kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska oraz rejestr zezwoleń na uprawę maku i konopi.

Inne podmioty administracyjne niezaliczane do organów administracji państwowej ani samorządu terytorialnego, ale wykonujące tzw. funkcje zlecone:

1. Podmioty państwowe (agencje państwowe, inne państwowe osoby prawne tworzone w drodze ustaw):
 - a) Agencja Mienia Wojskowego i dyrektorzy jej jednostek organizacyjnych prowadzą ewidencję mienia wojskowego,
 - b) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzi krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, rejestr przedsiębiorstw wytwarzających przetwory owocowe i warzywne oraz rejestr grup producentów owoców lub warzyw,
 - c) Agencja Rynku Rolnego prowadzi rejestr przedsiębiorstw uczestniczących w mechanizmach administracyjnych przez ARR, w tym dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej,
 - d) Biblioteka Narodowa prowadzi ewidencję bibliotek wchodzących w skład sieci bibliotecznej,
 - e) Polska Akademia Nauk prowadzi rejestr instytutów PAN,
 - f) Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi Centralny Rejestr Ubezpieczeń, Centralny Rejestr Płatników Składek, Centralny Rejestr Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych, Centralny Rejestr Otrzymujących Emerytury z Zakładów Emerytalnych i Centralny Rejestr Członków Rodziny Ubezpieczonych,
2. Podmioty niepaństwowe (stowarzyszenia, związki, organy samorządu zawodowego podmioty prawne):
 - a) Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne do Spraw Transplantacji POLTRANSPLANT w Warszawie prowadzi rejestr sprzeciwów wobec pobrania komórek, tkanek i narządów,
 - b) Krajowa Rada Biegłych Rewidentów prowadzi rejestr biegłych rewidentów,
 - c) Okręgowa Izba Aptekarska prowadzi rejestr aptekarzy, rejestr aptek,
 - d) Okręgowa Izba Radców Prawnych prowadzi listę radców prawnych,
 - e) Okręgowa Rada Adwokacka prowadzi listę adwokatów i aplikantów adwokackich, Okręgowa Rada Pielęgniarek i Położnych prowadzi rejestr pielęgniarek i położnych,
 - f) Polski Związek Motorowodny i Narciarstwa Wodnego prowadzi ewidencję uprawnień motorowodnych,
 - g) Polski Związek Żeglarski prowadzi ewidencję nazw statków (wyłącznie statków używanych dla celów sportowych i rekreacyjnych) i ewidencję uprawnień żeglarskich,
 - h) Prezes Polskiego Klubu Wyciągów Konnych prowadzi rejestr organizmów wyścigów konnych,
 - i) Prezes Polskiej Konfederacji Sportu prowadzi rejestr organizatorów profesjonalnego współzawodnictwa sportowego,
 - j) Przewoźnik kolejowy prowadzi rejestr pojazdów szynowych,

- k) Zakład opieki zdrowotnej prowadzi listę osób oczekujących na przeszczep komórek, tkanek i narządów i rejestr pacjentów oczekujących na wysokospecjalistyczne procedury medyczne,
- l) Związki hodowców i inne podmioty po uzyskaniu zezwolenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzą księgi zwierząt hodowlanych.

Analizując tę niezwykle bogatą i różnorodną listę, dochodzimy do kilku wniosków. Po pierwsze, żaden konkretny podmiot ani nawet żaden typ podmiotu lub organ administracji publicznej nie jest preferowany lub uznany za posiadający szczególną kompetencję do prowadzenia rejestrów publicznych. Prowadzenie rejestrów jest więc traktowane jako jedno z zadań administracji w ramach przypisanych im kompetencji, nie różniące się od innych. W placówce rejestrów administracyjnych nie dostrzegamy także żadnej tendencji integrującej, jak w przypadku KRS do łączenia rejestrów i poddawania ich wspólnym regułom postępowania. Przeciwnie, można twierdzić, że prowadzenie poszczególnych rejestrów jest powierzane tym podmiotom, które ze względu na swoje kompetencje lub przedmiot działalności wydają się najbardziej stosowane. Taka interpretacja uzasadniałaby tezę, że w dziedzinie administracji publicznej rejestry są traktowane jako instytucje o charakterze instrumentalnym, będzie elementem prawnej regulacji prawnej dziedziny życia społecznego, podporządkowane podstawowym normom prawnym przyjętym w takiej dziedzinie. Ze względu na usytuowanie rejestrów administracyjnych w strukturach organizacyjnych administracji publicznej można przyjąć, że nie upatruje się w nich instytucji o fundamentalnym znaczeniu dla obywateli, tak jak to się czyni np. w przypadku ksiąg wieczystych jako gwarancja bezpieczeństwa obrotu prawnego w dziedzinie nieruchomości lub rejestru przedsiębiorstw (KRS) w odniesieniu do uporządkowania stosunków prawnych majątkowych od strony podmiotowej. W poszczególnych strefach życia społecznego jednak wybrane rejestry pełnią taką decydującą rolę: ewidencja ludności w dziedzinie demografii oraz porządku publicznego, ewidencja podatników w sferze gospodarki finansowej państwa itp.

Możliwa jest też druga, nieco mniej optymistyczna interpretacji przedstawionej wielości i różnorodności administracyjnych rejestrów publicznych, niewykluczająca zresztą całkowicie poprzedniej. Nie wydaje się bowiem całkiem niedorzeczna hipoteza, że ów pluralizm rejestrów, zwłaszcza dynamicznie rozwijający się w ciągu ostatnich kilku lat, jest efektem „radosnej twórczości” legislacyjnej. Twórcom prawa i polityko-reformatorom brakuje szerszego planu bądź strategii w odniesieniu do instytucji prawnych będących trwałym elementem otwartego społeczeństwa i praworządnego państwa. Jeśli w jakiejś dziedzinie życia społecznego pożądanym wydaje się konsekwentne gromadzenie określonych informacji w jednym miejscu, tak aby można było je traktować jako kompetentne źródło (nacisk na funkcję ewidencyjną lub selekcyjną), albo np. uzasadnione jest zapewnienie publicznego dostępu do określonego zespołu informacji o obywatelach, ich majątku lub podejmowanej aktywności (nacisk na funkcję informacyjną lub ostrzegawczą), wówczas powołuje się publiczny rejestr gromadzący i przetwarzający odpowiednie informacje. Zdaje się to służyć i niekiedy faktycznie służyć

większej jawności życia społecznego, urzeczywistnianiu zasady demokratycznego państwa prawnego i innych fundamentalnych wartości konstytucyjnych. Taka „moda” na tworzenie administracyjnych rejestrów publicznych może jednak przesłaniać negatywne konsekwencje rozległego prawotwórstwa: może np. owocować powstawaniem niespójności logicznych i prakseologicznych w systemie prawa (np. jeden rejestr ujawnia publicznie to, co inne przepisy uznają za niejawne) albo powodować rozszerzenie się biurokracji administracji publicznej, podlegającej np. na zwiększeniu obowiązków sprawozdawczych obywateli, wydłużeniu rozmaitych procedur o czas niezbędny dla obowiązujących rejestracji, a czasem zwiększeniu kosztów działalności. Mogłoby też pojawić się ryzyko ograniczania prywatności obywateli lub ich bezpieczeństwa, jeśli gromadzone w coraz większej ilości informacje pozwalałyby na ich zestawienie według różnych kryteriów przedmiotowych.

Obie interpretacje można traktować jako hipotezy i należy je sprawdzić, badając bardziej dogłębnie poszczególne dziedziny prawa administracyjnego. Możliwe jest przy tym, że mamy do czynienia z obydwoma przypadkami: obok rejestrów rzeczywiście służących wykonaniu zadań administracji publicznej spotykamy instytucje fasadowe, nieznane bliżej zainteresowanym daną dziedziną i prowadzone dla wykonania obowiązku prawnego, lecz bez przekonania, że spełnia to rolę społeczną.

Dodatkowo, z uwagi na wielość i różnorodność rejestrów administracyjnych funkcjonujących w Polsce, interesujące będzie rozważenie podnoszonej wcześniej różnicy między rejestrami typu notyfikacyjnego („rejestrami dokumentów”) i rejestrami opartymi na wpisie, a przez to zakładającymi szerszy zakres funkcji kontrolnej. Możliwa będzie też ocena powszechnie uznanego rozróżnienia między rejestrowym trybem dokonywania pewnych czynności prawnych, np. tworzenia osób prawnych, a trybem koncesyjnym. Z założenia są to rozwiązania alternatywne. Analiza porównawcza i dogmatyczna podpowiadają wszak, że niektóre podmioty albo niektóre prawa podmiotowe powstają po udzieleniu przez organy władzy publicznej odpowiedniego zezwolenia i ujawnieniu zezwolenia z publicznym rejestrze. Rejestr pełni wówczas funkcję informacyjną, ewentualnie prawotwórczą, ale nie kontrolną, gdyż podstawą wpisu jest sama decyzja (zezwoenie). Rozwiązanie to nie pasuje jednak do modelowego rozróżnienia trybów koncesyjnego i rejestrowego, gdyż wpis do rejestru w rzeczywistości nie redukuje administracyjnej kontroli nad określoną sferą życia społecznego. Paradoksalnie nawet kontrola i obowiązek rejestrowy powierzone są temu samemu podmiotowi (organowi administracji publicznej). Jeśli więc zakres kontroli wobec określonego wniosku o zezwolenie jest znaczny, a zwłaszcza gdy kompetencjom kontrolnym organu administracyjnego (i jednocześnie rejestrowego) towarzyszy szeroki zakres dyskrejonalnej władzy – powinniśmy w takich przypadkach mówić o koncesyjnym trybie tworzenia podmiotów prawa (lub dokonywania innych czynności, np. kreowania ograniczonych praw rzeczowych), a nie trybie rejestrowym, mimo że przepisy zapewniają jawność formalną odpowiedniego rejestru, a wpis ma charakter konstytutywny.

Trzecim zagadnieniem istotnym dla ceny rejestrów administracyjnych, obok typologii organów rejestrowych oraz wstąpienie zasygnalizowanych funkcji i zakresu kontroli wniosków, są zasady postępowania rejestrowego. Co do zasady, na podstawie art. 1 oraz art. 5 k.p.a. w omawianym zakresie stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Taką ogólną podstawę uzupełniają najczęściej szczegółowe reguły postępowania przewidziane w ustawie powołującej rejestr oraz w przepisach wykonywanych. Zwykle ustawa zawiera tylko przepisy przewidujące na przykład, że pewien podmiot powstaje bądź określone prawo podmiotowe może być wykonywane, bądź wreszcie, że wydane zezwolenie podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez wskazany organ. Jeśli przepisy rozstrzygają o jawności rejestru, to takie przepisy zawarte są w ustawie, a nie w aktach wykonawczych. Przedstawionym normom towarzyszy też przepis kompetencyjny (blankietowy) upoważniający określony organ do wydania aktu wykonawczego (zwykle rozporządzenia) w sprawie zasad prowadzenia rejestru, zasad składania wniosków o wpis, wydania odpisów¹⁶. W związku z tym w takim akcie wykonawczym zawierane są bardziej szczegółowe przepisy formalnoprawne, określające, jakie dokumenty stanowią podstawę wpisu, jaka jest wymagana treść tych dokumentów, w jakiej formie prowadzony jest rejestr, czasem – jakie są wzory kart rejestrowych bądź treść działów rejestru, kiedy organ rejestrowy może odmówić wpisu, komu wydaje się odpisy lub inne dokumenty wystawiane przez rejestr itp.

W przepisach dotyczących wybranych rejestrów spotykamy jednak jeszcze inne rozwiązania:

- niekiedy, oprócz określenia w przedstawiony wyżej sposób zasad postępowania w przedmiocie wpisu do rejestru i zasad wydawania odpisów i zaświadczeń, przepisy zawierają odesłanie do przepisów k.p.a. (np. poprzez wskazanie, że w sprawie wpisu lub wykreślenia z rejestru wydaje się decyzję administracyjną¹⁷ bądź przez wskazanie trybu zaskarżenia decyzji o odmowie wpisu)¹⁸,
- szczegółowe reguły postępowania przewidziane są też w przepisach dotyczących ksiąg stanu cywilnego, choć uzupełniane są odesłaniami do k.p.a. w zakresie skutków wpisu oraz decyzji których nie może podejmować kierownik u.s.c. (np. art. 4, art. 22, art. 33, art. 49 ust. 3 i art. 56 pr.a.s.c.)¹⁹,

¹⁵ Sam k.p.a. tylko wart. 217-218 wskazuje bezpośrednio, jakie są zasady wydawania urzędowych zaświadczeń potwierdzających fakty ujawnione w rejestrze.

¹⁶ Zdarzają się także przypadki subdelegacji: np. na podstawie art. 55 ustawy 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych wydane zostało rozporządzenie Ministrów Finansów z 26 sierpnia 1999 r. w sprawie emitowania bonów skarbowych przewiduje w § 6.1, że „Szczegółowe warunki prowadzenia Centralnego Rejestru (Bonów Skarbowych) określi regulamin wydany przez Narodowy Bank Polski.

¹⁷ Na przykład art. 18 ust. 1 ustawy z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym; art. 15 ustawy z 21 lipca 1996 r. o muzeach.

¹⁸ Na przykład art. 36 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W zakresie skutków wykreślenia i likwidacji kościoła lub związku wyznaniowego stosuje się także przepisy prawa o stowarzyszeniach.

¹⁹ A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, orzecznictwo, wzory dokumentów i pism. Warszawa 2002, s. 15.

- przepisy k.p.c. są stosowane wprost do postępowania o wpis do rejestru okrętowego (S 1 pkt. 2 rozporządzenia z 23 stycznia 2003 r. w sprawie rejestru okrętowego i postępowania rejestrowego; dodatkowo do oceny skutków wpisy do rejestru okrętowego stosuje się odpowiednio przepisy o prawach jawnych z księgi wieczyste)²⁰.

Podsumowanie

W związku z przedstawioną różnorodnością rozwiązań w dziedzinie rejestrów administracyjnych oraz zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią analiza zasad prowadzenia tych rejestrów będzie dokonana tylko przez egzemplifikację. Dlatego też przedmiotem dalszej szczegółowej analizy będzie przede wszystkim następujące rejestry administracyjne:

- a) Księgi stanu cywilnego jako przykład rejestru podmiotowego mającego długą historię i ważne znaczenie dla wszystkich obywateli. Nigdy nie były one prowadzone przez sądy ale mają jednocześnie wiele wspólnego z sądami. Jedynie w postępowaniu sądowym można też stwierdzić i uchylić niezgodność aktu stanu cywilnego z prawdą. Księgi stanu cywilnego mają przy tym wiele szczególnych cech, niepowtarzalnych w przypadku innych rejestrów.
- b) Ewidencja ludności jako przykład rejestru również występującego w większości krajów, a jednocześnie pełniącego nieco inne funkcje niż księgi stanu cywilnego. System ewidencji ludności jest też ciekawy ze względu na wykorzystanie w nim nowoczesnych technologii informatycznych, co zmienia zakres i sposoby ujawniania zawartych w nim informacji, a także sprawia, że dane w nim zawarte są wykorzystywane w innych rejestrach publicznych (np. dla identyfikacji osób fizycznych będących podmiotami rejestrowymi). Taka rola ewidencji ludności nakazuje jednak dokonać oceny istniejącego systemu z punktu widzenia idei wolności człowieka i zasady rządów prawa.
- c) Rejestr kościołów i związków wyznaniowych oraz rejestry szkół i uczelni niepublicznych będą przykładami rejestrów administracyjnych niezintegrowanych z innymi rejestrami podmiotowymi (odmiennie niż to ma miejsce w przypadku stowarzyszeń i KRS). Analizując je, możemy zbadać, w jakim zakresie praktyczne zastosowanie znajdują teoretyczne konstrukcje i modele używane wobec rejestrów publicznych, takie jak: rejestr o charakterze notyfikacyjnym, tryb rejestrowy i tryb koncesyjny itp.
- d) Krajowy Rejestr Podmiotów Gospodarki Narodowej – od nazwy numeru identyfikacyjnego przyjętego w nim nazywany też potocznie rejestrem REGON. Rejestr ten z kolei ma ogromne znaczenie ze względu na objęcie tych samych podmiotów, co sądowy rejestr przedsiębiorców, będący częścią KRS. Pozwala to prześledzić, na

²⁰ Art. 35 § 2 kodeksu morskiego.

ile rejestry są komplementarne, na ile się uzupełniają lub dublują, na ile wyrażają różne metody gromadzenia i udostępnienia danych.

- e) Ewidencja gruntów i budynków jako jeden z najbardziej typowych rejestrów przedmiotowych. Jest ona prowadzona równolegle do omawianych wyżej sądowych ksiąg wieczystych. Jest ona także obiektem istotnych prac legislacyjnych w związku z planami zbudowania w Polsce systemu katastralnego.
- f) Rejestr zastawów skarbowych jako administracyjny odpowiednik (w sensie podmiotów prowadzących) sądowego rejestru zastawów (umownych). Jednocześnie podmiotem chronicznym jest specyficzny wierzyciel: Skarb Państwa z tytułu nienależności publiczno-prawnych, a nie prywatni wierzyciele. Można liczyć, że taki wieloaspektowy kontrast z sądowym rejestrem zastawów umownych okaże się inspirujący.
- g) Rejestry leków i produktów medycznych. W tym przypadku najciekawsze będą dwa wątki: polityczny – godzenia interesów polskich i zagranicznych producentów leków i wyrobów medycznych, a także godzenia interesów producentów i pacjentów, oraz wątek prawny dostosowania polskich przepisów w dziedzinie farmaceutyków do standardów prawa europejskiego.

Na marginesie analizy wymienionych instytucji prawnych wspomniane będą też oczywiście inne administracyjne rejestry podmiotowe i przedmiotowe.

Bibliografia

- Beniek G., *Przedsiębiorstwa państwowe. Przepisy i komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997.
- Czajkowska A., Pachniewska E., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz, orzecznictwo, wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2002.
- Grand M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, C.H. Beck Warszawa 2000.
- Linde M.S.B., *Słownik języka polskiego*, T. 5, Gutenberg-print, Warszawa 1995.
- Nowakowski K., *Prace przygotowawcze do prawa o rejestrze firmowym. Sekretarz Komitetu Projektodawczego*,. Część druga, Redakcja Biblioteki Umiejętności Prawnych, Warszawa 1897.
- Rzewuski H., *Pamiętki Soplicy*, Ossolineum, Warszawa 1997.
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, LexisNexis, Warszawa 2005.

Ustawy

Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ze zmian.

- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 154 z późn. zm.
- Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ze zmian.
- Rozporządzenie Ministrów Finansów z 26 sierpnia 1999 r. w sprawie emitowania bonów skarbowych, ze zmian.
- Ustawa z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym; art. 15 ustawy z 21 lipca 1996 r. o muzeach.
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807).
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1808).