



Warszawa, 27/02/2006r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-482611-I/04/HG

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

Wnoszę o stwierdzenie, że:

1. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów (Dz. U. Nr 136, poz. 884 z późn. zm.) określający pisownię nazwiska przy wpisywaniu go do aktu stanu cywilnego oraz przy wpisywaniu do polskich ksiąg stanu cywilnego zagranicznych aktów stanu cywilnego dotyczących obywateli polskich, jest sprzeczny z art. 27 ust. 1 ustawy

z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

a ponadto, że:

2. § 4 ust. 4 w związku z ust. 2 i 3 rozporządzenia wymienionego w pkt 1 nakazujący przy wpisywaniu do polskich ksiąg stanu cywilnego zagranicznych aktów stanu cywilnego, dotyczących obywateli polskich wpisywanie nazwisk zakończonych na -ski, -cki, -dzki oraz w postaci przymiotnika z zachowaniem rodzaju żeńskiego lub męskiego w zależności od tego, czy nazwisko dotyczy kobiety czy mężczyzny, jest sprzeczny z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Uzasadnienie

I. W art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązany został do określenia w drodze rozporządzenia między innymi:

- 1) szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego;
- 2) sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia;
- 3) wzorów aktów stanu cywilnego i wzorów odpisów aktów.

Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu z dnia 26 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów w § 4 ust. 1, 2 i 3 określił, że nazwiska do aktu stanu cywilnego wpisuje się w pierwszym przypadku liczby pojedynczej, bez zwyczajowo używanych

nazwisk z przyrostkami w formie żeńskiej: -owa, -ina, -ówna, -anka. Natomiast nazwiska zakończone na -ski, -cki, -dzki oraz w postaci przymiotnika wpisuje się do aktu stanu cywilnego z zachowaniem rodzaju żeńskiego lub męskiego w zależności od tego, czy nazwisko dotyczy kobiety, czy mężczyzny z tym, że w odniesieniu do nazwiska w postaci przymiotnika osoby w oświadczeniu o nazwisku (nazwiskach) składanym bezpośrednio po zawarciu małżeństwa albo przed sporządzeniem przez kierownika urzędu stanu cywilnego zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wykluczających zawarcie małżeństwa, mogą wskazać pisownie nazwiska bez uwzględnienia formy właściwej dla rodzaju żeńskiego lub męskiego. Zaś w ust. 4 § 4 Minister ustalił, że zasady dotyczące wpisywania nazwiska zakończonego na -ski, -cki, -dzki oraz w postaci przymiotnika stosuje się odpowiednio przy wyborze nazwiska dla dzieci oraz przy wpisywaniu zagranicznych aktów stanu cywilnego, dotyczących obywateli polskich, do polskich ksiąg stanu cywilnego.

W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał jakie wymogi musi spełniać rozporządzenie, aby mówić o jego konstytucyjności i legalności. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy, w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania oraz w zgodzie z normami Konstytucji, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi. W wyroku z dnia 5 listopada 2001 r. w sprawie U 1/01 (OTK 2001/08/247) Trybunał w szczególności stwierdził, "Z treści art. 92 Konstytucji RP wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony

został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązków organów upoważnionych do jej realizowania. W ten sposób rozporządzenie wykonawcze zostało mocno związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały ściśle granice, w których wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań. Dlatego organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany delegacją ustawową. W szerokim rozumieniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji Konstytucja - ustawa, ale obejmuje także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych".

Rozporządzenie musi być wydane zatem na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego na domniemaniu, ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Ponadto brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swoim zakresem materii w nim nie wymienionych.

Przepis § 4 ust. 1-4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów w zakresie, w jakim określa pisownię nazwiska przy wpisywaniu go do aktu stanu cywilnego oraz przy wpisywaniu do polskich ksiąg stanu cywilnego zagranicznych aktów stanu cywilnego, dotyczących obywateli polskich, nie może być uznany za wydany zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego. Jego niezgodność

z art. 27 ust. 1 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP polega na przekroczeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji granic upoważnienia, jakiego udzielił mu w tym przepisie ustawodawca. Stosownie do art. 27 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określić miał jedynie szczegółowe zasady, a więc podstawy na których powinno opierać się sporządzanie aktów stanu cywilnego, sposób prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzory aktów stanu cywilnego i wzory odpisów aktów.

Działając na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w § 4 ust. 1-4 cyt. wyżej rozporządzenia określił pisownię nazwiska przy wpisywaniu go do aktu stanu cywilnego oraz przy wpisywaniu do polskich ksiąg stanu cywilnego zagranicznych aktów stanu cywilnego, dotyczących obywateli polskich. Wprowadzenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji takiej regulacji nie można uznać za realizację upoważnienia z art. 27 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekroczył granice upoważnienia jakiego udzielił mu w art. 27 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego ustawodawca. Ustawodawca bowiem w art. 27 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego ograniczył zakres materii przekazanej do uregulowania w drodze rozporządzenia jedynie do zagadnień proceduralnych związanych ze sporządzaniem aktów stanu cywilnego. Określenie zaś pisowni nazwiska przy wpisywaniu go do aktu stanu cywilnego oraz przy transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego dotyczących obywateli polskich do polskich ksiąg stanu cywilnego nie należy do zagadnień proceduralnych, lecz do sfery prawa materialnego, odnoszącej się zresztą do praw osobistych jednostki, które nie mogą być regulowane aktem podustawowym.

II. Zgodnie z art. 73 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego, akt stanu cywilnego sporządzony za granicą może być wpisany do polskich ksiąg

stanu cywilnego na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu. Transkrypcja (wpisanie) zagranicznego aktu stanu cywilnego polega więc na wpisaniu do polskiej księgi stanu cywilnego treści aktu sporządzonego już za granicą.

Co do prawnego charakteru transkrypcji aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą w literaturze istnieją różnice stanowisk. Sformułowano w tym zakresie dwa różne poglądy. Według poglądu reprezentowanego przez P. Wypycha „Transkrypcja jest rejestracją określonego zdarzenia, które nastąpiło za granicą, dokonaną nie w myśl reguły ustnego zgłoszenia, ale na podstawie wypisu zagranicznego. Nie jest to jednak rejestracja dokumentu, lecz rejestracja zdarzenia z zakresu stanu cywilnego, na podstawie dowodu tego zdarzenia, jakim jest akt stanu cywilnego” (Transkrypcja aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2003, nr1).

„Pogląd odmienny, reprezentowany przez J. Litwina, odmawia transkrypcji charakteru rejestracji, sprowadzając ją do sporządzenia aktu krajowego, reprodukującego odpis aktu zagranicznego. W takim ujęciu transkrypcja jest przetransponowaniem pod względem językowym i formalnym obcego aktu stanu cywilnego na obowiązujący w Polsce język urzędowy i w obowiązującej formie” (por. Alicja Czajkowska, Elżbieta Pachniewska „Prawo o aktach stanu cywilnego” Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis - Warszawa 2004 r. Komentarz do art. 73, str. 196).

Za przypisaniem transkrypcji charakteru wpisania treści zagranicznego aktu stanu cywilnego do polskich ksiąg stanu cywilnego, a nie rejestracji określonego zdarzenia, które nastąpiło za granicą przesądza art. 13 Prawa o aktach stanu cywilnego. Stanowi on między innymi, że „wpisania treści aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą do polskich ksiąg stanu cywilnego lub zarejestrowania w nich urodzenia, zawarcia małżeństwa albo zgonu, które nastąpiły za granicą, dokonuje się w urzędzie stanu cywilnego miejsca zamieszkania wnioskodawcy”. Przemawia również za tym art. 70 Prawa o aktach stanu cywilnego zgodnie

z którym „urodzenie, zawarcie małżeństwa lub zgon, które nastąpiły za granicą i nie zostały zarejestrowane w zagranicznych księgach stanu cywilnego, można zarejestrować w polskich księgach stanu cywilnego”, a także art. 72 w myśl którego „w razie istnienia przeszkód do rejestracji urodzenia lub zgonu obywatela polskiego w zagranicznym urzędzie stanu cywilnego, zgłoszenia można dokonać w urzędzie stanu cywilnego w kraju za pośrednictwem konsula lub pełnomocnika”.

Treść ich wskazuje, że ustawodawca wyraźnie rozróżnia wpisanie treści aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą do polskich ksiąg stanu cywilnego od zarejestrowania w nich zdarzeń w postaci urodzenia, zawarcia małżeństwa albo zgonu, które nastąpiły za granicą. Są to dwie różne czynności. Nie można więc transkrypcji traktować jako szczególnej formy rejestracji zdarzeń, które miały miejsce za granicą. Transkrypcja opiera się bowiem na sporządzonym już za granicą akcie stanu cywilnego stwierdzającym zaistnienie za granicą zdarzenia podlegającego transkrypcji. Oznacza to, że przy transkrypcji obcego aktu stanu cywilnego nie można w jego treści dokonywać jakichkolwiek zmian, w tym dostosowywać brzmienia imion i nazwisk do zasad polskiej pisowni.

Stanowisko takie zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 sierpnia 2003 r. w sprawie V CK 6/02 (Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna 2004 r. Zeszyt 7-8, poz. 131), w którym stwierdził, że w toku transkrybowania do polskich ksiąg stanu cywilnego aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą niedopuszczalna jest zmiana brzmienia (pisowni) nazwiska.

Dlatego też, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określając w rozporządzeniu brzmienie (rodzaj) nazwiska przy wpisywaniu go do aktu stanu cywilnego oraz przy transkrypcji obcego aktu stanu cywilnego obywateli polskich do polskich ksiąg stanu cywilnego wykroczył poza materię określoną w udzielonym mu w art. 27 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego upoważnieniu.

Ponadto jeśli ustawodawca nie wypowiedział się w ogóle co do brzmienia (pisowni) nazwisk przy wpisywaniu ich do aktu stanu cywilnego oraz przy transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego do polskich ksiąg stanu cywilnego, należy traktować to jako nieudzielenie kompetencji w tym zakresie organowi wykonawczemu, nawet wówczas, gdy przemawiałyby za tym względy celowościowe. Rozporządzenie bowiem zawsze musi mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Ustalenia natomiast tych granic można dokonywać jedynie w drodze jego wykładni językowej, a nie funkcjonalnej (por. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2000 r. sygn. U 2/00 - OTK ZU Nr 8(38)2000, str. 1432).

III. Warto zaznaczyć, że Konstytucja w art. 27 stanowi wprawdzie, że językiem urzędowym w Rzeczypospolitej jest język polski. O języku polskim - jako języku urzędowym stanowią także przepisy ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. Nr 90, poz. 999 z późn. zm.), która wskazuje, że podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 4 i 5 ust. 1), jednakże art. 11 pkt 1 tejże ustawy przewiduje wyjątki w odniesieniu do nazw własnych, a zatem do nazwiska, które, jako dobro osobiste, chronione jest również przepisami art. 23 kodeksu cywilnego.

Należy także zaznaczyć, że w wyroku z dnia 13 września 2005 r. (sygn. akt K 38/04) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z art. 27 Konstytucji nie płynie bezwzględny nakaz stosowania we wskazanych segmentach obrotu języka polskiego. Konstytucja nie tworzy jednocześnie wprost zakazu dla szerszego wprowadzenia przez ustawodawcę obowiązku posługiwania się w obrocie prawnym językiem polskim, niż wskazywałby na to art. 27, chociaż trzeba jednocześnie zauważyć, że bezwzględny obowiązek stosowania języka polskiego we wszelkich relacjach prawnych kształtujących się na terytorium RP popadłby z pewnością w kolizję z innymi podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, takimi jak ochrona

wolności człowieka, swoboda działalności gospodarczej lub ochrona prywatności."

IV. Wprowadzenie więc w akcie wykonawczym tego rodzaju regulacji narusza także art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Natomiast art. 8 ust. 1 Konwencji stanowi, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego domicylu oraz swojej korespondencji. Nazwisko, które należy postrzegać w kategoriach dobra osobistego, jest jednym z elementów życia prywatnego i rodzinnego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nakazując przy transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego obywateli polskich do polskich ksiąg stanu cywilnego wpisywanie nazwisk w postaci przymiotnika oraz zakończonych na -ski, -cki, -dzki z zachowaniem rodzaju żeńskiego lub męskiego w zależności od tego, czy dotyczy to kobiety, czy mężczyzny, wkroczył w życie prywatne i rodzinne tych osób, co należy uznać za niczym nieuzasadnioną, ekscesywną ingerencję w sferę życia prywatnego i rodzinnego. Obywatele zostali pozbawieni prawa decydowania o istotnym elemencie swego życia osobistego.

Do naruszeń powstałych na tle powyższej regulacji dochodzi najczęściej w sytuacji, gdy nazwisko kobiety lub dziecka płci żeńskiej w zagranicznym akcie wpisywane jest w rodzaju męskim, zaś przy jego transkrypcji do polskich ksiąg stanu cywilnego wpisywane jest w rodzaju żeńskim. Dzieje się to wbrew woli osób zainteresowanych, które posiadając obywatelstwo polskie decydują się na stały pobyt za granicą, zakładając tam rodziny i nie chcą by nazwisko ich przy zawieraniu związków małżeńskich z mężczyzną, którego nazwisko jest w postaci przymiotnika, bądź kończy się na -ski, -cki, -dzki przybierało inną formę w miejscu zamieszkania, a inną w Polsce, bowiem stan taki znacznie utrudnia i komplikuje ich życie.

Wprawdzie zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mogą być ustanawiane ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, ale tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób z tym, że nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowana regulacja nie tylko, że narusza prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz decydowania o życiu osobistym ale nie jest też koniecznością w demokratycznym państwie, a za jej wprowadzeniem nie przemawia żadna z wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak w sentencji wniosku.

/-/ Janusz Kochanowski