

Data orzeczenia: 2008-08-06

Data wpływu: 2008-06-25

Sąd: Wojewódzki Sąd Administracyjny w X.

Treść wyniku: Stwierdzono nieważność decyzji I i II instancji

Sentencja: Wojewódzki Sąd Administracyjny w X. [...] po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 sierpnia 2008 r. sprawy ze skargi XY na decyzję Wojewody [...] z dnia 16 kwietnia 2008 r. nr [...] w przedmiocie wydania zaświadczenia o stanie cywilnym stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oraz decyzji Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego [...] z dnia 27 lutego 2008 r. nr [...].

Uzasadnienie: Pismem z dnia 25 lutego 2008r. XY wystąpiła do Urzędu Miejskiego [...] - Wydziału Spraw Obywatelskich, z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym. W uzasadnieniu pisma podała, iż jest ono konieczne do przedłożenia w Urzędzie Stanu Cywilnego [...] w Niemczech, w celu zawarcia związku partnerskiego.

Decyzją z dnia 27 lutego 2008r. nr [...] Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego [...] odmówił wydania zaświadczenia o stanie cywilnym koniecznego do przedłożenia

w Urzędzie Stanu Cywilnego [...] (Niemcy) w celu zawarcia związku partnerskiego. Jako podstawę prawną decyzji wskazano przepisy art.104 § 1 k.p.a., art. 217 k.p.a., art. 218 § 1 k.p.a.; art. 7 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4, art. 71, art. 79 ustawy z dnia 29 września 1986r. prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2004r. Nr 161, poz. 1688 z późn. zm.) oraz art. 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 1964r., Nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wnioskodawczyni nie miała interesu prawnego do wystąpienia o wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym. Kierownik stanu cywilnego nie ma prawa do wydawania zaświadczeń o stanie cywilnym dla osób, które zamierzają zawrzeć związek partnerski poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawstwo polskie nie przewiduje bowiem instytucji związku partnerskiego. Na podstawie art. 71 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego można wydać zaświadczenie o stanie cywilnym, a na mocy art. 79 ustawy odpis zupełny aktu urodzenia, jednak żaden z tych dokumentów nie potwierdza stanu cywilnego wnioskodawcy.

XY od decyzji tej wniosła odwołanie podnosząc naruszenie przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 8 oraz art. 218 § 1 k.p.a., art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dziennik Urzędowy C 340 z 10 listopada 1997 roku).

W uzasadnieniu podała, iż wykazała ona interes prawny, który w jej przypadku polega na konieczności uzyskania zaświadczenia o stanie cywilnym w związku z zamiarem przedstawienia go w Urzędzie Stanu Cywilnego [...] celem zawarcia związku partnerskiego, na podstawie niemieckiej ustawy z dnia 16 lutego 2001 r. o związkach partnerskich. Odmowa wydania zaświadczenia narusza Dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich.

Wojewoda [...] decyzją z dnia 16 kwietnia 2008r. nr [...], na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Organ podtrzymał stanowisko organu I instancji w przedmiocie braku interesu prawnego po stronie wnioskodawczyni, albowiem ustawodawstwo polskie nie przewiduje związku partnerskiego. Kierownik urzędu stanu cywilnego nie jest uprawniony do wydawania innych zaświadczeń poza określonymi w art. 79 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego oraz art. 218 § 1 k.p.a. Ponadto na mocy art. 71 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego obywatel polski może otrzymać zaświadczenie stwierdzające, że zgodnie z prawem polskim może on zawrzeć małżeństwo. Małżeństwo zaś może być zawarte po spełnieniu kumulatywnie przesłanek wymienionych w ustawie Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Osoby tej samej płci nie mogą zawrzeć związku małżeńskiego, a jeśli zamierzają zawrzeć związek partnerski, to nie mogą otrzymać zaświadczenia, o którym mowa w art. 71 ww. ustawy.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w X. na powyższą decyzję wniosła XY, wnosząc o uchylenie decyzji organów obu instancji i przekazanie sprawy Kierownikowi Urzędu Stanu Cywilnego [...] do ponownego rozpoznania. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie:

art. 87 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a., ze względu na domniemanie oparcie decyzji administracyjnej na instrukcji Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestru Państwowych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2002r., No. DIR-V-6000-21-2731/2002, skierowanej do wszystkich wojewodów, a zakazującej wydania zaświadczeń o niepozostawaniu w związku małżeńskim osobom zamierzającym zawrzeć związek partnerski poza granicami kraju;

art. 7 i art. 8 k.p.a. poprzez zlekceważenie większości argumentów podniesionych przez skarżącą w odwołaniu,

art. 32 Konstytucji RP oraz art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską poprzez niewłaściwą wykładnię przepisów oraz pominięcie aspektu dyskryminacji,

art. 71 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego, poprzez niewłaściwą wykładnię i przyjęcie, że przepis ten pozwala jedynie na wydanie zaświadczeń o niepozostawaniu w związku małżeńskim na potrzeby zawarcia takiego związku w kraju,

art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka ze względu na przyjęcie, że na podstawie polskiego ustawodawstwa kierownicy urzędu stanu cywilnego nie mogą wydawać zaświadczeń o stanie cywilnym dla osób zamierzających zawrzeć związek partnerski.

W uzasadnieniu skarżąca podtrzymała swoją dotychczasową argumentację zawartą w uzasadnieniu odwołania od decyzji z dnia 28 lutego 2008r. Podała ponadto, że jej zdaniem zaskarżona decyzja została wydana na podstawie aktu prawa wewnętrznego, tj. instrukcji Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2002r. skierowanej do wszystkich wojewodów. Naruszyło to tym samym zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 6 k.p.a.

Skarżąca zarzuciła także naruszenie art. 7 i 8 k.p.a., albowiem organ II instancji nie odniósł się do wszystkich naruszeń prawa podnoszonych przez nią w odwołaniu. Organ ustosunkował się jedynie do zarzutu naruszenia art. 218 § 1 k.p.a., pomijając milczeniem pozostałe i naruszając tym samym podstawowe zasady praworządności.

Powołując się na niemiecką ustawę o związkach partnerskich, skarżąca wskazywała na uprawnienia osób tej samej płci, które zawarły związek partnerski. Skarżąca będąc obywatelem Unii Europejskiej, na podstawie art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, ma prawo do przemieszczania się i osiedlania na terytorium dowolnego państwa członkowskiego oraz korzystania z uprawnień przewidzianych w prawodawstwie tego państwa. Zawarcie związku partnerskiego wiąże się z uzyskaniem pełni praw jako członka "rodziny" w rozumieniu Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, na terytorium Wielkiej Brytanii. Na podstawie art. 2 ust. 2 pkt b Dyrektywy za członka rodziny uznaje się także partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski. Dla skarżącej, bycie członkiem rodziny oznacza w szczególności uzyskanie bezterminowego prawa pobytu, bezproblemowe otrzymanie pozwolenia na pracę, a także nostryfikacje dyplomu. Ponadto miałyby te same prawa jak obywatel Niemiec.

Skarżąca za bezzasadne uznała postępowanie w niniejszej sprawie Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego polegające na porównaniu związku partnerskiego z małżeństwem. Pojęcie "interesu prawnego", w przypadku korzystania z uprawnień

przewidzianych przez ustawodawstwo innego prawa nie polega na wykazywaniu aksjologicznej zgodności ustawodawstwa innego państwa z ustawodawstwem krajowym. W ten sposób organ administracji publicznej nie tyle staje się organem urzędowo poświadczającym określone fakty osobom, które mają interes w ich uzyskaniu, co staje się organem oceniającym zasadność decyzji życiowych podejmowanych przez osoby zwracające się do urzędu. Odmowa wydania zaświadczenia w przedmiotowej sprawie była natomiast aktem dyskryminacji ze względu na ostentację seksualną dokonaną przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, który tym samym naruszył art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżąca podała również, iż zgodnie z Dyrektywą 2004/38/WE związku partnerski uznawane są w danym państwie tylko pod warunkiem "kiedy ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego Państwa Członkowskiego". Zatem w przypadku osiedlenia się wraz z partnerką na terytorium Polski skarżąca nie dochodziłaby uprawnień wynikających ze związku partnerskiego.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda [...] wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoją dotychczasową argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Organ podał ponadto, że decyzja organu I instancji wydana została na podstawie obowiązujących przepisów prawa polskiego. Bezzasadne dlatego są argumenty o naruszeniu art. 32 oraz art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przepisów prawa wspólnotowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), Sąd rozstrzygając sprawę w granicach danej sprawy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Skarga zasługiwała na uwzględnienie, gdyż zaskarżoną decyzję wydano z rażącym naruszeniem prawa.

Szczegółowe regulacje dotyczące wydawania zaświadczeń o stanie cywilnym zawierają przepisy ustawy z dnia 29 września 1986r. Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2004r. Nr 161, poz. 1688 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Przepis art. 79 ustawy stanowi, że z ksiąg stanu cywilnego wydaje się:

- 1) odpisy zupełne i skrócone aktów stanu cywilnego;
- 2) zaświadczenia o dokonanych w księgach stanu cywilnego wpisach lub o ich braku;
- 3) zaświadczenia o zaginięciu lub zniszczeniu księgi stanu cywilnego.

Art. 83 ust. 1 ustawy wskazuje, że odpisy oraz zaświadczenia określone w art. 79 wydaje się, między innymi, na wniosek osoby, której stan cywilny został w akcie stwierdzony.

Szczególny rodzaj zaświadczenia przewiduje natomiast przepis art. 71 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym obywatel polski lub zamieszkały w Polsce cudzoziemiec nie mający obywatelstwa żadnego państwa zamierzający zawrzeć małżeństwo za granicą może otrzymać zaświadczenie stwierdzające, że zgodnie z prawem polskim może on zawrzeć małżeństwo. Według art. 7 ust. 2 ustawy jeżeli kierownik stanu cywilnego odmawia wydania takiego zaświadczenia, powiadamia na piśmie osobę zainteresowaną o przyczynach odmowy, zaś osoba zainteresowana w terminie

14 dni od dnia doręczenia jej pisma może wystąpić z wnioskiem do sądu rejonowego właściwego ze względu na siedzibę urzędu stanu cywilnego o rozstrzygnięcie, czy okoliczności przedstawione przez kierownika urzędu stanu cywilnego uzasadniają odmowę dokonania czynności.

Jednolity jest pogląd doktryny i orzecznictwa, że w zakresie nie uregulowanym odrębnie w ustawie do wydawania zaświadczeń na podstawie jej przepisów stosuje się przepisy działu VII k.p.a. (por. Paweł Litwiński Państwo i Prawo nr 1 z 2006 r. "Udostępnianie danych osobowych przez organy administracji samorządowej", Alicja Czajkowska, Elżbieta Pachniewska "Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo." Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, str. 211).

Przechodząc do analizy stanu faktycznego niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę na treść wniosku skarżącej, która zwróciła się o wydanie "zaświadczenia o stanie cywilnym". W dalszej części wniosku wskazała, do jakiego celu zaświadczenie to jest jej potrzebne. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń jest szczególnym postępowaniem o charakterze administracyjnym, uproszczonym i odformalizowanym. Wprawdzie przepisy działu VII k.p.a. nie odsyłają do przepisów ogólnych k.p.a., to jednak samo zamieszczenie instytucji wydawania zaświadczeń w k.p.a. prowadzi do wniosku, że w postępowaniu tym mają zastosowanie zasady ogólne postępowania administracyjnego, takie jak zasada praworządności, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli, a także udzielania pomocy prawnej. Zatem zastosowanie znajduje także i przepis art. 9 k.p.a. według którego organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy te czuwać powinny nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Z zasadą powyższą łączy się natomiast zasada wynikająca z art. 8 k.p.a. który stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli (Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydawnictwo Zakamycze 2005, str. 1063-1064).

Skoro pojęcie zaświadczenia o stanie cywilnym według wcześniejszych rozważań nie jest pojęciem jednoznacznym na gruncie ustawy o aktach stanu cywilnego, to rzeczą organu I instancji, rozpatrującego wniosek skarżącej było zgodnie z art. 8 i 9 k.p.a. poinformowanie jej jakiego rodzaju zaświadczenia dotyczące stanu cywilnego może ona uzyskać na gruncie obowiązujących przepisów ustawy i zobowiązanie jej do sprecyzowania wniosku. Zaniechanie powyższych czynności, prowadzących do wyjaśnienia treści żądania skarżącej stanowiło rażące naruszenie przywołanych wyżej przepisów k.p.a., stanowiących podstawowe zasady każdego postępowania o charakterze administracyjnym.

Zaniechanie to miało decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyby bowiem skarżąca wyjaśniła, że wnosi o wydanie zaświadczenia o dokonanych w księgach stanu cywilnego wpisach lub o ich braku (np. o braku wpisu dotyczącego zawarcie związku małżeńskiego) to rzeczą organu byłoby wydanie takiego zaświadczenia.

Gdyby natomiast skarżąca zwróciła się o wydanie zaświadczenia w trybie art. 71 ust. 1 ustawy to organ administracji winien dokonać ustaleń dotyczących jej osoby w zakresie przesłanek zdolności do zawarcie związku małżeńskiego według prawa polskiego i w zależności od wyniku tych ustaleń winien wydać stosowne zaświadczenie lub dokonać czynności, o której mowa w przywołanym wyżej przepisie art. 7 ust. 2 ustawy, podlegającej ewentualnej kontroli sprawowanej przez sąd powszechny. Zamierzony sposób wykorzystania uzyskanego zaświadczenia przez wnioskodawczynię nie może mieć żadnego wpływu na czynności organu, skoro jako obywatelka polska ma ona prawo taki dokument uzyskać. W postępowaniu poprzedzającym wydanie zaświadczenia na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy nie podlega badaniu czy, z kim i gdzie wnioskodawca zamierza zawrzeć związek małżeński, ani jego rzeczywiste intencje, a jedynie to, czy spełnia on wymagane

prawem polskim przesłanki niezbędne dla zawarcia związku małżeńskiego. Obywatel ma prawo domagać się wydania takiego zaświadczenia, bez motywowania swego wniosku, a przesłanką odmowy nie może być w żadnej mierze ujawniona przez organ motywacja wnioskodawcy. Nie upoważnia do tego użyte w art. 71 ust. 1 ustawy sformułowanie "...zamierzający zawrzeć małżeństwo...", które korespondować ma z drugą częścią przepisu "...może otrzymać zaświadczenie, stwierdzające, że zgodnie z prawem polskim może on zawrzeć małżeństwo". Użycie takiego stylistycznego określenia osoby wnioskodawcy wynika z domniemania, (potwierdzającego się zapewne w większości przypadków), że wystąpienie z wnioskiem o takie zaświadczenie łączy się z zamiarem zawarcia małżeństwa. Przyjęcie natomiast, że brak zamiaru zawarcia małżeństwa wyklucza wydanie zaświadczenia z art. 71 ust. 1 ustawy, prowadziłyby do kuriozalnego w istocie wniosku, że organy administracji upoważnione są do również do badania najbardziej osobistych zamiarów i intencji obywateli. Takie uprawnienia organów administracji nie dają się pogodzić z istotą demokratycznego państwa prawnego, jakim jest według art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska.

W żadnym z omówionych powyżej przypadków nie może być przedmiotem badania przez organ administracji interes prawny wnioskodawcy. Żaden przepis ustawy nie uzależnia wydania zaświadczenia dotyczącego stanu cywilnego wnioskodawcy od wykazania przez niego interesu prawnego. Wręcz przeciwnie art. 83 ust. 1 ustawy wskazuje wprost osobę, której akt stanu cywilnego dotyczy jako jedną z uprawnionych do żądania zaświadczenia na podstawie art. 79 ustawy, zaś art. 71 ust. 1 ustawy wskazuje osobę, której status prawny (w zakresie zdolności do zawarcia związku małżeńskiego) zaświadczenie ma potwierdzać jako jedyną uprawnioną do żądania takiego zaświadczenia.

Zdaniem Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę odmowa wydania zaświadczenia dotyczącego stanu cywilnego wnioskodawczyni z uwagi na brak po jej stronie interesu prawnego rażąco narusza przepis art. 28 k.p.a., a także art. 83 ust. 1 i art. 71 ust. 1 ustawy – wyraźnie upoważniające osoby, których dotyczy akt stanu cywilnego do wystąpienia ze stosownym wnioskiem.

Stwierdzić należy, że polski organ właściwy w sprawach dotyczących stanu cywilnego nie mógłby natomiast wydać zaświadczenia o zdolności do zawarcia związku partnerskiego na terenie Niemiec, dlatego jednak, że w obecnym stanie prawnym nie jest uprawniony do badania zdolności obywateli polskich do podejmowania takich czynności prawnych – dopuszczalnych jedynie na gruncie prawa wewnętrznego państw trzecich.

Zwrócić należy przy tym uwagę na to, że właściwą formą odmowy wydania zaświadczenia na podstawie art. 219 k.p.a. jest postanowienie, a nie decyzja. Zatem przyjęcie przez organy administracji obu instancji wadliwej formy rozstrzygnięcia wniosku skarżącej także rażąco narusza przepis art. 219 k.p.a.

Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań należy stwierdzić, że dla rozstrzygnięcia sprawy nie była niezbędna analiza zarzutów naruszenia przez organy administracji obu instancji prawa europejskiego, gdyż całkowicie wystarczająca okazała się prawidłowa wykładnia przepisów ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego, która wykazała, że organ administracji I instancji wydając decyzję odmawiającą wydania skarżącej zaświadczenia rażąco naruszył prawo. Stanowiło to podstawę do stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 156§1 pkt 2 k.p.a., zaś organ II instancji utrzymując wadliwą decyzję w mocy również dopuścił się tym samym rażącego naruszenia prawa powodującego konieczność stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 §1 pkt 2 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny w X. na mocy art. 145 § 1pkt 2 w związku z art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji.

Rozpatrując sprawę organy administracji powinny rozstrzygnąć sprawę, przy

uwzględnieniu całości przedstawionej powyżej oceny prawnej, po doprowadzeniu do jednoznacznego określenia przez wnioskodawczynię jej żądania.