

ORZECZENIE W SPRAWIE GARCIA
- szerokie rozumienie zakresu prawa wspólnotowego -

W sprawie Garcia Avello¹ Trybunał Sprawiedliwości WE w Luksemburgu (dalej ETS albo Trybunał) stwierdził sprzeczność belgijskich przepisów dotyczących zmiany nazwiska z zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 12 TWE) oraz prawem do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii i przebywania na terytorium Unii Europejskiej (art. 18 TWE). W wyroku Trybunał orzekł, że co do zasady kwestie związane z obywatelstwem nie uzasadniają objęcia zakresem przedmiotowym Traktatu sytuacji wewnętrznych, nie mających związku z prawem wspólnotowym. Pomimo tak sformułowanego wniosku, w prezentowanym poniżej wyroku Trybunał stwierdził, że sprawa podlega jego jurysdykcji, a więc powinna ona zostać rozstrzygnięta w granicach prawa wspólnotowego.

Stan faktyczny

Sprawa dotyczyła zmiany nazwiska dzieci urodzonych w Belgii. Rodzice – obywatel Hiszpanii oraz obywatelka Belgii mieszkali w Belgii. Dzieci miały podwójne obywatelstwo. Zgodnie z prawem belgijskim w aktach urodzenia dzieci, jako ich nazwisko zostały wpisane dwa nazwiska, takie jakie nosił ich ojciec – Garcia Avello.

Rodzice wystąpili do ministra sprawiedliwości o zmianę nazwiska dzieci na Garcia Weber. Zmiana miała nastąpić w taki sposób, aby odpowiadało to wzorcowi przyjętemu przez prawo hiszpańskie, a więc pierwszy człon od nazwiska ich ojca, a kolejny od nazwiska panińskiego ich matki. Zaznaczyli, iż dzieci były zarejestrowane pod nazwiskiem Garcia Weber w sekcji konsularnej ambasady hiszpańskiej w Belgii.

Takie rozwiązanie nie spotkało się jednak z aprobatą organów – uznano je jako niezgodne z belgijską praktyką. W uzasadnieniu podano, że istnieje praktyka odrzucania tego typu wniosków, gdyż w Belgii dzieci noszą nazwisko ojca, a w świetle prawa belgijskiego były one jedynie obywatelami belgijskimi. Ponadto, zmiana nazwiska jest możliwa wedle przepisów prawa belgijskiego tylko wyjątkowo, z „ważnych powodów”.

Pan Garcia złożył skargę do belgijskiej Rady Stanu (Najwyższy Sąd Administracyjny). Rada skierowała pytanie prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, czy praktyka stosowana przez belgijskie organy administracyjne pozostaje w sprzeczności z zasadami prawa wspólnotowego dotyczącymi obywatelstwa Unii Europejskiej oraz prawa do swobodnego poruszania się wyrażonymi w art. art. 17 i 18 TWE.

W trakcie postępowania rząd belgijski argumentował, iż sprawa ma charakter czysto krajowy, gdyż dotyczy zamieszkujących w Belgii obywateli belgijskich, którzy nigdy nie wykonywali prawa do swobodnego przemieszczania się do innych państw członkowskich. Rząd podkreślał, że zasada stałości nazwiska stanowi podstawę porządku społecznego, a zezwolenie na zmianę nazwiska powinno następować jedynie w warunkach wyjątkowych, a takie nie mają miejsca w tej sprawie. Ograniczenie dopuszczalności zmiany nazwiska ma sprzyjać integracji osób mających podwójne obywatelstwo w Belgii.

¹ C-148/02 Carlos Garcia Avello przeciwko Belgii [2003] ECR. s. I – 11613.

Zdaniem Rzecznika Generalnego z uwagi na fakt, iż po pierwsze Pan Garcia Avello jest narodowości jednego z Państw Członkowskich, ma więc prawo przemieszczania się i pracy w innym Państwie Członkowskim oraz, iż po drugie, jest on obywatelem Unii Europejskiej – niniejsza sprawa podlega prawu wspólnotowemu. Rzecznik zwrócił uwagę, że dzieci nawet jeśli były narodowości belgijskiej, zostały urodzone w Belgii i nigdy nie mieszkały poza krajem, to są one również posiadaczami obywatelstwa innego kraju. Rzecznik Generalny w swojej opinii podkreślił, iż dyskryminacja ze względu na obywatelstwo może zostać usprawiedliwiona tylko jeżeli jest oparta na obiektywnych przyczynach niezależnych od narodowości osób i jeżeli jest proporcjonalna do uzasadnionego celu przepisów lub praktyki w danym kraju.

Rzecznik Generalny stwierdził, iż uzasadnione jest zapobieganie nieporozumieniom w kwestii tożsamości podmiotów poprzez ograniczanie dokonywanych w prawie zmiany nazwisk. Według Rzecznika niebezpieczeństwo nieporozumień w kwestii nazwiska nie może być wyolbrzymiane. Postępowanie ograniczające zmianę nazwiska nie zostało uznane za konieczne w innych Państwach Członkowskich, na przykład w Wielkiej Brytanii. W każdym przypadku, sam fakt istnienia urzędowej rejestracji zmiany nazwiska wpływa pozytywnie na zmniejszenie możliwości pomyłki. Rzecznik dodał, że nie następuje naruszenie interesu publicznego² poprzez zapewnienie, że jeden szczególny wzorzec zmiany nazwiska powinien obowiązywać dla wszystkich obywateli Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

Argumentacja Trybunału

Do przedstawionej powyżej argumentacji przychylił się Trybunał Sprawiedliwości. Stwierdził on, że „mimo iż w aktualnym stanie prawa wspólnotowego, zasady rządzące nazwiskiem osoby są materią wchodzącą w kompetencje państw członkowskich, te ostatnie muszą jednakże, podczas wykonywania tej kompetencji, pozostawać w zgodzie z prawem wspólnotowym (...), a w szczególności z przepisami traktatu dotyczącymi swobody każdego obywatela Unii Europejskiej do poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.”³

„Przewidziane w art. 17 TWE obywatelstwo Unii nie ma na celu poszerzania zakresu *ratione materiae* traktatu również na sytuacje wewnętrzne nie mające żadnego związku z prawem wspólnotowym⁴.”⁵ Jednak w tym przypadku, ETS zauważył, że sytuacja w jakiej znalazły się dzieci pana Garcia Avello uzasadnia rozwiązanie problemu na gruncie prawa wspólnotowego. Trybunał ponadto zaznaczył, że związek z prawem wspólnotowym występuje w stosunku to wszystkich osób znajdujących się w sytuacji podobnej do opisanej.⁶ Trybunał uzasadnił oparcie się na prawie wspólnotowym faktem, że dzieci pana Garcia Avello będące obywatelami jednego Państwa Członkowskiego legalnie zamieszkują na terytorium drugiego z Państw.⁷ Fakt posiadania przez dzieci również obywatelstwa hiszpańskiego przesądził o tym, że mogły powoływać się na przewidziane w art. 12 TWE prawo do niedoświadczenia

²Na przykład korzystanie z prawa do swobodnego poruszania się wyrażonego w art. 18 TWE może być ograniczone ze względu na klauzule publiczne. Klauzula porządku publicznego jest instrumentem o charakterze restrykcyjnym. Posługiwanie się nią jest dozwolone tylko wtedy, gdy obecność osób lub ich postępowanie „stanowi rzeczywistą i dostatecznie poważną groźbę dla porządku publicznego.

³ C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 25.

⁴ Podobnie: połączone sprawy C – 64/96 i C – 65/96 Uecker i Jacquet [1997] ECR I – 3171, pkt 23.

⁵ C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 26.

⁶ C- -148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 27.

⁷ C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 28.

dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w odniesieniu do reguł rządzących ich nazwiskiem.⁸

W świetle przepisów traktatowych mających na celu wykonanie praw podstawowych, niedozwolone jest, aby jedno Państwo Członkowskie ograniczało skutki obywatelstwa innego Państwa Członkowskiego poprzez nałożenie dodatkowych wymagań dla uznania tego obywatelstwa.⁹

Zasada niedyskryminacji wymaga, żeby podobne sytuacje były traktowane w sposób podobny i żeby z kolei różne sytuacje nie były traktowane w taki sam sposób.¹⁰ Traktowanie różnych sytuacji w taki sam sposób może być uzasadnione wyłącznie wówczas, jeśli oparte jest na obiektywnych przesłankach niezależnych od narodowości osoby oraz jeśli jest to proporcjonalne do osiągnięcia zakładanego celu.

Trybunał stwierdził niezgodność przepisów obowiązujących w Belgii z art. 12 i 17 TWE. Przyznał, że zasada niezmienności nazwiska ułatwia identyfikację osób. Nie może jednak uzasadniać pozbawiania dzieci mające obywatelstwo innego państwa członkowskiego prawa do noszenia nazwiska utworzonego w myśl prawa tego państwa.¹¹ „Praktyka taka, jak stosowana w Belgii, nie jest ani konieczna, ani nawet zdolna do wspomaganie integracji w Belgii”.¹²

W wyniku tego wyroku, Belgia musiała odstąpić od praktyki odmawiania zgody na zmianę nazwiska w przypadku, gdy obywatel belgijski ma również obywatelstwo innego państwa członkowskiego.

Konkluzje

W obecnym stanie prawa wspólnotowego sprawy z zakresu prawa stanu cywilnego, jak również przyznanie lub pozbawienie obywatelstwa, należą do wyłącznej kompetencji Państwa Członkowskiego.

Wydawać by się mogło, że w obszarach, w których nie doszło do przeniesienia kompetencji na rzecz Wspólnoty, Państwa Członkowskie dysponują pełnią uprawnień do kształtowania stanu prawnego.¹³ Jednakże z orzecznictwa Trybunału wynika, że nawet w materiałach należących do ich kompetencji wyłącznych, państwa muszą wykonywać swoje uprawnienia w sposób zgodny z prawem wspólnotowym. I tak, w jednym z orzeczeń Trybunał stwierdza, że „jeśli co do zasady, prawodawstwo karne należy do kompetencji państw członkowskich, to z ustalonego orzecznictwa wynika, że prawo wspólnotowe narzuca ograniczenia tej kompetencji, a w konsekwencji takie prawodawstwo nie może ograniczać podstawowych wolności gwarantowanych przez prawo wspólnotowe”.¹⁴ W innym orzeczeniu przyjęto z kolei, że mimo iż bezpośrednio opodatkowanie jest materią należącą jedynie do kompetencji

⁸ C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 27 i 29.

⁹ C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 28.

¹⁰ C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 31.

¹¹ C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 42.

¹² C-148/02 Carlos Garcia Avello, pkt 43.

¹³ Frąckowiak A.: Obowiązek poszanowania prawa wspólnotowego w dziedzinach należących do kompetencji wyłącznych państw członkowskich, EPS nr3/2005, s 19.

¹⁴ C-186/87 Cowan {1989} ECR 195, pkt 15.

państw członkowskich, te ostatnie nie mogą lekceważyć zasad wspólnotowych, lecz muszą wykonywać swoje uprawnienia w sposób zgodny z prawem wspólnotowym.¹⁵

Obywatelstwo UE jest automatyczną konsekwencją posiadania obywatelstwa Państwa Członkowskiego UE (art. 17 TWE). Kryterium rozróżniającym i równocześnie w pewien sposób definiującym obywatelstwo Unii jest posiadanie obywatelstwa jednego z państw członkowskich. Z faktu, że niezbędnym warunkiem otrzymania statusu obywatela Unii jest posiadanie obywatelstwa jednego z Państw Członkowskich, wynika jedna z cech charakterystycznych dla tej instytucji - jej akcesoryjny charakter.¹⁶ Do grupy praw wynikających z obywatelstwa narodowego, z których korzysta każdy obywatel państwa członkowskiego, dodany zostaje drugi krąg nowych praw wynikających z Traktatu, z których także korzysta każdy obywatel państwa członkowskiego.¹⁷ Uprawnienia te zostały sformułowane przede wszystkim w artykułach 18 -21 TWE.

Sprawa C- 148/02 Carlos Garcia Avello dotyczyła kwestii zmiany nazwiska, czyli co do zasady należała do kompetencji wyłącznej państwa i unormowań krajowych. Pomimo to, Trybunał uznał swoją jurysdykcję w niniejszej sprawie w oparciu o prawa przyznane w art. 17 i art. 12 TWE. Art. 12 zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Zasada ta odnosi się tylko do obywateli Unii Europejskiej, a więc obywateli Państw Członkowskich. Oznacza to, że dla zastosowania zakazu dyskryminacji wynikającego z art. 12 TWE, najpierw musi zostać stwierdzone, czy mamy do czynienia z obywatelem Unii Europejskiej na podstawie art. 17 TWE. W rozpatrywanej sprawie więc dzieci pana Garcia Avello są obywatelami Unii Europejskiej i korzystają z prawa przyznanego na podstawie art. 12 TWE we wszystkich sytuacjach w zakresie *ratione materiae*.

Opracowanie: Agnieszka Wilk
Wydział Prawa Europejskiego
Naczelny Sąd Administracyjny

¹⁵ C- 55/00 Elide Gottardo v. Istituto nazionale della previdenza sociale [2002] ECR, I-413, pkt 32.

¹⁶ Pelc R.: Obywatelstwo Unii Europejskiej a obywatelstwo państw członkowskich w: Studia z prawa Unii Europejskiej, red. S. Biernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 79.

¹⁷ Closa C.: Citizenship of the Union and Nationality of Member States, [1995] 32 CMLRev., s. 487-518.