



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

XI.534.4.2016.MA

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 WARSZAWA

Wystąpieniami z dnia 24 sierpnia 2016 r. i 11 marca 2019 r. informowałem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o sprawach dotyczących **naruszenia praw małoletnich obywateli RP** w związku z odmową transkrypcji ich zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodziców wpisano osoby tej samej płci. Wskazywałem, że taka praktyka organów administracji prowadzi do sytuacji, w której dzieci posiadające obywatelstwo polskie nie mają możliwości skutecznego wnioskowania o polskie dokumenty tożsamości i numer PESEL, co w konsekwencji skutkuje naruszeniem ich praw obywatelskich, zasady dobra dziecka, a także wypełnia znamiona dyskryminacji ze względu na status prawny rodziców (ich pozostawanie w jednopłciowym związku). W wystąpieniu z dnia 11 marca 2019 r., powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2018 r.¹, zwróciłem się również do Ministra z prośbą o rozważenie zmiany przepisów określających wzór formularza aktu urodzenia, tj. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 194), w celu eliminacji problemów organizacyjno-technicznych transkrypcji. W odpowiedzi z dnia 3 czerwca 2019 r. (znak pisma: BMP-0790-1-5/2019/PS) Minister wskazał, że nie będzie podejmował oraz inicjował działań legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów przywołanego rozporządzenia, ponieważ wprowadzenie w formularzu aktu urodzenia nazewnictwa rubryk umożliwiającego wpisanie do aktu osób tej samej płci jako rodziców byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego.

¹ Sygn. akt II OSK 2552/16.

Niniejszym wystąpieniem pragnę zwrócić się do Pana Ministra w związku z nowymi okolicznościami spraw dotyczących przedstawionej powyższej problematyki. Dnia 2 grudnia 2019 r. NSA w składzie 7 sędziów podjął uchwałę² stwierdzającą, że **transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci jest niedopuszczalna w świetle klauzuli porządku publicznego**. Jak wynika z uzasadnienia ww. uchwały, zdaniem NSA obligatoryjność transkrypcji, o której mowa w art. 104 ust. 5 ustawy z dnia 24 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2224; dalej jako: „p.a.s.c.”), stwarza „podwyższony standard dowodowy” w postępowaniach wymienionych w tym przepisie. Wymaganie dowodowe – przedłożenia polskiego aktu urodzenia w postępowaniach dotyczących wydania polskiego dokumentu tożsamości i nadania numeru PESEL – nie wpływa przy tym na zasadę potwierdzoną uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2012 r.³ wskazującą, że **zagraniczne akty stanu cywilnego mają moc dowodową równą polskim aktom stanu cywilnego** i stanowią wyłączny dowód stwierdzonych w nich zdarzeń nawet wtedy, gdy nie zostały wpisane do polskich ksiąg stanu cywilnego. **W ocenie NSA odmowa transkrypcji zagranicznego aktu nie może doprowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać polskiego paszportu, dowodu tożsamości lub numeru PESEL**. Ze względu na konieczność ochrony praw dziecka, organy administracji powinny tak stosować przepisy prawa, żeby wydawać polskie dokumenty i nadawać obywatelowi numer PESEL wyłącznie na podstawie zagranicznego aktu urodzenia. Działanie odmienne może, w ocenie NSA, zostać zaskarżone na drodze sądowo-administracyjnej.

Powyższa uchwała, zgodnie z art. 15 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), wiąże jedynie skład orzekający, który w konkretnym postępowaniu sądowo-administracyjnym zadał pytanie prawne. Jednak nawet taka uchwała konkretna, podjęta w składzie 7 sędziów NSA, wpływa znacząco na kierunek orzecznictwa sądów administracyjnych i praktykę organów administracji rozpoznających sprawy podobne. Analiza przedstawionej w uchwale interpretacji przepisów i jej znaczenia dla sytuacji małoletnich obywateli RP, w których zagranicznych aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci, jest więc niezbędna dla wyjaśnienia ich statusu prawnego. Mając na uwadze, że możliwość skutecznego wnioskowania o transkrypcję takich aktów urodzenia wydaje się być obecnie niedostępna, **jedyną drogą uzyskania dla dziecka numeru PESEL i polskich dokumentów tożsamości, niezbędnych**

² Sygn. akt II OPS 1/19, opublikowana w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0CB4DBF3D4>.

³ Sygn. akt III CZP 58/12.

w kontekście ochrony praw i dobra dziecka, pozostaje wydanie ich na podstawie zagranicznego aktu urodzenia.

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że – jak wynika z dostępnych mi informacji – omówiona powyżej uchwała 7 sędziów NSA nie wpłynęła dotychczas na praktykę organów administracji. Konsulowie, powołując się na § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1026), niezmiennie wymagają przedstawienia odpisów polskich aktów urodzenia w toku postępowania o wydanie dokumentu paszportowego. Kierownicy urzędów stanu cywilnego oraz organy gmin borykają się natomiast z problemami interpretacyjnymi ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U z 2019 r. poz. 1397; dalej jako „u.e.l.”) oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, związanymi z wątpliwościami, które organy pozostają właściwe w kwestii wystąpienia o nadanie dziecku numeru PESEL na podstawie jego zagranicznego aktu urodzenia. Złożenie elektronicznego wniosku o dowód osobisty dla dziecka nie jest natomiast technicznie możliwe bez uzupełnienia informacji o jego numerze PESEL. W konsekwencji, **urodzeni i mieszkający za granicą małoletni obywatele RP, których rodzice są tej samej płci, nie mają w praktyce możliwości uzyskania polskich dokumentów tożsamości i numeru PESEL.** Taki stan rzeczy stoi w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a także z wykładnią przepisów przedstawioną w ww. uchwale 7 sędziów NSA. Wymaga tym samym niezwłocznego wyjaśnienia i rozwiązania.

W piśmie z dnia 28 stycznia 2020 r. (znak: DSO-WSC-6000-2/2020), odpowiadając na pytanie Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, MSWiA przedstawiło interpretację art. 17 u.e.l., z której wynika, że w zależności od stanu faktycznego, o nadanie numeru PESEL obywatelowi RP urodzonemu za granicą występuje: organ gminy (właściwy do zameldowania na pobyt stały lub czasowy – w odniesieniu do osób zamieszkujących na terytorium RP), ewentualnie organ wydający polski dokument tożsamości (za granicą – konsul, w kraju – organ gminy) lub organ gminy właściwy dla dzielnicy Śródmieścia m.st. Warszawy. W związku z powyższym zaleceniem pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na okoliczność, że wydanie polskiego dokumentu paszportowego przez konsula lub dowodu tożsamości przez organ gminy dla dziecka mieszkającego za granicą, jest w praktyce niemożliwe, ze względu na podniesione już powyższej brzmienie § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentów paszportowych oraz niemożność złożenia elektronicznego wniosku o dowód bez wskazania w nim numeru PESEL. W konsekwencji kwestia właściwości organów w zakresie wystąpienia o numer PESEL dla dziecka w takich okolicznościach pozostaje niewyjaśniona.

W mojej ocenie, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, **taka sytuacja nie może być dłużej utrzymywana, gdyż uniemożliwia korzystanie z podstawowych praw obywatelskich przez dzieci i istotnie rzutuje na sytuację ich opiekunów.**

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie. W szczególności będę wdzięczny za wskazanie, czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął lub planuje podjąć działania zmierzające do:

1. zmiany przepisów rozporządzenia z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych, tak aby odpis skrócony lub zupełny polskiego aktu urodzenia nie był dokumentem wymaganym w przypadku ubiegania się o dokument paszportowy za granicą przez osoby nieposiadające numeru PESEL;
2. zmiany przepisów rozporządzenia z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz.U. z 2020 r. poz. 31), tak aby formularz wniosku o wydanie dowodu osobistego nie wymagał wskazania numeru PESEL;
3. ujednoczenia praktyki organów administracji i wyjaśnienia wątpliwości w zakresie ich właściwości w sprawach dotyczących wnioskowania o numer PESEL dla mieszkających za granicą małoletnich obywateli RP, poprzez wydanie odpowiednich zaleceń lub wytycznych.

Pragę podkreślić, że waga przedstawionego zagadnienia dla codziennego życia wielu polskich obywateli wymaga pilnego wdrożenia odpowiednich rozwiązań organizacyjno-prawnych, o co stanowczo apeluję.