



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 maja 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędziowie { Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon
Sędzia del. WSA Anna Szymańska (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Bogdan Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 22 maja 2025 r.

przy udziale Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Krakowie Barbary Kapery

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej [REDACTED]

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 11 kwietnia 2022 r. sygn. akt IV SA/Wa 8/22

w sprawie ze skargi [REDACTED]

na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

z dnia 22 października 2021 r. [REDACTED]

w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji orzekającej o odmowie
wydania dowodu osobistego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Jasota
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 11 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 8/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd wojewódzki, sąd I instancji) po rozpoznaniu skargi [REDAKTOWANO] (dalej: skarżąca, skarżąca kasacyjnie) na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister, organ) z 22 października 2021 r. [REDAKTOWANO] - oddalił skargę.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z 23 marca 2020 r. skarżąca wystąpiła o wydanie dowodu osobistego małoletniej córce [REDAKTOWANO]. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z 28 kwietnia 2020 r. [REDAKTOWANO] na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2020 r. poz. 332 ze zm.; dalej: u.d.o.) odmówił wydania dowodu osobistego. W uzasadnieniu wskazano, że przepisy u.d.o. uniemożliwiają wpisanie w dowodzie osobistym dwóch osób tej samej płci, jako rodziców posiadacza ww. dokumentu. Wojewoda Mazowiecki (dalej: Wojewoda) po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z 19 czerwca [REDAKTOWANO] utrzymał w mocy rozstrzygnięcie Prezydenta.

Na podstawie art. 184 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735; dalej: k.p.a.) od ostatecznej decyzji Wojewody wniesiono sprzeciw.

Minister, decyzją z 31 sierpnia 2021 r. [REDAKTOWANO] stwierdził nieważność decyzji Wojewody z 19 czerwca 2020 r. oraz decyzji Prezydenta z 28 kwietnia 2020 r. Zdaniem organu w sprawie zaistniała przesłanka z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Minister zaskarżoną decyzją, utrzymał w mocy decyzję własną z 31 sierpnia 2021 r. W ocenie organu właściwa ochrona praw dziecka będącego obywatelem Polski powoduje, że powinno mieć ono możliwość otrzymania dowodu osobistego, który jest ważnym dokumentem z punktu widzenia korzystania z szeregu praw obywatelskich. Organ wskazał, że przepisy prawa nie zawierają wyłączenia w zakresie uprawnienia do otrzymania dowodu osobistego przez obywatela polskiego z uwagi na to, że w zagranicznym akcie stanu cywilnego zamiast ojca małoletniego wskazano, obok matki, inną kobietę jako „drugą matkę”. Powołując się na uchwałę NSA z 2 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1/19 wskazano że negatywne rozstrzygnięcie w zakresie transkrypcji nie może stanowić podstawy do

negatywnego rozstrzygnięcia w zakresie wydania dowodu osobistego obywatelowi polskiemu. Minister wskazał również, że skutkiem wyeliminowania z obrotu prawnego ww. rozstrzygnięć jest konieczność rozpatrzenia wniosku skarżącej o wydanie dowodu osobistego dla małoletniej córki. Minister podzielił pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie w wyroku z 20 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1618/20, zgodnie z którym okoliczność braku danych ojca w akcie urodzenia nie stanowi przeszkody prawnej do nadania numeru PESEL oraz wydania dowodu osobistego, zaś dane ojca winny w takim przypadku pozostać niewypełnione (wówczas nieprawomocnego).

W skardze na powyższą decyzję skarżąca podniosła, że zgadza się z oceną Ministra, że decyzja Wojewody i Prezydenta są nieważne, gdyż wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa. Nie zgadza się jednak z uzasadnieniem decyzji w zakresie, w jakim Minister nakazał organowi pominięcie danych ojca. Zdaniem skarżącej przy ponownym rozpatrzeniu sprawy Prezydent powinien w rejestrze PESEL wskazać jako imiona i nazwiska rodziców, imiona i nazwiska obu matek z zagranicznego aktu urodzenia, tj. [REDAKOWANE], a w konsekwencji jako imiona rodziców w dowodzie osobistym wskazać imiona [REDAKOWANE]

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonym orzeczeniu.

WSA w Warszawie we wskazanym na wstępie wyroku stwierdził, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. W pierwszej kolejności zaznaczono, że poza sporem pozostaje, że decyzje Wojewody i Prezydenta, którymi odmówiono małoletniej wydania dowodu osobistego wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa. Sąd wojewódzki wskazał, że zarzuty skargi nie mogą być rozpoznane z pominięciem odwołania się do polskich konstytucyjnych i ustawowych uregulowań odnoszących się do instytucji małżeństwa oraz rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji RP). Zdaniem sądu I instancji w realiach statuowanych treścią zagranicznego aktu urodzenia małoletniej, rubryka przeznaczona do ujawnienia danych ojca małoletniej, jak słusznie przyjęły organy, powinna zostać niewypełniona. W ten sposób, z jednej strony, chronione są prawa małoletniej do otrzymania numeru PESEL oraz polskiego dokumentu tożsamości, które stanowią gwarancję realnego korzystania z praw wiążących się z obywatelstwem polskim, a z drugiej strony, nie dochodzi do naruszania podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. W ramach tych

zasad przyjmuje się, że rodzicielstwo obejmuje macierzyństwo i ojcostwo, a nie dwa macierzyństwa lub dwa ojcostwa. Podniesiono, że Rzeczpospolita Polska, pomimo braku transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia małoletniej, uznaje ten dokument i jego moc dowodową, co wynika z brzmienia art. 1138 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz z powołanej w skardze uchwały SN z 20 listopada 2012 r., sygn. III CZP 58/12.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła skarżąca, zaskarżając go w całości, zarzucając na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329; dalej: p.p.s.a.) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 18 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że w świetle tego przepisu ochronie prawnej RP podlega wyłącznie rodzicielstwo dwóch osób różnej płci - kobiety i mężczyzny, w konsekwencji naruszenie art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPCz) poprzez jego niezastosowanie, z którego to przepisu niewątpliwie wynika, że ochronie prawnej podlegają także rodziny tworzone przez pary tej samej płci;
- 2) art. 3 ustawy z 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.; dalej: p.a.s.c.) poprzez jego błędną wykładnię i częściowe zakwestionowanie mocy dowodowej zagranicznego aktu urodzenia w sytuacji, w której zagraniczny akt urodzenia małoletniej jest wyłącznym dowodem jej pochodzenia od określonych rodziców;
- 3) art. 12 ust. 1 u.d.o. i art. 8 pkt 3 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.; dalej: e.l.) poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że imiona rodziców, o których mowa w tych przepisach, to wyłącznie imiona dwóch osób różnej płci, bez względu na to, że podstawą wpisu do rejestru PESEL jest zagraniczny akt urodzenia, w którym jako rodziców wskazano dwie osoby tej samej płci;
- 4) art. 72 ust. 1 Konstytucji i art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 120, poz. 526 ze zm.; dalej: Konwencja) poprzez ich niezastosowanie i nieuwzględnienie w postępowaniu dobra dziecka i bezpodstawne pozbawienie go prawa do dowodu osobistego zawierającego imiona obu jego matek, a tym samym do dokumentu poświadczającego jego tożsamość i więź z rodzicami oraz nie

odniesienie się nawet jednym zdaniem do indywidualnej sytuacji małoletniej i poprzestanie na generalnych uwagach dotyczących porządku prawnego;

5) art. 2 ust. 1 Konwencji poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że w rejestrze PESEL oraz dowodzie osobistym dziecka możliwe jest pominięcie danych jednego z jego rodziców wyłącznie z tego powodu, że w jego akcie urodzenia jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci i tym samym naruszenie zakazu dyskryminacji dziecka ze względu na status prawny jego rodziców;

6) art. 8 ust. 1 Konwencji poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że w rejestrze PESEL oraz dowodzie osobistym dziecka możliwe jest pominięcie danych jednego z jego rodziców i tym samym naruszenie prawa do zachowania tożsamości dziecka, w tym stosunków rodzinnych;

7) art. 8 w zw. z art. 14 EKPCz poprzez ich błędną wykładnię i nieuznanie rodzicielstwa [REDAKTOWANO] oraz nieudzielanie tworzonej przez [REDAKTOWANO] rodzinie żadnej ochrony wyłącznie z tego powodu, że w akcie urodzenia jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci i w rozumieniu WSA w Warszawie nie tworzą one rodziny, a tym samym naruszenie prawa małoletniej do poszanowania jej życia rodzinnego i zakazu dyskryminacji przez asocjację ze względu na orientację seksualną jej rodziców;

8) art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2 ze zm.; dalej: TFUE) i art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C. z 2007 r. nr 303, poz. 1; dalej: KPP) poprzez ich błędną wykładnię i ograniczenie małoletniej prawa do poszanowania jej życia rodzinnego oraz prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich z każdą z jej matek poprzez uznanie, że w rejestrze PESEL oraz dowodzie osobistym dziecka możliwe jest pominięcie danych jednego z jej rodziców i nieproporcjonalne utrudnienie jej tym samym korzystania z tej swobody ze względu na niespójność danych dotyczących jej tożsamości [REDAKTOWANO] oraz innych krajach UE - co doprowadziło do naruszenia przez sąd pierwszej instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz art. 135 p.p.s.a. poprzez ich niezastosowanie.

Na podstawie przywołanych zarzutów skarżąca kasacyjnie wniosła o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie; uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, uchylenie decyzji Ministra z 22 października 2021 r. w całości, a także poprzedzającej ją decyzji z 31 sierpnia 2021 r. w części, w zakresie obejmującym

część jej uzasadnienia - wskazówki dotyczące ponownego rozpoznania sprawy, i wskazanie, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy Prezydent powinien w rejestrze PESEL wskazać jako imiona i nazwiska rodziców imiona i nazwiska obu matek z zagranicznego aktu urodzenia, tj. [REDAKTOWANE] a w konsekwencji jako imiona rodziców w dowodzie osobistym wskazać imiona [REDAKTOWANE] oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pismem z 27 lipca 2022 r. stanowiącym odpowiedź na skargę kasacyjną Minister wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Odpowiedź na skargę kasacyjną z 2 sierpnia 2022 r. złożył również Prokurator Prokuratury Rejonowej del. do Prokuratury Regionalnej w Krakowie wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej.

Pismem z 11 lipca 2024 r. stanowisko w sprawie przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). RPO wniósł o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z wnioskiem o rozpatrzenie pytania w trybie prejudycjalnym.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: "NSA") zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez NSA.

Skarga kasacyjna nie jest usprawiedliwiona.

Spór w niniejszej sprawie dotyczy kierunku, podzielonych przez WSA w Warszawie, wskazań odnośnie treści dowodu osobistego, którego obowiązek wydania małoletniej został przesądzony. W decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o odmowie wydania małoletniej dowodu stwierdzono, że uprzednio wydane rozstrzygnięcia odmawiające wydania dokumentu podróży rażąco naruszyły prawo. Minister zaprezentował pogląd, że każdemu obywatelowi RP (małoletnia nabyła obywatelstwo polskie przez urodzenie) przysługuje prawo do posiadania dowodu osobistego, co wynika z art. 5 u.d.o. Wyjaśnił, że zagraniczny akt stanu cywilnego, który nie został transkrybowany, ma moc dowodową na równi z krajowym aktem stanu cywilnego, ale tylko w tej części, w jakiej nie pozostaje w sprzeczności z

podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Mianowicie rodzicami w świetle polskich przepisów mogą być wyłącznie osoby różnej płci. Skarga kasacyjna zatem dotyczy uzasadnienia zaskarżonego wyroku w części wskazań co do dalszego postępowania (art. 153 p.p.s.a. oraz art. 170 p.p.s.a.), nie kwestionując samego rozstrzygnięcia. Z orzecznictwa NSA wynika, iż istnieje prawna możliwość zakwestionowania skargą kasacyjną samego uzasadnienia wyroku, poprzez zaskarżenie całego orzeczenia, mimo tego, iż jest ono co do rozstrzygnięcia korzystne dla strony skarżącej. Innymi słowy formalnie przedmiotem zaskarżenia skargą kasacyjną nie może być tylko uzasadnienie wyroku (zob. np. postanowienia NSA z dnia: 30 sierpnia 2005 r., OSK 1866/04; 24 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 750/05, ONSA WSA 2006 r., nr 5, poz. 126; 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 98/10).

Kluczowe dla skarżącej kasacyjnie jest to, aby w dowodzie osobistym zostały wpisane imiona obydwu matek, nie tylko biologicznej. Dokument ten będzie bowiem wówczas prawidłowo identyfikował więź filiacyjną małoletniej z każdym z jej rodziców. Rodzicielstwo tych osób natomiast wynika z dokumentu, jakim jest akt urodzenia małoletniej wystawiony w kraju członkowskim [REDAKTOWANE], z którego wynika, że dziecko ma dwie matki.

Na wstępie NSA uznał za bezprzedmiotowe występowanie do TSUE z pytaniem prejudycjalnym (o co wnioskował RPO), gdyż odpowiedź na wskazane zagadnienie została już udzielona przez sąd europejski w orzeczeniu z 24 czerwca 2022 r., C-2/21. Wskazania wynikające z tego orzeczenia, jak również uchwały 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r. sygn. akt II OPS 1/19 dają podstawę do efektywnego ubiegania się o wydanie dokumentu podróży dla małoletniej bez uprzedniej konieczności transkrypcji jej aktu urodzenia wydanego przez inny kraj członkowski. TSUE stwierdził, że organy polskie mają obowiązek wydania małoletniej – obywatelce RP dowodu osobistego lub paszportu potwierdzającego jej przynależność państwową, i to niezależnie od przeniesienia w drodze transkrypcji [REDAKTOWANE] aktu urodzenia tego dziecka do polskiego rejestru stanu cywilnego. Taki dokument, pojedynczo lub w powiązaniu z innymi dokumentami, w danym przypadku z dokumentem wydanym przez przyjmujące państwo członkowskie, powinien umożliwić dziecku, które znajduje się w sytuacji takiej jak małoletnia, korzystanie z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zagwarantowanego w art. 21 ust.

1 TFUE, z każdą z jego dwóch matek, które powinny posiadać dokument, który wskazuje je jako osoby uprawnione do podróżowania z dzieckiem (pkt 38-40 i 44 uzasadnienia postanowienia TSUE z 24 czerwca 2022 r., C-2/21). Tym samym TSUE udzielił już odpowiedzi w sprawie małoletniej córki skarżącej, podkreślając, że kraj członkowski nie może uzależniać wydania dokumentu podróży dla takiego dziecka od uprzedniego wpisania aktu urodzenia do aktów stanu cywilnego. Prawo dziecka do korzystania z wolności przemieszczania się musi zostać zabezpieczone poprzez wydanie dokumentu podróży, przy czym TSUE w zakresie cech oraz zawartości tego dokumentu nie znalazł kompetencji do wypowiedzania się. Podkreślono natomiast, że dokument podróży wydany małoletniej osobno lub w powiązaniu z innymi dokumentami, w danym wypadku z dokumentem wydanym przez przyjmujące państwo członkowskie danego dziecka (tutaj akt urodzenia wydany przez [REDAKTOWANO] organ) powinien umożliwić dziecku korzystanie z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich z każdą z jego dwóch matek. Wykładnia prawa unijnego przedstawiona w omawianym orzeczeniu TSUE realizuje cel stawiany przez RPO w zadeklarowanym pytaniu prejudycjalnym.

Inną natomiast kwestią jest efektywna możliwość korzystania z tego uprawnienia, tj. legitymowania się dokumentem podróży wraz z [REDAKTOWANO] aktem urodzenia na warunkach określonych przez TSUE. Innymi słowy, czy organy państwa polskiego lub innego państwa członkowskiego kiedykolwiek uniemożliwiły lub utrudniły realizację prawa do legitymowania się tym dokumentem, w tym także na etapie przemieszczania się dziecka z każdą z matek na podstawie dokumentu podróży, który zawiera jedynie imię jednej z matek, łącznie z [REDAKTOWANO] aktem urodzenia. Chodzi o zmianę stanu faktycznego, która miałaby nastąpić po dniu wydania przez TSUE w/w orzeczenia. TSUE bowiem nałożył na RP oraz wszystkie państwa członkowskie obowiązek uznania aktu stanu cywilnego pochodzącego z [REDAKTOWANO] który ma łącznie z dokumentem podróży umożliwić dziecku swobodne podróżowanie z każdą z dwóch matek. Taki zarzut nie został podniesiony na żadnym etapie postępowania. Nie wykazano, aby wystąpiły sytuacje, że matka niewpisana do dokumentu podróży jako rodzic została pozbawiona możliwości wjazdu lub wyjazdu z państwa członkowskiego jako opiekun prawny dziecka. Powyższe względy zadecydowały, że NSA uznał zwrócenie się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym za bezprzedmiotowe. W zaskarżonej decyzji został nałożony

obowiązek wydania dokumentu podróży małoletniej, co oznacza realizację postanowienia TSUE. Natomiast niedochowanie obowiązku uznawania przez organy państwa polskiego więzi filiacyjnej dziecka z każdą z matek razem lub osobno na etapie przemieszczania się, wynikającej z aktu urodzenia sporządzonego w [REDAKTOWANE] nie został na żadnym etapie postępowania wskazany.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze dobro dziecka jest zawsze priorytetem. Państwa – strony konwencji mają respektować i gwarantować prawa wobec każdego dziecka, bez żadnej dyskryminacji i podejmować właściwe kroki dla zapewnienia ochrony przed wszelkimi formami dyskryminacji. Kluczowa jest zatem odpowiedź na zagadnienie, czy wydanie dowodu osobistego ze wskazaniem imienia tylko jednego z rodziców stanowi formę dyskryminacji dziecka, narusza jego prawo do zachowania tożsamości oraz nie chroni rodziny, którą tworzą obydwie matki małoletniej oraz sama małoletnia.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy nr 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. U. UE.L.2004, 158, 77) państwa członkowskie, działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydają i odnawiają swoim obywatelom dowód osobisty i paszport, potwierdzających ich przynależność państwową. Tryb i zasady wydawania tych dokumentów został zastrzeżony dla kompetencji każdego z państw członkowskich. Prawo unijne w tym zakresie nie determinuje warstwy graficznej oraz treściowej dokumentów podróży wydawanych przez poszczególne kraje członkowskie. W tym względzie zatem odnoszenie się do przepisów unijnych nie jest uzasadnione. Decydują o tym wyłącznie przepisy krajowe.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 w/w dyrektywy państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelem jednego z państw członkowskich z ważnym paszportem. Z prawem wjazdu koreluje prawo wyjazdu z terytorium państwa członkowskiego (art. 4

ust. 1 dyrektywy nr 2004/38/WE). W niniejszej sprawie zarówno matka, jak i córka są obywatelkami państw członkowskich UE i swoboda przekraczania granic z ważnym dokumentem podróży jest niekwestionowana. Przepisy dyrektywy nr 2004/38/WE potwierdzają kluczową zasadę statuowaną w art. 21 ust. 1 TFUE, zgodnie z którą każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania.

Zgodnie z przepisem krajowym tj. art. 4 u.d.o., dowód osobisty jest dokumentem stwierdzającym tożsamość i obywatelstwo polskie osoby na terytorium RP oraz innych państw członkowskich UE, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do UE oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic. Dowód osobisty uprawnia do przekraczania granic tych państw (art. 4 ust. 2 u.d.o.). Prawo posiadania dowodu osobistego przysługuje każdemu obywatelowi RP (art. 5 ust. 1 u.d.o.), natomiast pełnoletni obywatel Polski, zamieszkujący na jej terytorium jest obowiązany posiadać dowód osobisty (art. 5 ust. 2 u.d.o.). Warstwa graficzna dowodu osobistego, a należy to - przypomnieć trzeba - do wyłącznej kompetencji prawa krajowego zawiera m. in. dane dotyczące osoby, w tym: nazwisko, imię (imiona), nazwisko rodowe, imiona rodziców, datę i miejsce urodzenia, płeć, wizerunek twarzy, numer PESEL, obywatelstwo (art. 12 ust. 1 pkt 1 u.d.o.). Dane te zawiera także warstwa elektroniczna dowodu osobistego (art. 12a u.d.o.). Dowód osobisty stwierdza tożsamość posiadacza i obywatelstwo polskie. Pełni także funkcję transgraniczną, czyli inkorporuje prawo do przekraczania granic państw określonych w art. 4 u.d.o. Prawo krajowe wśród wielu elementów warstwy graficznej dowodu osobistego wskazuje m.in. imiona rodziców. Analiza wymogów dla dokumentów podróży innych krajów członkowskich prowadzi do wniosku, że wymogi te są różnorodne (patrz PRADO - publiczny rejestr on-line autentycznych dokumentów tożsamości i dokumentów podróży na stronie internetowej <https://www.consilium.europa.eu/prado/pl/prado>). Niektóre kraje członkowskie, jak choćby Francja nie przewidują, aby w dowodzie osobistym były wpisane imiona rodziców. Wymóg zawarcia imion rodziców w polskim dokumencie, jakim jest dowód

osobisty wynika z przepisów krajowych. Dane te tj. wskazujące imiona rodziców w żaden sposób nie dotyczą tożsamości oraz obywatelstwa, a zidentyfikowanie danej osoby jest możliwe w inny sposób, nie tylko poprzez imiona rodziców, choćby w oparciu o nr PESEL.

Podstawową funkcją dowodu osobistego jest bowiem stwierdzenie tożsamości jego posiadacza oraz poświadczenie posiadania przez niego polskiego obywatelstwa. Zawartość treściowa tego dokumentu ma wtórne znaczenie i w żaden sposób nie kształtuje zarówno więzi filiacyjnych osoby legitymującej się dowodem, jak i rodzaju tych więzi. Dowód osobisty nie pełni funkcji aktu stanu cywilnego i nie może go zastępować. Jego celem jest identyfikacja osoby o określonej tożsamości. Jednocześnie nie ma racji skarżąca kasacyjnie, że niezamieszczenie imienia drugiej matki stanowi nieuprawnioną modyfikację aktu urodzenia. Dowód osobisty bowiem nie transkrybuje zagranicznego aktu urodzenia. Taką rolę pełnią akty stanu cywilnego.

Natomiast zgodnie z art. 3 p.a.s.c. akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych; ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym. Polski akt urodzenia zgodnie z art. 60 pkt 1 - 6 p.a.s.c. zawiera nazwisko, imię (imiona) dziecka, kraj, datę i miejsce urodzenia dziecka; płeć dziecka; nazwisko, imiona oraz nazwiska rodowe, daty i miejsca urodzenia rodziców dziecka; nazwisko i imię osoby zgłaszającej urodzenie oraz nazwisko i imię biegłego lub tłumacza, jeżeli brał udział w czynności. Jego celem jest stwierdzenie faktu urodzenia, daty i miejsca urodzenia dziecka oraz imion i nazwisk rodziców. To ten dokument kształtuje sytuację filiacyjną danej osoby, nie zaś dowód osobisty. Tym samym uwidocznienie w dowodzie osobistym jednej matki nie oznacza, że dziecko ma wyłącznie jednego rodzica. Kwestię tę może jedynie dowodzić akt urodzenia, również sporządzony w kraju członkowskim.

Natomiast przeniesienie tego aktu do polskich akt stanu cywilnego stanowi przedmiot sprawy toczącej się przed WSA w Krakowie [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] Rozpoznając zażalenie na postanowienie o zawieszeniu tego postępowania ze względu na toczące się postępowanie w sprawie wydania małoletniej dowodu osobistego, NSA w postanowieniu z 13 września 2023 r. [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] stwierdził, że dowód osobisty, pojedynczo lub w powiązaniu z innymi dokumentami, w danym przypadku z dokumentem wydanym przez przyjmujące państwo członkowskie, powinien umożliwić dziecku, które znajduje się

w sytuacji takiej jak małoletnia w rozpoznawanej sprawie, korzystanie z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zagwarantowanego w art. 21 ust. 1 TFUE, z każdą z jego dwóch matek, które powinny posiadać dokument, który wskazuje je jako osoby uprawnione do podróżowania z dzieckiem. Jednocześnie w art. 1138 k.p.a. zagranicznym dokumentom urzędowym przyznano moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi i nie wprowadzono w tym zakresie jakichkolwiek dodatkowych wymogów, w szczególności w postaci transkrypcji tych dokumentów. Co więcej, przepisy prawa Unii w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/1191 z 6 lipca 2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 200, str. 1), przewidują zwolnienie z "wszelkich form legalizacji i podobnej czynności" (art. 4), również względem aktów urodzenia wydanych przez inne państwo członkowskie. W świetle powyższych przepisów prawa polskiego i prawa Unii, nie ma dodatkowych wymogów, poza ewentualną koniecznością tłumaczenia dokumentu na język urzędowy danego państwa, ani ograniczeń w posługiwaniu się w danym państwie członkowskim dokumentem urzędowym wydanym przez inne państwo członkowskie. Pogląd ten NSA podziela podkreślając, że kwestia sprawnego wydania dowodu osobistego, stała u podstaw orzeczenia TSUE. Sąd unijny wyraźnie nakazał wydanie dokumentu podróży, niezależnie od transkrypcji aktu urodzenia do krajowych ksiąg aktu stanu cywilnego, aby umożliwić dziecku choćby podróżowanie.

Nie budzi wątpliwości, że w świetle art. 8 ust. 1 EKPCz ochronie prawnej podlegają także rodziny tworzone przez pary tej samej płci. Jednakże przedmiotem tej sprawy nie jest ochrona rodziny, lecz in principio czynność materialnotechniczna, jaką jest wydanie dowodu osobistego małoletniej, który to dokument nie kreuje więzi rodzinnych, lecz jedynie stanowi instrument do wykazania tożsamości, obywatelstwa polskiego oraz służy jako dokument podróży.

Jako bez znaczenia należało ocenić zarzut naruszenia art. 18 Konstytucji RP bowiem sprawa nie dotyczy małżeństwa, lecz wydania dokumentu tożsamości. Dane rodziców osoby nie muszą zawsze łączyć się z zawarciem przez nich związku małżeńskiego. Z kolei art. 72 ust. 1 Konstytucji RP statuuje zasadę ochrony praw dziecka. Zdaniem NSA zasada ta stała także u podstaw podjętego przez TSUE

postanowienia z 24 czerwca 2022 r., C-2/21, w którym priorytetem w ujęciu aksjologicznym było zapewnienie prawa małoletniemu dziecku do swobodnego podróżowania z każdą z matek, niezależnie od przepisów krajowych, których zastosowanie mogłoby blokować uzyskanie dokumentu niezbędnego do realizacji tego prawa. Dał temu wyraz TSUE nakazując wydanie dziecku dokumentu podróży niezależnie od skuteczności procedury transkrypcji [REDACTED] aktu urodzenia do krajowego rejestru stanu cywilnego.

Kluczowe dla statusu małoletniej jest uwidocznienie danych jej matek w krajowych aktach stanu cywilnego. Dowód osobisty bowiem ma charakter wtórny i nie kreuje więzi filiacyjnych. Jest niezbędny w realizacji wielu praw, w tym prawa przemieszczania się, ale niezależnie od informacji w nim zamieszczonych w zakresie imion rodziców, odpowiednie połączenie z innymi dokumentami, umożliwi posługiwanie się nim. Zostanie wykazana tożsamość małoletniej, a także przede wszystkim jej obywatelstwo. Funkcję swą zatem, w takiej warstwie treściowej, dokument ten zrealizuje.

Mając powyższe na uwadze skarga kasacyjna nie jest usprawiedliwiona i jako taka podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Wioletta Pascha
starszy inspektor sądowy