



BMP-0790-3-12/2016/EW

Warszawa, dnia 15 września 2016 roku

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL	2016 -09- 1 9
ZAL	NR

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 24 sierpnia 2016 roku (sygn. XI.534.4.2016.AM) w sprawie *skarg dotyczących nierównego traktowania dzieci ze względu na cenzus urodzenia i status prawny ich rodziców oraz naruszenia praw dziecka w związku z odmową transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia lub odmową wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego* uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Analizując podniesioną przez Pana Rzecznika problematykę na wstępie warto przywołać obowiązujące przepisy prawa w zakresie ustalania pochodzenia dziecka. Zgodnie art. 61⁹ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2082 z późn. zm.) matką dziecka jest kobieta, która je urodziła. Natomiast regulacje dotyczące ojcostwa, niezależnie od sposobu jego ustalenia, zawsze jako ojca dziecka wymieniają mężczyznę. W konsekwencji powyższego polskie akty stanu cywilnego, ilekroć wskazują na rodziców dziecka, wymieniają matkę i ojca dziecka. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że kierownicy urzędów stanu cywilnego sporządzając polski akt stanu cywilnego i ustalając podmiotowo rodziców dziecka zobowiązani są do respektowania obowiązujących przepisów prawa rodzinnego, wobec których ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. - *Prawo o aktach stanu cywilnego* (Dz. U. poz. 1741 z późn. zm.) ma charakter regulacji wykonawczej.

Należy wskazać, że w sytuacji gdy polski akt stanu cywilnego ma zostać sporządzony w oparciu o zagraniczny dokument stanu cywilnego, tj. w drodze transkrypcji, dane dotyczące matki i ojca dziecka muszą wynikać z przedkładanego dokumentu (aktu zagranicznego). Zgodnie natomiast z ukształtowanym orzecznictwem sądów administracyjnych zagraniczny akt urodzenia, w którym wskazane są dwie osoby tej samej płci nie może stanowić podstawy sporządzenia polskiego aktu urodzenia, gdyż transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyznaczone przez *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* zasady ustalania pochodzenia dziecka (z których jednoznacznie wynika, że matką dziecka jest kobieta, a ojcem - mężczyzna), mają istotne znaczenie

w przypadku procedury obowiązującej przy wydawaniu paszportu. Zgodnie bowiem z art. 14 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o *dokumentach paszportowych* (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 758) na wydanie ww. dokumentu małoletniemu wymagana jest pisemna zgoda obojga rodziców (stosownie do przepisów *Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*: matki i ojca), chyba że na podstawie orzeczenia sądu jeden z rodziców został pozbawiony władzy rodzicielskiej lub władza ta została ograniczona. W przypadku braku zgodności stanowisk rodziców lub niemożności uzyskania zgody jednego z nich, zgodę na wydanie dokumentu paszportowego zastępuje orzeczenie sądu rodzinnego. W sytuacji gdy ojciec dziecka nie żyje lub jest nieznan, zgodę składa tylko jeden rodzic.

Akty stanu cywilnego, które stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych są jedynym wiarygodnym źródłem danych o osobie. Dlatego też stanowią podstawę do wydania polskich dowodów osobistych i paszportów. Natomiast w sytuacji, gdy osoba dysponuje jedynie zagranicznym dokumentem wymagana jest jego transkrypcja. Dane z aktów stanu cywilnego, w zakresie w jakim określają tożsamość osoby, zasilają automatycznie rejestr PESEL, który jako referencyjne źródło danych o obywatelach jest dalej wykorzystywany w systemach dziedzicznych, w tym służy do wydawania dokumentów tożsamości.

Należy przy tym zauważyć, że system rejestracji stanu cywilnego, a dalej system wydawania dowodów osobistych i paszportów w oparciu o rejestr PESEL zasilany danymi z rejestru stanu cywilnego, opiera się na zasadach określanych przez przepisy polskiego prawa rodzinnego i stanowi tylko zbiór rozwiązań organizacyjnych.

Odnosząc się natomiast do problematyki potwierdzania obywatelstwa polskiego uprzejmie informuję, że zgodnie z ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o *obywatelstwie polskim* (Dz. U. z 2012 r., poz. 161 z późn. zm.) decyzję w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty wydaje właściwy wojewoda.

Postępowanie w przedmiotowej sprawie (które może być wszczęte na wniosek strony lub z urzędu) kończy decyzja deklaratoryjna, stanowiąca - w swej istocie - oświadczenie właściwego organu, tj. wojewody, w którym stwierdza, że według jego oceny stanu faktycznego i prawnego sprawy, zainteresowana osoba posiada obywatelstwo polskie lub jego nie posiada. Analiza przepisu art. 55 ust. 1 ustawy o *obywatelstwie polskim* wskazuje na cztery możliwe sytuacje, w których wojewoda właściwy w sprawie podejmuje decyzję, która odpowiednio: potwierdza posiadanie obywatelstwa polskiego, potwierdza utratę obywatelstwa polskiego, odmawia potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego albo odmawia potwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego. Należy przy tym wyjaśnić, że dla ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa z mocy prawa lub decyzji właściwego organu.

Podstawą odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez dzieci, o których mowa w wystąpieniu, jest niemożność uzyskania odpisów polskich aktów stanu cywilnego i posługiwanie się aktami zagranicznymi. Odnosząc się do przedmiotowego zagadnienia warto przywołać nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2016 r. (sygn. akt IV SA/Wa 3682/15), w którym Sąd podniósł, iż „(...) nie ulega wątpliwości, że akty zagraniczne nie wywołują na gruncie prawa polskiego, czy to z zakresu stosunków prywatnoprawnych, czy publicznoprawnych, takich skutków, które nie dają się pogodzić z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie nie wiążą one organów władzy publicznej. (...) W ocenie Sądu poszanowanie tożsamości dziecka, w tym jego obywatelstwa, nie można łączyć z prawem do legitymowania się obywatelstwem polskim na podstawie decyzji o charakterze deklaratoryjnym. Kompetencja wewnętrzna państwa do regulowania kwestii związanych z obywatelstwem jest niekwestionowana i wynika z zasady suwerenności. Stąd działaniu organów administracji, zmierzającemu do należytego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w celu ustalenia, czy skarżąca nabyła z mocy prawa obywatelstwo polskie, nie można w żadnym razie przypisać charakteru arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w jej prawa (...)”.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 6 maja 2015 r. (sygn. II OSK 2419/13 oraz II OSK 2372/13), w uzasadnieniu których podkreślił „Przede wszystkim należy wyjaśnić, że dla stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego nie ma znaczenia genetyczne pochodzenie dziecka. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, dziecko rodziców, z których jedno jest obywatelem polskim, drugie zaś obywatelem innego państwa, nabywa przez urodzenie obywatelstwo polskie. Pojęcie rodzica w rozumieniu przepisów ustawy o obywatelstwie polskim ma charakter prawny. Przez "rodziców" w polskim porządku prawnym rozumie się ojca i matkę. (...) Prawo polskie nie zna instytucji "rodziców jednopłciowych", ani "matki zastępczej", a także nie uznaje "umów o zastępcze macierzyństwo" (umów między dawcami komórki jajowej i nasienia a kobietą, która godzi się urodzić im dziecko i zobowiązuje się do zrzeczenia praw rodzicielskich wobec tego dziecka). Przyjmuje się, że umowa o zastępcze macierzyństwo jest nieważna, albowiem jest sprzeczna z zasadami współżycia społecznego, ponieważ człowiek traktowany jest w niej jak przedmiot. Polski system prawny nie przyznaje również tzw. związkom partnerskim praw rodzicielskich i nie umożliwia nadania takim stanom faktycznym atrybutu stanu regulowanego prawem. Z tych też powodów podobne stanowisko, w zakresie niemożności uznania osoby płci żeńskiej za ojca (rodzica) biologicznego dziecka, wyraził już Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1298/13.”.

Ponadto, w dalszej części uzasadnienia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał - co szczególnie istotne w kontekście przywołanego przez Pana Rzecznika przypadku odmowy wydania decyzji w sprawie potwierdzenia polskiego obywatelstwa dzieci, w których zagranicznych aktach urodzenia figuruje dwóch ojców - iż: „(...) uznanie postanowienia Sądu Najwyższego Stanu Kalifornia z [...] września 2010 r. byłoby

sprzeczne z klauzulą porządku publicznego. Zgodnie z art. 1146 § 1 pkt 7 K.p.c.¹ orzeczenie sądu państwa obcego nie podlega uznaniu, jeżeli uznanie byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (klauzula porządku publicznego). Klauzula ta ma istotne znaczenie w zakresie międzynarodowego obrotu prawnego, albowiem gwarantuje ochronę krajowego porządku prawnego przed przypadkami jego naruszenia przez nadanie skuteczności (uznanie) orzeczeniu nieodpowiadającemu fundamentalnym zasadom porządku prawnego. (...) W ramach przesłanki porządku publicznego badaniu podlegają skutki prawne uznania danego orzeczenia. Nie chodzi o samą sprzeczność orzeczenia zagranicznego z podstawowymi zasadami naszego porządku prawnego, ale o to, by skutki uznania orzeczenia były nie do pogodzenia z tymi zasadami. Przez podstawowe zasady porządku prawnego należy rozumieć nie tylko fundamentalne zasady ustroju społeczno-politycznego, czyli zasady konstytucyjne, ale także naczelną zasady rządzące poszczególnymi dziedzinami prawa cywilnego, rodzinnego czy procesowego ((zob. T. Ereciński, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy)), Warszawa 2012, s. 586). W konsekwencji należy uznać, że organy administracji rozpatrujące sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego miały podstawy do przyjęcia, że uznanie orzeczenia Sądu Najwyższego Stanu Kalifornia z [...] września 2010 r. byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z naczelnymi zasadami rządzącymi prawem rodzinnym”.

Ponadto, w przywołanym powyżej uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazało, że w piśmiennictwie przyjmuje się, że uznanie zagranicznych aktów stanu cywilnego i przyznanie im mocy dowodowej niezależnie od dokonania ich transkrypcji nie jest tożsame z bezwarunkowym uznawaniem ich skutków prawnych, np. w zakresie pochodzenia dziecka od osób tej samej płci. Stąd też istnieją podstawy do odmowy uznania skutku zagranicznego aktu ojcostwa mężczyzny niebędącego mężem matki w razie domniemania pochodzenia dziecka z małżeństwa, czy też aktu stwierdzającego pochodzenie dziecka od rodziców tej samej płci. Uzasadnieniem takiej odmowy jest ogólna zasada nienaruszania przez skutki zagranicznych dokumentów podstawowych zasad polskiego porządku prawnego, wyrażona w art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. - *Prawo prywatne międzynarodowe* (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1792) oraz art. 1146 § 1 pkt 7 *Kodeksu postępowania cywilnego*.

Mając na uwadze przywołane stanowiska sądów administracyjnych uprzejmie informuję, że w opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyrażona przez Pana Rzecznika propozycja umożliwienia, na mocy art. 1138 *Kodeksu postępowania cywilnego*, postępowania się bezpośrednio zagranicznym dokumentem przy ubieganiu się o polski dowód osobisty lub paszport, tj. bez konieczności jego transkrypcji wydaje się niemożliwa do przyjęcia. Zagraniczny dokument stanu

¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.)

cywilnego potwierdzający urodzenie dziecka i wskazujący na dwie matki jako rodziców - jako sprzeczny z podstawowymi zasadami prawa rodzinnego - nie mógłby bowiem zostać uznany przez organ właściwy do wydania dowodu osobistego lub paszportu.

Warto zaznaczyć, że - jak wynika również z informacji Pana Rzecznika - opisywane w wystąpieniu przypadki odmowy transkrypcji aktu urodzenia czy też odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego stanowiły przedmiot kontroli sądowej, w wyniku której kontrolowane rozstrzygnięcia organów administracji publicznej zostały uznane za prawidłowe. W ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przywołane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzają prawidłowość (zgodność z prawem) opisywanych przez Pana Rzecznika rozstrzygnięć organów administracji publicznej w przedmiocie odmowy transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego oraz odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Wobec rozstrzygającego i ostatecznego charakteru powołanych orzeczeń podejmowanie polemiki z rozumowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje się bezprzedmiotowe.

Jednocześnie pragnę ponownie nadmienić, że akty stanu cywilnego, jak już wskazano powyżej, mają charakter wykonawczy wobec przepisów prawa rodzinnego i stanowią jedyny dokument potwierdzający prawdziwość zdarzeń w nich stwierdzonych. Tym samym są dokumentami źródłowymi dla określenia bytu danej osoby, potwierdzenia jej pochodzenia i stanu cywilnego. Jednakże dla określenia statusu prawnego osoby podstawowe znaczenie mają przepisy prawa rodzinnego. Innymi słowy należy mieć na uwadze, że kwestia nabywania obywatelstwa po rodzicu oraz rejestracji stanu cywilnego w analizowanym zakresie jest jedynie pochodną (skutkiem) ustaleń w obszarze stosunków rodzinnych, uregulowanych w *Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*. Jednocześnie uprzejmie informuję, że zagadnienie stosunków rodzinnych pozostaje w zakresie kompetencji Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

z powrotem

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
Zd. Tomasz ZDZIKO
Podsekretarz Stanu