



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-08-2020 r.

Adam Bodnar

XI.534.4.2016.MA

**Pan**  
**Marek Zagórski**  
**Minister Cyfryzacji**

ePUAP

*Szanowny Panie Ministrze!*

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich pełniący także – zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.) – funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania, pragnę zwrócić się do Pana Ministra w sprawie **ochrony interesów i praw małoletnich obywateli RP**, których sytuacja prawna pozostaje niepewna ze względu na fakt, że w ich zagranicznych aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci.

Na przestrzeni ostatnich lat do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło wiele skarg od obywateli i obywaterek, których urodzone za granicą dzieci, również mające obywatelstwo polskie, mierzą się z **licznymi problemami z uzyskaniem polskich dokumentów tożsamości i numerów PESEL**, wyłącznie ze względu na fakt, że w ich zagranicznych aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci. W związku z brzmieniem art. 104 ust. 5 ustawy z dnia 24 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 463; dalej jako: „p.a.s.c.”), ubiegając się o polski dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL osoby te wnioskowały w pierwszej kolejności o transkrypcję zagranicznych aktów urodzenia dzieci, która – zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu – ma w takiej sytuacji charakter obligatoryjny. Okoliczności prawne zmieniły się jednak po podjęciu przez skład 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały z dnia 2 grudnia 2019 r.<sup>1</sup>,

---

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

stwierdzającej że transkrypcja aktu, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci jest niedopuszczalna ze względu na konieczność ochrony podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Jednocześnie z uzasadnienia ww. uchwały wynika, że w ocenie składu 7 sędziów NSA obligatoryjność transkrypcji, o której mowa w art. 104 ust. 5 ustawy p.a.s.c., stwarza jedynie „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.<sup>2</sup> 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.

W konsekwencji, **możliwość skutecznego wnioskowania o transkrypcję takich aktów urodzenia wydaje się być obecnie niedostępna** – mimo, że ww. uchwała 7 sędziów NSA ma charakter konkretny, wpływa znacząco na kierunek orzecznictwa sądów administracyjnych i praktykę organów administracji rozpoznających sprawy podobne. Jediną drogą uzyskania dla dziecka numeru PESEL i polskich dokumentów tożsamości, niezbędnych w kontekście ochrony praw i dobra dziecka, pozostaje więc obecnie wydanie ich na podstawie zagranicznego aktu urodzenia, zgodnie z wykładnią wskazaną przez skład 7 sędziów NSA.

Tymczasem, jak wynika z dostępnych mi informacji, zalecenia wynikające z uzasadnienia ww. uchwały **nie znalazły dotychczas odzwierciedlenia w jednolitej praktyce 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. W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzone są ponadto dwie sprawy, w których organ gminy wydał decyzję o odmowie wydania dowodu osobistego dzieciom, w których sprawach

---

<sup>2</sup> Sygn. akt III CZP 58/12.

wcześniej kierownicy USC odmówili transkrypcji ich aktów urodzenia ze względu na fakt, że jako rodziców wskazano w nich osoby tej samej płci. W jednej z prowadzonych w BRPO spraw **organ gminy pozostawił także bez rozpoznania wniosek o nadanie dziecku numeru PESEL**, argumentując że nie jest możliwe uwzględnienie wniosku, w którym jako imię ojca wskazano imię żeńskie, a wnioskodawczyni nie odpowiedziała pozytywnie na wezwanie do zmiany wniosku poprzez wskazanie w rubryce „imię ojca” informacji „brak danych”.

W konsekwencji tych wątpliwości interpretacyjnych organów, urodzeni za granicą obywatele i obywatelki RP pozostają w **niepewności co do swojej sytuacji prawnej oraz co do właściwego trybu postępowania** w przypadku wnioskowania o numer PESEL i polskie dokumenty tożsamości. W sprawach, w których kolejne organy odmawiają im ich wydania, niezmiennie **naruszane są dobro i prawa dzieci**, w tym ich prawo do obywatelstwa, posiadania paszportu i dowodu osobistego oraz korzystania ze związanych z obywatelstwem uprawnień. Taki stan rzeczy stoi **w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa** i wymaga tym samym niezwłocznego wyjaśnienia i rozwiązania.

W związku z powyższym, wystąpieniami z dnia 9 marca 2020 r. oraz 14 maja 2020 r.<sup>3</sup> zwróciłem się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia ochrony praw małoletnich obywateli RP i ujednoczenie praktyki organów administracji. Pytania i postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich pozostały jednak dotychczas bez odpowiedzi. Mając na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1397, tj.) **numer PESEL nadaje obywatelowi polskiemu minister właściwy ds. informatyzacji**, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na powyższe problemy, zwłaszcza w zakresie, w którym związane są z postępowaniami o nadanie numeru PESEL.

Z dostępnych mi informacji wynika, że w toku postępowania prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy (znak: AO-X-I.5342.2.323.2020.MKO), pismem z dnia 3 marca 2020 r. organ zwrócił się do Departamentu Zarządzania Systemami Ministerstwa Cyfryzacji z prośbą o wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych powstałych w związku z tym, że we wniosku o nadanie numeru PESEL jako rodziców wskazano dwie kobiety. W odpowiedzi z dnia 16 marca 2020 r. (znak: DSP II – 620.1596.2020) przedstawiono organowi następujące wyjaśnienia Ministra Cyfryzacji: „Dane dotyczące imion i nazwisk rodowych rodziców wskazane zostały w art. 8 pkt 3, a zatem w wymienionym trybie gromadzone są „o ile są dostępne”. W myśl art. 18 ust.

---

<sup>3</sup> Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 marca 2020 r. (znak: XI.534.4.2016.MA) oraz z 14 maja 2020 r. (znak XI.503.3.2020.MA).

4 ustawy o ewidencji ludności przy przekazywaniu przez właściwy organ Ministrowi Cyfryzacji danych w celu nadania numeru PESEL, organ ten winien uwzględnić brzmienie art. 9 ustawy o ewidencji ludności i tym samym uznać, że dane dotyczące – w tym przypadku biologicznego ojca dziecka, nie są dostępne, a co za tym idzie organ ten może ich nie przekazywać. Techniczne funkcjonalności aplikacji Źródło służące nadawaniu numeru PESEL obywatelowi polskiemu posiadają możliwość oznaczenia danych ojca jako <brak danych>”.

Powyższe zalecenie, przekazane organowi w sprawie indywidualnej, wyjaśnia część wątpliwości, z którymi borykają się również inne organy administracji – wskazuje, że **możliwe jest nadanie numeru PESEL obywatelowi, w którego zagranicznym akcie urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci**, poprzez oznaczenie w systemie jednego z rodziców i nieuwzględnienie danych drugiego. Podczas gdy rozwiązanie to pozostaje, w mojej ocenie, niesatysfakcjonujące, zwłaszcza w świetle ochrony prawa do życia rodzinnego osób, których dotyczy, jednocześnie zapewnia ochronę przynajmniej niektórych praw obywatelskich i dobra dzieci – umożliwia im bowiem uzyskanie numeru PESEL, niezbędnego do korzystania, np. z systemu publicznej edukacji i ochrony zdrowia. Stoję więc na stanowisku, że techniczna funkcjonalność aplikacji służącej do nadawania obywatelowi numeru PESEL powinna zostać dostosowana tak, **aby możliwe było uwzględnienie w niej relacji łączących dziecko z obojgiem rodziców wskazanych w zagranicznym akcie urodzenia**, niezależnie od ich płci. Pragnę też jednak podkreślić, że dobro dziecka jest wartością nadrzędną w każdej sprawie, która go dotyczy, a zatem **w określonych okolicznościach, nadanie obywatelowi numeru PESEL przy uwzględnieniu danych jedynie jednego rodzica może być rozwiązaniem korzystniejszym dla dziecka**, niż odmowa nadania numeru PESEL lub pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j.; dalej jako: „ustawa o RPO”), pragnę zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie. W szczególności będę wdzięczny za wskazanie:

- czy możliwe jest dostosowanie aplikacji służącej do nadawania numerów PESEL obywatelom polskim tak, aby obywatele, w których zagranicznych aktach urodzenia wskazano jako rodziców osoby tej samej płci mogli uzyskać numer PESEL przy uwzględnieniu w systemie informacji o obojgu rodziców;
- czy rozważy Pan Minister przekazanie organom administracji, uprawnionym na podstawie ustawy o ewidencji ludności do występowania z wnioskiem o nadanie numeru PESEL, generalnych wyjaśnień i zaleceń postępowania w sprawach

dotyczących małoletnich obywateli, w których zagranicznych aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci, a jeśli tak – w jakim brzmieniu.

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

*Łączę wyrazy szacunku*

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

*/-podpisano elektronicznie/*