



Warszawa, 18-07-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.501.11.2022.AKB**

**Pan**  
**Zbigniew Ziobro**  
**Minister Sprawiedliwości**  
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 maja 2022 r. (ozn.: DSRiN-V.415.4.2021), które otrzymałem w dniu 20 maja 2022 r., w sprawie wyrażenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich opinii na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, wpisanego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD292 (dalej także jako: „projekt ustawy”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j. ze zm.), przedstawiam stanowisko, z uprzejmą prośbą o rozważenie wprowadzenia zmian do procedowanego projektu ustawy uwzględniających poniższe uwagi.

Na wstępie pragnę przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest nie tylko organem ustanowionym w celu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, ale pełni również funkcję organu do spraw równego traktowania, o

---

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156, t.j. ze zm.). Z tego względu równe traktowanie wszystkich osób, w tym ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, czy też status prawny rodziców, pozostaje w szczególnym zainteresowaniu Rzecznika. W związku z tym chciałbym odnieść się przede wszystkim do przepisów zawartych w artykułach od 2 do 6 projektu ustawy.

Projekt ustawy wprowadza lub modyfikuje w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 709, t.j. ze zm.; dalej także jako: „PASC”) oraz w innych ustawach<sup>1</sup> przepisy określające status prawny zagranicznych aktów stanu cywilnego, które odnoszą się do zdarzeń nieznanymi prawu polskiemu lub nierozpoznanych w polskim porządku prawnym, takich jak m.in. małżeństwa osób tej samej płci, inne rejestrowane związki tych osób i rodzicielstwo osób tej samej płci oraz wprowadza instytucję zaświadczenia wydawanego dla celów korzystania z praw wynikających z unijnej swobody przepływu osób. Za uzasadnienie dla niniejszej nowelizacji przyjęto m.in. rozbieżność w orzecznictwie, która dotyczy skutków transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego potwierdzających wskazane zdarzenia. Jednocześnie autorzy projektu szeroko odwołują się do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2019 r. (sygn. akt II OPS 1/19; dalej jako: „uchwała NSA”), w której NSA stwierdził, że transkrypcja zagranicznego aktu stanu cywilnego, w którym jako rodziców dziecka wskazuje się osoby tej samej płci, jest niezgodna z polskim porządkiem prawnym, w którym zawsze rodzicami dziecka są kobieta i mężczyzna. W uchwale NSA potwierdził jednocześnie, że odmowa transkrypcji nie może doprowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać polskiego paszportu, dowodu tożsamości lub numeru PESEL.

---

<sup>1</sup> Inne akty prawne zmieniane w projekcie ustawy:

- ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 350; dalej jako: „ustawa o dokumentach paszportowych”);
- ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 465, t.j. ze zm.);
- ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671, t.j. ze zm.; dalej jako: „ustawa o dowodach osobistych”);
- ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510, t.j. ze zm.);
- ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359, t.j. ze zm.; dalej jako: „KRO”).

Projekt ustawy wyraźnie nawiązuje do wyżej przytoczonego orzeczenia, czyniąc je stanowiskiem wzorcowym, uzasadnienie projektu ustawy powtarza zaś za uzasadnieniem uchwały NSA rozważania dotyczące podstawowych zasad, na jakich opiera się polski porządek prawny. Niemniej, wczytując się w uzasadnienie uchwały, można przekonać się, że NSA wskazał, że w ramach przesłanki porządku publicznego badaniu podlegają skutki prawne uznania danego aktu. Nie chodzi przy tym o samą sprzeczność zagranicznego aktu stanu cywilnego z podstawowymi zasadami porządku prawnego, ale o to, by skutki transkrybowania takiego aktu były nie do pogodzenia z tymi zasadami.

W mojej ocenie, rozważając celowość zmiany przepisów PASC, należy mieć również na względzie, że w świetle art. 30 Konstytucji RP przyrodzona i niezbywalna godność człowieka – w tym oczywiście dziecka – stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych oraz że zgodnie z art. 47 Konstytucji RP, każdy, w tym dziecko, ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego. Wskazane normy konstytucyjne są – w takim samym stopniu, jak art. 18 Konstytucji RP – podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Warto pamiętać też, że w doktrynie podkreśla się, że – także na płaszczyźnie międzynarodowej – prawo interesuje się rodziną, ale jej nie tworzy, a jedynie uznaje jej istnienie i znaczenie, a także deklaruje ochronę przed zniszczeniem i szkodą<sup>2</sup>.

Przyjmując za tło do dalszych rozważań wskazane wyżej kwestie, poniżej pozwolę sobie odnieść się szczegółowo do wątpliwości, jakie z punktu widzenia ochrony praw i wolności wyłaniają się z nowo projektowanych przepisów.

---

<sup>2</sup> Zob. C. Mik, Ochrona rodziny w europejskim prawie wspólnotowym, [w:] Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Materiały krajowej konferencji naukowej. Toruń, 22–23 X 1998 r., red. T. Jasudowicz, Toruń 1999, s. 135–155.

## **1. Zaświadczenie potwierdzające uprawnienie do wykonywania praw określonych w art. 21 ust 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

Projekt ustawy wprowadza w przepisach PASC nową instytucję w postaci zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania praw określonych w art. 21 ust 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Takie zaświadczenie ma być wydawane na wniosek osoby wskazanej jako rodzic małoletniego dziecka w zagranicznym akcie stanu cywilnego, który nie podlega transkrypcji z przyczyn określonych w art. 107 pkt 2 PASC. Zaświadczenie to będzie potwierdzać uprawnienie osób wskazanych w tym dokumencie jako rodzice małoletniego dziecka do wykonywania wraz z nim praw wynikających z unijnej swobody przemieszania się i pobytu. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że zaświadczenie to będzie wykonywać wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie C-490/20 (V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”).

W orzeczeniu tym TSUE potwierdził, że w celu umożliwienia w skuteczny sposób małoletniemu obywatelowi Unii będącemu dzieckiem rodziców tej samej płci korzystania z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich z każdym rodzicem konieczne jest, aby rodzice ci mogli posiadać dokument, który wskazuje je jako osoby uprawnione do podróżowania z tym dzieckiem<sup>4</sup>. Taki dokument w powiązaniu z innymi dokumentami, w danym przypadku z dokumentem wydanym przez państwo pochodzenia danego dziecka, powinien umożliwić dziecku korzystanie z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zagwarantowanego w art. 21 ust. 1 TFUE z każdym z jego rodziców tej samej płci, których status jako rodzica tego dziecka został ustalony przez przyjmujące państwo członkowskie podczas pobytu zgodnego z dyrektywą 2004/38<sup>5</sup>. Tymczasem, jak wynika z orzecznictwa TSUE na podstawie art. 21 TFUE i dyrektywy 2004/38, wszystkie państwa członkowskie powinny przyznać rodzicom małoletniego obywatela Unii, nad którym sprawują

---

<sup>3</sup> Art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.”.

<sup>4</sup> Zob. wyrok TSUE w sprawie C-490/20, pkt 50.

<sup>5</sup> Zob. wyrok TSUE w sprawie C-490/20, pkt 46 mutatis mutandis.

faktyczną pieczę, prawo do towarzyszenia temu ostatniemu przy korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich<sup>6</sup>. W związku z powyższym organy każdego państwa członkowskiego są zobowiązane do uznania tych więzi pokrewieństwa, w celu umożliwienia małoletniemu obywatelowi Unii niezakłóconego korzystania z każdym rodzicem z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zagwarantowanego w art. 21 ust. 1 TFUE<sup>7</sup>.

Zaproponowana w projekcie ustawy nowelizacja statuująca wydanie zaświadczenia *prima facie* wydaje się wykonywać wskazany wyrok. Niemniej w uzasadnieniu do projektu ustawy brakuje analizy zakładanego zakresu zastosowania, czy skuteczności tego zaświadczenia. Nasuwają się wątpliwości, czy posługiwanie się wskazanym zaświadczeniem nie będzie w praktyce obarczone nieufnością ze strony organów pozostałych państw UE – zwłaszcza biorąc pod uwagę, że w dowodzie osobistym miejsce przeznaczone na imiona rodziców pozostanie puste – co pociąga za sobą ryzyko dodatkowego weryfikowania przez nie prawdziwości więzi łączących obywatela Unii i członka jego rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. c dyrektywy 2004/38, nawiązanych i umocnionych w trakcie pobytu w innym państwie członkowskim, na potrzeby skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczenia się i pobytu i wszystkich praw związanych z jego realizacją (przykładowo w przypadku konieczności odbycia z dzieckiem wizyty u lekarza). Jakkolwiek wydaje się, że wskazane zaświadczenie powinno być honorowane przez polskie organy – będzie ono bowiem instytucją ustawową – to skuteczność tego dokumentu za granicą budzi oczywiste wątpliwości. W innych państwach znana jest bowiem instytucja aktu urodzenia, natomiast taki dokument jak omawiane zaświadczenie będzie poza granicami Polski pewną osobliwością. Ani nowo projektowane przepisy, ani uzasadnienie do projektu ustawy nie dają odpowiedzi na tę wątpliwość. Oznacza to, że *de facto* dziecko-obywatel polski przebywając w innym państwie członkowskim, będzie mogło wykonywać prawa związane z przemieszczaniem się i pobytem na terytorium UE w sposób bardziej swobodny niż przebywając w Polsce, w związku z tym, że poza

---

<sup>6</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-490/20, pkt 48.

<sup>7</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-490/20, pkt 49.

granicami Polski zagraniczny akt urodzenia będzie dla niego dokumentem o wyższej efektywności w kontaktach z organami i instytucjami publicznymi.

Należy zauważyć, że projektowane rozwiązanie wprowadza konieczność podjęcia dodatkowych czynności przez osoby chcące skorzystać ze swobody przemieszczania się, jeśli są one rodzicami tej samej płci, co zniechęcać może ubiegających się o realizację prawa do swobodnego przemieszczania się. Stanowi więc dla obywateli Unii – rodziców, ale także dzieci, nad którymi sprawują oni faktyczną pieczę – przeszkodę w realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Tymczasem, jak wynika wprost z omówionego szerzej poniżej postanowienia TSUE z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie C-2/21, środek krajowy, który może utrudniać korzystanie ze swobody przemieszczania się osób, może być uzasadniony tylko wtedy, gdy jest zgodny z prawami podstawowymi gwarantowanymi w Karcie (pkt 46). Jednym z nich pozostaje zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, tak rodziców małoletniego obywatela Unii, jak i jego samego (art. 21 ust. 1 KPP UE). Zgodnie z tym standardem powinna być realizowana Konwencja o prawach dziecka, która to powinna zostać również uwzględniona przy wykładni art. 24 Karty dotyczącego praw dziecka właśnie.

Jakkolwiek wydaje się, że wskazane zaświadczenie zabezpiecza interes rodzica, to rozpatrując tę instytucję z perspektywy małoletniego dziecka, może ona nie być wystarczająca: dziecko jest w tej sytuacji traktowane gorzej w związku ze statusem prawnym rodziców, przede wszystkim przez uniemożliwienie mu uzyskania dokumentu tożsamości, w którym wskazane będą dane dwojga rodziców (inaczej niż w przypadku dziecka rodziców różnej płci) oraz po drugie, przez konieczność uzyskania przez jego rodziców przedmiotowego zaświadczenia. Gdyby w akcie urodzenia dziecka jako rodzice widnieli kobieta i mężczyzna, dowód osobisty zawierałby dane obojga rodziców i nie nałożono by w takim wypadku obowiązku posługiwania się oddzielnym dokumentem w celu potwierdzenia więzi prawnych łączących rodziców i ich dziecko. Takie różne traktowanie tych dwóch grup małoletnich dzieci można uznać za dyskryminację przez asocjację ze względu na płeć ich rodziców

lub status prawny rodziców pozostających w związkach jednopłciowych, jak i ich dyskryminację pośrednią ze względu na orientację seksualną rodziców.

Niemniej należy docenić, że projektodawca – mimo odebrania mocy dowodowej zagranicznym aktom urodzenia, które w Polsce nie będą podlegać transkrypcji – zapewnił, że wnioski o dowód osobisty i paszport będą mogły złożyć obydwie osoby wskazane w omawianym zaświadczeniu jako rodzice dziecka (projektowany art. 28 ust. 2 in fine ustawy o dokumentach paszportowych oraz art. 25 ust. 2 in fine ustawy o dowodach osobistych).

Trzeba mieć także na uwadze, że w dniu 24 czerwca 2022 r. TSUE wydał postanowienie rozpoznając pytanie prejudycjalne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie zadane w postępowaniu dotyczącym transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia (sprawa C-2/21). Pytanie prejudycjalne zmierzało do ustalenia, czy przepisy prawa Unii Europejskiej, zapewniające prawo obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich stoją na przeszkodzie odmowie przez organy państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada małoletni – obywatel UE, transkrypcji jego aktu urodzenia wydanego przez inne państwo członkowskie, niezbędnej do uzyskania dokumentu tożsamości państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, z tego powodu, że prawo krajowe tego państwa nie przewiduje rodzicielstwa par jednopłciowych, a w akcie tym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci. Sprawa, w związku z którą WSA w Krakowie przedstawił TSUE wskazane pytanie prejudycjalne dotyczy kwestii natury systemowej, tj. nieodnotowania w polskim rejestrze stanu cywilnego określonych relacji rodzinno-prawnych (w tej sprawie – rodzicielstwa par osób tej samej płci), które nie są znane prawu polskiemu lub zostały nawiązane za granicą w sposób, który w Polsce nie jest uregulowany. Trzeba zaznaczyć, że ze wskazanego postanowienia wydanego w sprawie C-2/21 wynika, że art. 20 i 21 TFUE, odczytywane w związku z art. 7 i 24 Karty i z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że jeżeli chodzi o małoletnie dziecko, będące obywatelem Unii, którego akt urodzenia wydany przez właściwe organy jednego z państw członkowskich wskazuje jako jego rodziców dwie osoby tej samej płci, państwo członkowskie, którego dziecko to jest obywatelem, jest

zobowiązane, z jednej strony, do wydania temu dziecku dowodu tożsamości lub paszportu, nie wymagając uprzedniego przeniesienia w drodze transkrypcji aktu urodzenia tego dziecka do krajowego rejestru stanu cywilnego, a także, z drugiej strony, do uznania, podobnie jak każde inne państwo członkowskie, dokumentu pochodzącego od innego państwa członkowskiego, umożliwiającego wspomnianemu dziecku korzystanie bez przeszkód, wraz z każdą ze wspomnianych dwóch osób, z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.<sup>8</sup> Oznacza to, że zaświadczenie, o którym mowa w projekcie ustawy, nie będzie tym dokumentem w rozumieniu postanowienia TSUE, gdyż będzie pochodzić od organu państwa pochodzenia dziecka, a TSUE używając sformułowania „dokument pochodzący od innego państwa członkowskiego”, ma na myśli – w świetle okoliczności sprawy, na kanwie której TSUE orzekał – zagraniczny akt urodzenia dziecka. Z tego powodu, projektowane odebranie zagranicznym aktom urodzenia, w których wskazano jako rodziców osoby tej samej płci, będzie stało w oczywistej sprzeczności ze wskazanym rozstrzygnięciem TSUE, a dążenie przez projektodawców do wykonania wyroku C-490/20 należy ocenić jako pozorne.

Mając na względzie wykonanie wyroku C-490/20 oraz postanowienia wydanego w sprawie C-2/21 wydaje się, że najskuteczniejszym sposobem wykonania tych orzeczeń byłoby wpisanie do dowodu osobistego dziecka danych obojga rodziców przy

---

<sup>8</sup> Zob. postanowienie TSUE z dnia 24 czerwca 2022 r., C-2/21, pkt 52. Pewna niejasność, jaki dokument ma umożliwiać korzystanie ze swobody przemieszczania się i pobytu, która wynika z lektury wyroku C-490/20, zostaje rozwiana w uzasadnieniu postanowienia w sprawie C-2/21. TSUE wyjaśnia bowiem, że „Należy uściślić, że art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 nakłada na organy polskie obowiązek wydania S.R.S.-D. dowodu osobistego lub paszportu niezależnie od przeniesienia w drodze transkrypcji hiszpańskiego aktu urodzenia tego dziecka do polskiego rejestru stanu cywilnego. Tak więc w zakresie, w jakim prawo polskie wymaga transkrypcji aktu urodzenia przed wydaniem polskiego dowodu osobistego lub paszportu, to państwo członkowskie nie może powoływać się na swoje prawo krajowe w celu odmowy wydania S.R.S.-D. takiego dowodu osobistego lub paszportu (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 45), a następnie wskazuje, że „Taki dokument, pojedynczo lub w powiązaniu z innymi dokumentami, w danym przypadku z dokumentem wydanym przez przyjmujące państwo członkowskie danego dziecka, powinien umożliwić dziecku, które znajduje się w sytuacji takiej jak S.R.S.-D., 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, której status jako rodzica tego dziecka został ustalony przez przyjmujące państwo członkowskie tych matek podczas pobytu zgodnego z dyrektywą 2004/38” (wyrok w sprawie C-490/20, pkt 46) – pkt 40 i 41 postanowienia TSUE w sprawie C-2/21. Oznacza to, że dokumentem podstawowym dla korzystania ze wskazanej swobody jest dokument podróży: dowód osobisty lub paszport.



jednoczesnym utrzymaniu mocy dowodowej zagranicznych aktów urodzenia, które rejestrują zdarzenia nierozpoznane w prawie polskim. Biorąc pod uwagę przedstawiony projekt ustawy, rekomenduję zatem rezygnację ze zniesienia mocy dowodowej zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodziców dziecka wskazuje się osoby tej samej płci oraz zagwarantowanie wpisania obojga rodziców wskazanych w takim akcie do dowodu osobistego dziecka, jako rozwiązania najlepiej uwzględniające ochronę praw i wolności dzieci, których sytuacji faktycznej i prawnej dotyczą powyższe rozważania.

## **2. Rejestracja urodzenia w trybie czynności materialno-technicznej z projektowanego art. 99 ust. 1 pkt 2 PASC**

Zgodnie z obowiązującym prawem transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia jest obligatoryjna dla obywatela polskiego m.in. gdy ubiega się on o wydanie polskiego dokumentu tożsamości lub nadanie numeru PESEL (art. 104 ust. 5 PASC). Dodatkowo warto wskazać, że w świetle § 3 ust. 1 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 ze zm.; dalej: „rozporządzenie w sprawie dokumentów paszportowych”), wydanie przez konsula dokumentu paszportowego dla obywatela polskiego jest uzależnione od przedstawienia przez niego odpisu polskiego aktu urodzenia.

NSA w uchwale z 2 grudnia 2019 r. stwierdził, że transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wskazano dwie kobiety jest niedopuszczalna w świetle klauzuli porządku publicznego. Uchwała została podjęta po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład orzekający NSA w sprawie ze skargi kasacyjnej obywatelki od wyroku WSA utrzymującego w mocy decyzje organów administracji o odmowie transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia jej dziecka ze względu na fakt, że wpisano w nim jako rodziców osoby tej samej płci.

Jak już wspomniałem, stwierdzając niedopuszczalność transkrypcji takiego aktu urodzenia, NSA podkreślił jednocześnie w uzasadnieniu uchwały, że jej odmowa w żadnym wypadku nie może doprowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać dokumentów tożsamości i numeru PESEL. Naczelny Sąd

Administracyjny przywołał przy tym zasadę potwierdzoną uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2012 r. (sygn. akt III CZP 58/12) 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. Podkreślono, że 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, w sytuacji, w której w akcie tym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci co, w ocenie NSA, uniemożliwia jego transkrypcję.

W uzasadnieniu uchwały NSA wskazano, że ze względu na obowiązek działania władzy publicznej zgodnie z najlepszym interesem dziecka, kierownik urzędu stanu cywilnego, który odmawia transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia w oparciu o klauzulę porządku publicznego, powinien jednocześnie wystąpić o nadanie dziecku numeru PESEL, gdyż jest organem, któremu ustawodawca przyznał na mocy art. 20 ust. 1 PASC kompetencje do wystąpienia o nadanie numeru PESEL w związku ze sporządzeniem polskiego aktu urodzenia dziecka.

Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE „państwa członkowskie, działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydają i odnawiają swoim obywatelom dowód tożsamości i paszport, potwierdzające ich przynależność państwową”.

Tymczasem nowo projektowany przepis art. 104 ust. 5 PASC dodaje zastrzeżenie w postaci odwołania się do art. 107 PASC, który wskazuje sytuacje, kiedy transkrypcja nie może być dokonana i zawiera tzw. klauzulę porządku publicznego. Jednocześnie projekt ustawy nie rozstrzyga w sposób niebudzący wątpliwości, czy do uzyskania dowodu osobistego wciąż niezbędne jest przedstawienie polskiego aktu urodzenia. Mając jednak na względzie, że przepisy te nie zostały ujęte w projekcie ustawy i wciąż do uzyskania dowodu osobistego konieczne będzie posiadanie polskiego aktu stanu cywilnego oznacza to, że chcąc uzyskać dowód osobisty dla dziecka, w którego zagranicznym akcie urodzenia jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci – wobec

braku dopuszczalności transkrypcji – osoby tym zainteresowane będą musiały skorzystać z trybu rejestracji ustanowionego w projektowanym art. 99 PASC.

Zgodnie z projektowanymi przepisami, rejestracji w rejestrze stanu cywilnego w formie aktu stanu cywilnego podlegają wyłącznie: 1) urodzenie jako zdarzenie obejmujące pochodzenie dziecka od kobiety (matki) i mężczyzny (ojca); 2) małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny oraz 3) zgon. Jednocześnie, możliwe do tej pory do zamieszczenia w rejestrze wzmianki dodatkowe, przypiski i adnotacje będą mogły odnosić się jedynie do zdarzeń określonych w nowym art. 2 ust. 4 PASC. Oznacza to, że nie będzie można zarejestrować wskazanych wyżej zdarzeń w przypadku, gdy w zagranicznym dokumencie potwierdzającym ten fakt jako rodzice wskazywane są osoby tej samej płci i jednocześnie nie będzie możliwe – jak dotychczas – wpisanie w akcie stanu cywilnego wzmianki dodatkowej albo adnotacji, która wskazywałaby na drugą osobę tej samej płci jako rodzica. Warto zaznaczyć, że już aktualnie obowiązujące przepisy prawa, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźnie wskazują, że w polskim akcie stanu cywilnego nie można jako rodziców dziecka ani małżonków wpisać osób tej samej płci. Jednak, do tej pory, w przypadku transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazane były osoby tej samej płci, kierownicy urzędu stanu cywilnego czynili wzmianki dodatkowe wskazujące w rejestrze na drugą osobę wskazaną w zagranicznym dokumencie jako rodzic dziecka. W przypadku przyjęcia projektu ustawy takie działanie kierownika urzędu stanu cywilnego będzie niezgodne z prawem.

Wydaje się – choć znowu ani projekt ustawy, ani jego uzasadnienie stanowczo tego nie rozstrzygają – że rejestracja zdarzeń w trybie czynności materialno-technicznej ustanowiona w projektowanym art. 99 ust. 1 pkt 2 PASC stanowi niejako substytut transkrypcji, w przypadku tych zagranicznych aktów stanu cywilnego, które nie podlegają w Polsce transkrypcji z uwagi na klauzulę porządku publicznego z art. 107 PASC, tj. przykładowo wskazują na osoby tej samej płci jako rodziców dziecka. Rodzice, którzy będą dążyć do uzyskania dla swojego dziecka dowodu osobistego lub paszportu będą zmuszeni skorzystać z procedury ustanowionej w tym przepisie w celu uzyskania polskiego aktu stanu cywilnego. W wyniku ustanowienia takiej procedury

uzyskania polskiego aktu stanu cywilnego w konsekwencji w obrocie pozostaną dwa akty stanu cywilnego, dotyczące tego samego zdarzenia – zagraniczny i krajowy. Co więcej, te dwa akty będą miały inną treść, tzn. będą wskazywały na przynajmniej jedną inną osobę jako rodzica dziecka – do tej pory w wyniku transkrypcji co prawda funkcjonowały dwa akty stanu cywilnego, ale miały one co do zasady tożsamą treść. Dublowanie aktów stanu cywilnego o zasadniczo różnej treści wydaje się niedopuszczalne z punktu widzenia pewności prawa oraz zaufania do danych umieszczanych w rejestrach publicznych.

Ponadto projektowany art. 99 ust. 1 pkt 2 PASC jest kolejnym przepisem zawartym w projekcie ustawy, który stawia w gorszej sytuacji dzieci urodzone za granicą, w których zagranicznych dokumentach widnieją jako rodzice osoby tej samej płci, od dzieci urodzonych ze związku kobiety i mężczyzny. Dyskryminacyjny charakter tych przepisów w podobny sposób dotyka osoby, które w zagranicznych dokumentach wpisane są jako rodzice. Zdawać sobie bowiem trzeba sprawę, że w przypadku zagranicznego aktu stanu cywilnego, w którym jako rodzice wskazane są dwie kobiety, polski akt stanu rozpozna jedną z nich, druga zaś będzie mogła korzystać z zaświadczenia, o którym mowa w projektowanym art. 51a PASC. Rozważając jednak sytuację, w której jako rodziców dziecka zagraniczny akt stanu cywilnego wskazuje dwóch mężczyzn, trzeba stwierdzić, że jest ona zasadniczo dużo mniej korzystna niż sytuacja dwóch matek. W związku z tym, że przepis przewiduje rejestrację na podstawie dokumentu, z którego wynika przynajmniej biologiczna matka dziecka, ojcowie – w przypadku woli rejestracji na podstawie art. 99 PASC – będą zmuszeni do skorzystania z trybu, w którym to sąd rodzinny i opiekuńczy ustali treść aktu urodzenia, co sprowadza się do ustalenia danych matki dziecka, wyłącznie na potrzeby wpisu w polskim rejestrze. Oznacza to nierówne traktowanie osób pozostających w związku z osobą tej samej płci ze względu najpierw na orientację seksualną, a następnie – w przypadku rodziców-ojców – ze względu na płeć, w związku z tym, że rodziców-matek nie obejmie, przynajmniej teoretycznie, procedura sądowa w celu określenia ich powiązania (prawnego i biologicznego) z dzieckiem.

Kolejno nie jest też jasne, a uzasadnienie do projektu ustawy nie odnosi się do tego problemu wprost, jakie i czyje dane – w przypadku przeprowadzenia procedur z art. 62 ust. 3 PASC – będą widniały w rejestrze stanu cywilnego, a następnie w dokumentach dziecka. Ma to szczególne znaczenie dla dzieci urodzonych za granicą w procedurze surogacji, która w niektórych państwach jest procedurą prawnie uznaną i legalną (np. w Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, czy w Ukrainie) i które wychowywane są w rodzinach, gdzie rodzicami jest dwóch mężczyzn. Biorąc pod uwagę treść art. 62 ust. 3 PASC należy zakładać, że w takim przypadku zadaniem sądu rodzinnego i opiekuńczego będzie co do zasady ustalenie danych biologicznej matki dziecka. Pojawia się w związku z tym kolejna wątpliwość: czy sąd będzie ustalał dane biologicznej matki dziecka, czy też biologiczne jego pochodzenie od jednego z mężczyzn określonych w zagranicznym akcie stanu cywilnego jako jego rodzic (co w niektórych przypadkach nie jest możliwe), czy też będzie ustalał w akcie urodzenia fikcyjne dane matki i czy – w związku z ustaleniem zgodnie z polskim prawem, że matką dziecka jest kobieta, która je urodziła – będzie ustalał pochodzenie dziecka od męża matki-surogatki. Warto więc podkreślić, że perspektywa postępowania sądowego ustalającego treść aktu urodzenia z pewnością będzie zniechęcać do pobytu w Polsce na stałe rodziny, które musiałyby korzystać z niej w celu uzyskania najpierw polskiego aktu urodzenia, a następnie dowodu tożsamości dla dziecka, co może stać w sprzeczności z unijną swobodą przemieszczania się i pobytu.

### **3. Usunięcie danych rodziców z dowodu osobistego w przypadku dzieci, w których zagranicznych aktach urodzenia wskazano osoby tej samej płci**

Projekt ustawy w projektowanym art. 12 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych wskazuje, że danych określonych w ust. 1 pkt 1 lit. d) – tj. imion rodziców – nie zamieszcza się w warstwie graficznej i elektronicznej dowodu osobistego wydawanego na wniosek osoby legitymującej się zaświadczeniem określonym w art. 51a PASC, chyba że imiona rodziców zamieszczone są w akcie urodzenia określonym w art. 3 ust. 1 bądź 2 PASC. Powyższe wyłączenie wskazuje, że dzieciom wychowywanym przez rodziców będących w związkach jedнопłciowych odmawia się uwidocznienia więzi prawnej z obojgiem rodziców – nawet jeśli jednym z nich jest biologiczna matka

dziecka – w przeciwieństwie do innych dzieci, pochodzących ze związków rodziców różnej płci. Dzieci te, aby ich więź prawna z rodzicami mogła zostać uznana, potrzebują do tego zaświadczenia, o którym mowa w projektowanym art. 51a PASC oraz zagranicznego aktu stanu cywilnego, z którego wynikają dane wpisane w tym zaświadczeniu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taka sytuacja może być rozpatrywana jako dyskryminacja dziecka ze względu na status prawny rodziców powiązany z ich orientacją seksualną, gdyż stawia dzieci wychowywane w związkach jedнопłciowych w oczywście gorszej sytuacji w porównaniu do dzieci wychowywanych w związkach tworzonych przez kobiety i mężczyzn. Rozwiązaniem tej sytuacji, choć nieidealnym z punktu widzenia dziecka, jest rezygnacja z zamieszczania w warstwie graficznej dowodu danych rodziców, tj. zmiana art. 12 ust. 1 lit. d) ustawy o dowodach osobistych przez wykreślenie z niego litery d) lub utrzymanie obowiązujących aktualnie przepisów dotyczących obowiązku zamieszczenia tych danych w stosunku do wszystkich osób, którym dowody osobiste są wydawane.

#### **4. Utrata mocy dowodowej zagranicznych aktów stanu cywilnego**

Przepis art. 3 PASC statuuje zasadę, że akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód stwierdzonych w nim zdarzeń. Ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym. Dotyczy to także zagranicznych aktów stanu cywilnego, które mogą być prostowane w toku postępowania sądowego. Mają one bowiem moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi (art. 1138 KPC). Zagraniczny akt stanu cywilnego jako dokument urzędowy ma na terenie Polski taką samą moc jak polski akt stanu cywilnego i w myśl PASC stanowi wyłączony dowód stwierdzonych w nim zdarzeń. Moc zagranicznego aktu stanu cywilnego nie zależy od wpisania tego aktu do polskich ksiąg stanu cywilnego (transkrypcji). Oznacza to, że – co do zasady – stanu cywilnego można dowodzić wyłącznie na podstawie aktu stanu cywilnego. Akty te stanowią dokumenty urzędowe i są kwalifikowanym dowodem stanu cywilnego, w tym sensie, że złożenie wypisu takiego aktu zwalnia od składania

innych dowodów dla wykazania stanu cywilnego<sup>9</sup>. Wyraz „wyłączny” użyty w brzmieniu art. 3 PASC oznacza, że tylko na podstawie aktu stanu cywilnego można udowodnić fakt urodzenia, małżeństwa lub zgonu. Odnosi się to także do treści aktów stanu cywilnego, tj. danych dotyczących zdarzeń stwierdzonych w aktach oraz zamieszczonych do nich wzmiankach dodatkowych<sup>10</sup>. Akty stanu cywilnego mają wprawdzie silny walor dowodowy, wynikający z art. 3 PASC, ale same nie kreują żadnych relacji prawnych. Dodatkowo, wspomniany art. 3 PASC przesądza o tym, że w odpowiednim postępowaniu sądowym można w razie potrzeby wykazać niezgodność aktu z prawdą<sup>11</sup>.

Uregulowanie zawarte w projektowanym art. 3 ust. 2 PASC z mocy prawa odmawia mocy dowodowej zagranicznym aktom stanu cywilnego, które rejestrują zdarzenia niemieszczące się w wyliczeniu zawartym w art. 2 ust. 4 PASC. Zagraniczne akty stanu cywilnego, które wskazują jako rodziców dziecka osoby tej samej płci albo rejestrują związki nieuregulowane w polskim prawie w świetle przepisów PASC nie będą stanowiły wyłącznego dowodu pochodzenia dziecka od określonych rodziców albo zawarcia związku małżeńskiego. Oznacza to, że w wyniku nowelizacji w przypadku tych zagranicznych aktów, które rejestrują zdarzenia lub stany wskazane wyżej, osoby, dla których ten akt jest sporządzany, będą musiały udowadniać swój stan cywilny w inny sposób.

Projekt ustawy winien zostać poddany ocenie także przez pryzmat zasady sformułowanej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt III CZP 58/12 (OSNC z 2013 r., nr 5, poz. 55). W świetle uchwały Sądu Najwyższego zagraniczne dokumenty urzędowe mają moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi, a **akt stanu cywilnego sporządzony zagranicą stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych także wtedy, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego**. W odniesieniu bowiem do

---

<sup>9</sup> Zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 828/18 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1154/17.

<sup>10</sup> A. Czajkowska [w:] I. Basior, D. Sorbian, A. Czajkowska, Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów, Warszawa 2015, art. 3, LEX.

<sup>11</sup> M. Wojewoda, Zagraniczne rodzicielstwo osób jednej płci a rejestracja stanu cywilnego w Polsce. Glosa do uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19, EPS 2020, nr 8, s. 30-38.

zagranicznych dokumentów stanu cywilnego zastosowanie znajduje reguła określona w art. 1138 KPC.<sup>12</sup> Aktualność powyższego potwierdza również uchwała NSA z 2 grudnia 2019 r.<sup>13</sup>, w której NSA stwierdził, że odmowa transkrypcji nie narusza tej zasady.

Jednocześnie utrata mocy dowodowej, w świetle przedstawionego projektu, nie stanowi przeszkody do wydania zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 6 pkt 4 projektu ustawy. Oznacza to, że polski ustawodawca wyłącznie na potrzeby wydania tego zaświadczenia, uzna więzi prawne łączące rodziców i ich dziecko, podczas gdy odmówi im skuteczności i uznania w celu uzyskania polskiego aktu urodzenia dla tego dziecka.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie niniejszego pisma.

Z poważaniem

Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, t.j.).

<sup>13</sup> Uzasadnienia uchwały NSA, strony 18-19.