



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 20-01-2022 r.

Marcin Wiącek

XI.534.4.2016.FR

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP**

ePUAP -
/Kancelaria_Senatu/SkrytkaESP
kontakt@senat.gov.pl

dot.: ustawy o dokumentach paszportowych (druk senacki nr 615)

Szanowny Panie Marszałku!

W związku z przekazaniem do rozpatrzenia przez Senat uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 46. posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2022 r. ustawy o dokumentach paszportowych (dalej jako: „Ustawa”), wykonując mandat określony w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, pragnę przekazać Panu Marszałkowi moje stanowisko w kwestii niektórych regulacji przedmiotowej ustawy.

Zanim przejdę do omówienia wątpliwości, które przepisy Ustawy mogą budzić z punktu widzenia konstytucyjnych praw i wolności, chciałbym zwrócić uwagę na **systemowy problem, z jakim od lat mierzą się polscy obywatele i obywatelki** urodzeni poza granicami RP, w których aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci. Wiele z tych osób nie uzyskuje bowiem niezbędnych dokumentów tożsamości umożliwiających korzystanie z wszelkich praw wynikających z obywatelstwa, w tym obywatelstwa unijnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie informował o przypadkach naruszania praw małoletnich obywateli RP, polegających na odmowie transkrypcji ich zagranicznych aktów urodzenia, wymaganej w sytuacji, kiedy obywatel polski ubiega się o polski dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL (por. art. 104 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U. z 2021 r. poz. 709, t.j.). Rzecznik podnosił,

że taka praktyka organów administracji prowadzi do sytuacji, w której dzieci posiadające obywatelstwo polskie nie mają możliwości skutecznego ubiegania się o polskie dokumenty tożsamości, w tym dokumenty paszportowe, nie otrzymują numerów PESEL, co w konsekwencji skutkuje **naruszeniem ich praw obywatelskich, zasady dobra dziecka, a także wypełnia znamiona dyskryminacji dziecka ze względu na status prawny rodziców** (ich pozostawanie w jednopłciowym związku)¹.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają kolejne skargi obywateli i obywaterek polskich, znajdujących się w opisanej sytuacji, spotykających się z formalnymi przeszkodami w uzyskaniu dokumentów paszportowych jedynie z tego względu, że nie mają prawnej możliwości uzyskania transkrypcji aktów urodzenia do polskich ksiąg stanu cywilnego. Takie przeszkody wciąż powstają, pomimo uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2019 r. (sygn. akt II OPS 1/19), zgodnie z którą odmowa transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia nie powinna prowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać dokumentu tożsamości – paszportu, dowodu osobistego, lub numeru PESEL.

Taka sytuacja, w razie jej utrzymania, może skutkować także **naruszeniem prawa Unii Europejskiej**, w szczególności art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiającego unijną swobodę przepływu osób. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie C-490/20 (Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, EU:C:2021:1008) orzekł bowiem wyraźnie, że w przypadku małoletniego dziecka, będącego obywatelem Unii, którego akt urodzenia wydany przez właściwe organy innego państwa UE wskazuje jako jego rodziców dwie osoby tej samej płci, **państwo członkowskie, którego to dziecko jest obywatelem, ma obowiązek** – zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE² – **wydania mu** dowodu tożsamości lub **paszportu** bez konieczności uprzedniego sporządzenia aktu urodzenia przez organy krajowe. W zakresie zaś, w jakim prawo tego państwa wymaga sporządzenia krajowego aktu urodzenia przed wydaniem dowodu tożsamości lub paszportu, na co wskazuje prawo i praktyka polska, państwo członkowskie nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, by odmówić sporządzenia dla małoletniego obywatela UE takiego paszportu lub dowodu tożsamości (pkt 45 ww. wyroku).

Biorąc powyższe pod uwagę istnieje konieczność ustawowego uregulowania wymogów formalnych wniosku o wydanie paszportu tak, by w sposób **wyraźny i jednoznaczny zapewnić możliwość uzyskania polskich dokumentów, w tym**

¹ Zob. np. wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 października 2021 r., dostęp:

https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_MSWiA_projekt_ustawy_paszportowej_18.10.2021.pdf

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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. L 158 z 30.4.2004, s. 77 ze zm.)

paszportów, obywatelom polskim, w których zagranicznych aktach urodzenia wpisano jako rodziców osoby tej samej płci, w sposób umożliwiającej korzystanie z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zagwarantowanego w art. 21 ust. 1 TFUE, z każdym z rodziców tej samej płci.

Szczególne wątpliwości pod omawianym względem budzą rozwiązania zawarte w art. 33, 35, 43 przyjętej przez Sejm Ustawy.

Art. 33 ust. 1 pkt g Ustawy stanowi, że wniosek o wydanie dokumentu paszportowego zawiera między innymi numer PESEL osoby, której ma być wydany. Tymczasem polscy obywatele urodzeni zagranicą, w których aktach urodzenia widnieją rodzice tej samej płci, bardzo często spotykają się z odmową nadania numeru PESEL. Zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510), w stosunku do obywateli polskich zamieszkujących poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z ubieganiem się o polski dokument tożsamości obligatoryjnie gromadzi się dane co do imion i nazwisk rodowych rodziców. Jak wynika z błędnej, w mojej ocenie, interpretacji tych przepisów stosowanej przez niektóre urzędy, w tym konsulaty, przepisy te są uznawane za podstawę odmowy nadania numeru PESEL dzieciom rodziców tej samej płci, z uwagi na brak możliwości wpisania do rejestru PESEL ich danych.

Rozwiązania procedowanej Ustawy powinny zatem umożliwiać obywatelom polskim, w których zagranicznych aktach urodzenia jako rodzice widnieją osoby tej samej płci, wydanie paszportu bez konieczności wskazywania numeru PESEL lub też wprowadzać odpowiednią nowelizację ustawy o ewidencji ludności, tak aby obowiązkowe stało się nadanie numeru PESEL dzieciom, których rodzice, zgodnie z aktem urodzenia, są tej samej płci. Należy uznać, że zagraniczny akt urodzenia jest wystarczającym potwierdzeniem tożsamości dla celów ubiegania się o paszport.

W dalszej kolejności, **art. 35 Ustawy** praktycznie uniemożliwia uzyskanie paszportu tymczasowego przez dzieci – polskich obywateli, które zgodnie z zagranicznym aktem urodzenia posiadają rodziców tej samej płci, jak również przez dzieci, których jedno z rodziców jest nieznane. **Art. 35 pkt 3, 4 i 5 Ustawy** wprowadza bowiem wymóg, by we wniosku o wydanie paszportu tymczasowego osobie nieposiadającej numeru PESEL wskazać „imiona i nazwiska matki i ojca osoby, której ma być wydany paszport tymczasowy” (pkt 3), „nazwiska rodowe matki i ojca osoby, której ma być wydany paszport tymczasowy” (pkt 4), oraz „numery PESEL matki i ojca osoby, której ma być wydany paszport tymczasowy, o ile zostały nadane” (pkt 5).

Wymóg wskazania danych „matki i ojca” – przy czym należy zwrócić uwagę na zastosowany spójnik „i”, który stanowi koniunkcję statuującą obowiązek wskazania jednocześnie danych zarówno matki, jak i ojca – jest niemożliwy do spełnienia przez dzieci,

w których zagranicznych aktach urodzenia widnieją dwie matki lub dwóch ojców. Pożądaną zmianą w przepisie art. 35 Ustawy byłoby odejście od wymogu wskazywania danych „matki i ojca” przy ubieganiu się o paszport tymczasowy, który to wymóg nie obowiązuje na gruncie obecnych rozwiązań ustawowych.

Następnie, **art. 43 Ustawy** określa wymaganą zgodę „matki i ojca” na wydanie paszportu osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która nie ukończyła 18 roku życia. Pojawia się zatem analogiczny problem, jak w przypadku art. 35 pkt 3-5 Ustawy, tj. brak możliwości uzyskania zgody rodziców w przypadku dzieci, których rodzicami, zgodnie z zagranicznymi aktami urodzenia, są osoby tej samej płci.

Wyjątek przewidziany od reguły uzyskania zgody zarówno matki i ojca, określony w art. 43 ust. 8 Ustawy, wprowadza przy tym sformułowania nieostre: „w szczególnych przypadkach”, jeżeli „przemawia za tym dobro tej osoby”. Sformułowania te pozostawiają zbyt duży margines decyzyjny organom stosującym prawo, co może skutkować utrzymaniem sytuacji, w której dzieci rodziców wskazanych w zagranicznym akcie urodzenia nie będą w stanie uzyskać niezbędnych dokumentów.

Podsumowując, pożądanym rozwiązaniem legislacyjnym byłaby wyraźna regulacja w ustawie o dokumentach paszportowych sytuacji polskich obywateli, w których zagranicznych aktach urodzenia wskazani są rodzice tej samej płci. Przeszkody, jakie napotykają te osoby w uzyskaniu paszportu należy uznać za systemowe – stąd istnieje potrzeba reakcji ustawodawcy, która zapewni im możliwość korzystania z ich praw i wolności konstytucyjnych na równi z innymi polskimi obywatelami.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627, tj.), zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o uwzględnienie powyższych uwag w toczącym się procesie legislacyjnym.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/