

Cytowanie

CHICAGO: P. Kuczma, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 128/19*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3, s. 333–339, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.03.24>

APA: Kuczma, P. (2023), *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 128/19*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3, s. 333–339, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.03.24>

Paweł Kuczma

ORCID ID: 0000-0003-1443-4742

Uniwersytet Zielonogórski

E-mail: p.kuczma@wpa.uz.zgora.pl

**Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 16 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 128/19**

Słowa kluczowe: obywatelstwo, sąd administracyjny, sprawa administracyjna, dyskryminacja, klauzula porządku publicznego.

Keywords: citizenship, administrative court, administrative case, discrimination, public order clause

Streszczenie

W glosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że państwo ma obowiązek nadania obywatelstwa polskiego osobie, której rodzice są jednakowej płci, co wynika z przedłożonego przez nich aktu urodzenia i że realizacja tego obowiązku nie zagraża porządkowi publicznemu RP. Zastosowanie klauzuli porządku publicznego w takiej sprawie nie znajduje prawnego uzasadnienia i stanowi rodzaj dyskryminacji dziecka z uwagi na treść aktów międzynarodowych.

Abstract**Gloss to the Decision of the Supreme Administrative Court
of February 16, 2022, file ref. no. II OSK 128/19**

In the commented order, the Supreme Administrative Court held that the state is obliged to grant Polish citizenship to a person whose parents are of the same sex, which results from the birth certificate submitted by them, and that the implementation of this obligation does not threaten the public order of the Republic of Poland. The use of the public order clause in such a case is not legally justified and constitutes a form of discrimination against the child on the basis of the content of international instruments.

✱

I.

Tematyką glosowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt II OSK 128/19) jest kwestia ustalenia posiadania obywatelstwa polskiego przez dziecko, w sytuacji gdy organ nie posiada kompletu informacji na temat statusu matki, w szczególności gdy z kanadyjskiego aktu urodzenia dziewczynki wynika, że jej rodzicami jest dwóch mężczyzn (w tym obywatel Polski), brak jest natomiast danych osobowych biologicznej matki, co wynika z faktu, że małaletnia urodziła się z matki zastępczej (surogatką). Problemem prawnym, z którym mierzyły się organy administracji oraz sądy administracyjne, było ustalenie, czy w zaistniałym stanie faktycznym występuje kolizja pomiędzy systemami prawnymi państw i czy uzasadnione jest zastosowanie klauzuli porządku publicznego. Zastosowanie tej klauzuli stanowiłoby podstawę do odmowy wpisania do rejestru stanu cywilnego aktu urodzenia nazwiska rodzica dziecka, a w konsekwencji pozbawiłoby go prawa do polskiego obywatelstwa.

II.

W niniejszej sprawie organy, a następnie Sąd I instancji, powołując się na wyrażoną w art. 7 p.p.m.¹ klauzulę porządku publicznego, stwierdziły, że istnieją podstawy do odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez małoletnią, z tego względu, że w zagranicznym akcie urodzenia skarżącej jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci – dwaj mężczyźni, co zdaniem organów i Sądu I instancji wyłącza możliwość uznania skutków tego aktu w zakresie stwierdzonego w nim ojcostwa.

Organy stwierdziły, że w polskim systemie prawnym nie funkcjonuje pojęcie matki zastępczej, bowiem macierzyństwo konstytuuje pochodzenie dziecka i stanowi element stanu cywilnego, czyli rodzinnoprawnej sytuacji człowieka. Stan ten jest niepodzielny i w świetle prawa każdy człowiek może mieć tylko jedną matkę i jednego ojca. Konsekwencją tego rozwiązania jest przyjęcie w polskim systemie prawnym koncepcji macierzyństwa biologicznego, które z kolei jest punktem wyjścia dla określenia pochodzenia dziecka i jednocześnie stanowi niezbędną przesłankę dla określenia ojcostwa danego mężczyzny. Ponieważ kanadyjski akt urodzenia małoletniej wskazywał jako rodziców dwóch ojców i jednocześnie uznawał instytucję „matki zastępczej”, to stał on w sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego RP. W konsekwencji uniemożliwia to przyznanie skutków prawnych zagranicznemu aktowi urodzenia małoletniej. Pogląd przeciwny oznaczałby zaakceptowanie na gruncie prawa polskiego skutków nie dających się pogodzić z fundamentalnymi regułami polskiego porządku prawnego o charakterze konstytucyjnym, co naruszałoby klauzulę porządku publicznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 20 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 1133/18, stwierdził jednak, że skarga nie zawiera uzasadnionych podstaw i w całości podzielił ustalenia dokonane przez organy obu instancji. Sąd wskazał m. in., że przez „rodziców” w polskim porządku prawnym rozumie się ojca i matkę

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 lutego 2022 r. uchylił zażarżony wyrok, zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody M. oraz zobowiązał Wojewodę M. do wydania decyzji potwierdzającej posiadanie obywatelstwa polskiego.

¹ Ustawa z 4 lutego 2015 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. 2015, poz. 1792).

III.

Zaprezentowane w glosowanym orzeczeniu stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje na pełną aprobatę.

Stosowanie klauzuli porządku publicznego jest dozwolone tylko w odniesieniu do wyjątkowych, szczególnych przypadków². Jej zastosowanie może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy dochodzi do sprzeczności z podstawową zasadą porządku prawnego, a nie z przepisem prawa nawet o wysokiej doniosłości³. Klauzula porządku publicznego występuje we wszystkich systemach prawnych, a jej podstawową funkcją jest ochrona szczególnych interesów i wartości własnego porządku prawnego. W przedmiotowej sprawie organy oraz sąd I instancji zastosowały tę klauzulę dla ochrony normy wynikającej z art. 18 Konstytucji, który stanowi, że małżeństwo, określone jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo korzystają ze szczególnej ochrony i opieki Rzeczypospolitej Polskiej.

Zastosowanie tej klauzuli nie było uzasadnione z kilku powodów. Po pierwsze, z uwagi na wykładnię historyczną. Na etapie prac nad ustawą – Prawo prywatne międzynarodowe pojawiła się propozycja szczegółowej klauzuli polegającej na wprowadzeniu przepisu, iż „nie stosuje się przepisów prawa obcego regulujących związki osób tej samej płci”. Poprawka zmierzała do zablokowania możliwości stosowania prawa obcego w zakresie, w jakim dopuszczaloby ono małżeństwa lub inne związki homoseksualne, ale proponowaną zmianę uznano za szkodliwą i niepotrzebną⁴. Po drugie, zastosowanie tej klauzuli było sprzeczne z art. 8 EKPCz, zwłaszcza na kanwie wyroku z 21 lipca 2015 r. w sprawie *Oliari i in. v. Włochy*⁵. W swoim orzeczeniu ETPC uznał, że Włochy naruszyły art. 8 Konwencji, tj. prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego, poprzez zaniechanie ustanowienia jakiegokolwiek

² „Orzecznictwo polskich sądów na tle norm kolizyjnych prawa prywatnego międzynarodowego, gdzie stosowanie klauzuli prowadzi do odmowy stosowania prawa obcego, można określić jako nad wyraz skromne”. M. Zachariasiewicz, *Klauzula porządku publicznego jako instrument ochrony materialnoprawnych interesów i wartości fori*, Warszawa 2018, s. LXVIII.

³ Postanowienie SN 2 czerwca 1980 r., sygn. akt I CR 124/80, OSNCP 1981, Nr 1, poz. 13.

⁴ M. Zachariasiewicz, *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, Legalis/el.

⁵ Skarga Nr 18766/11 i 36030/11, HUDOC.

prawnej możliwości instytucjonalizacji związków jedнопłciowych w świetle prawa tego państwa. Także polski system prawny nie przewiduje obecnie możliwości zalegalizowania jedнопłciowego związku partnerskiego. Wydaje się, zatem, że art. 8 EKPCz ogranicza stosowanie polskiej klauzuli porządku publicznego w odniesieniu do związków partnerskich osób tej samej płci. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których homoseksualny związek partnerski został zarejestrowany za granicą, w państwie, gdzie prawo przewiduje tego typu możliwość, a polski organ (sąd) ocenić musi jedynie, czy związek ten wywołuje określone skutki prawne na terytorium RP. Polskie sądy i organy mają obowiązek uznawania tego typu skutków prawnych w takim zakresie, jaki wynika z prawa miarodajnego dla danej kwestii. Z tego też względu powołanie się na klauzulę porządku publicznego z uzasadnieniem, że związki jedнопłciowe są przeciwne podstawowym zasadom porządku prawnego, jest wyłączone z mocy art. 8 EKPCz⁶. Po trzecie, organy i sąd I instancji nie sprecyzowały jaka podstawowa zasada porządku publicznego miała zostać naruszona odwołując się jedynie ogólnie do treści art. 18 Konstytucji. Tymczasem powołanie się na tą klauzulę wymaga wyraźnego wskazania zasady, którą zamierza się chronić. Na marginesie należy zauważyć, że przyznanie dziecku obywatelstwa nie narusza ani szczególnego charakteru małżeństwa kobiety i mężczyzny, nie godzi też ani w rodzinę, macierzyństwo czy rodzicielstwo. Po czwarte, nawet jeśli by uznać za zasadne uczynienie za wzorzec kontroli zasady wyrażonej w art. 18 Konstytucji przez organy i wojewódzki sąd administracyjny, to należało zbadać, czy zastosowanie klauzuli porządku publicznego w niniejszej sprawie nie będzie kolidowało z inną, podstawową zasadą porządku publicznego RP jaką jest prawo do obywatelstwa. Zabrakło zatem dokonania ważenia tych zasad. Tymczasem każdy, kto spełnia kryterium wskazane w art. 34 Konstytucji, ma konstytucyjnie gwarantowane prawo do posiadania obywatelstwa polskiego. Można zatem mówić o konstytucyjnym uprawnieniu do posiadania obywatelstwa polskiego osób narodzonych z obywateli polskich⁷. Wydaje się, że realiach analizowanej sprawy, to art. 34 i podmiotowe prawo do obywatelstwa ma przewagę nad ochroną wartości płynących z art. 18 Konstytucji.

⁶ M. Zacharasiewicz, *op.cit.*

⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 34 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5–6.

Przed wszystkim jednak analiza kwestii odnoszących się do zastosowania w przedmiotowej sprawie klauzuli porządku publicznego była zupełnie niepotrzebna. Naczelny Sąd Administracyjny nie podążył za kierunkiem wyrokowania sugerowanym rozstrzygnięciami organów i sądu I instancji. NSA dostrzegł prawidłowo, że „stosownie do art. 14 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, małoletni nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. Przepis ten normuje zatem podstawowy sposób nabycia obywatelstwa polskiego, tj. nabycie obywatelstwa z mocy prawa według zasady prawa krwi (*ius sanguinis*)⁸. Przesłanką nabycia tego obywatelstwa, oprócz urodzenia, jest obywatelstwo polskie jednego z rodziców. Jeżeli zatem jedno z rodziców dziecka, niezależnie od tego, czy będzie to matka, czy ojciec, posiada polskie obywatelstwo, to małoletni nabywa to obywatelstwo przez urodzenie, z mocy prawa, także wtedy, gdy drugi rodzic nie jest obywatelem polskim lub nawet pozostaje nieznanym”. Na tej podstawie NSA uznał, że analizy na temat pochodzenia skarżącej od matki nie mają żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy; że rozważania Sądu I instancji dotyczące dopuszczalności w polskim systemie prawnym instytucji „rodziców jednoopłciowych” nie były relewantne dla sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się też do kanadyjskiego dokumentu przedstawionego przez skarżącą uznając, że na podstawie zagranicznego aktu urodzenia należało wydać decyzję potwierdzającą posiadania obywatelstwa polskiego. Z uchwały Sądu Najwyższego wynika bowiem, że „zagraniczne dokumenty urzędowe mają moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi, a akt stanu cywilnego sporządzony za granicą stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych także wtedy, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego. W odniesieniu bowiem do zagranicznych dokumentów stanu cywilnego zastosowanie znajduje reguła określona w art. 1138 k.p.c. zrównująca moc dowodową polskich i zagranicznych dokumentów urzędowych”⁹.

Prawidłowość stanowiska NSA potwierdzają też przepisy aktów międzynarodowych wiążące Polskę. Z Konwencji o Prawach Dziecka wynika obowiąz-

⁸ Zob. P. Kuczma, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012, s. 58 i n.

⁹ OSNC 2013, Nr 5, poz. 55.

zek Państw-Stron do respektowania i gwarantowania praw zawartych w Konwencji wobec każdego dziecka, bez jakiegokolwiek dyskryminacji (art. 2 ust. 1), przyznania dziecku obywatelstwa (art. 7 ust. 1) i poszanowania prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym obywatelstwa (art. 8 ust. 1). NSA wytknął zatem, że rozstrzygnięcia organów, jak i Sądu I instancji stanowią dyskryminację małoletniej ze względu na orientację seksualną jej rodziców, co stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 ww. Konwencji.

W niniejszej sprawie odmowa potwierdzenia posiadania obywatelstwa przez skarżącą na skutek braku uznania przez organy, jak i Sąd I instancji stwierdzonego w kanadyjskim akcie urodzenia ojcostwa stanowiła również naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego skarżącej, a więc prawa do potwierdzenia obywatelstwa, będącego elementem jej tożsamości, czyli art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Literatura

Garlicki L., *Komentarz do art. 34 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

Kuczma P., *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012.

Zachariasiewicz M., *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018.

Zachariasiewicz M., *Klauzula porządku publicznego jako instrument ochrony materialnoprawnych interesów i wartości fori*, Warszawa 2018.