

Maciej Jurzyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
m.jurzynski@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7342-7158



Udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (analiza dogmatycznoprawna)

ABSTRAKT

Dokumentacja związana z dowodami osobistymi może być źródłem cennych informacji nie tylko dla podmiotów realizujących zadania publiczne, ale również obywateli zainteresowanych badaniem dziejów ich rodzin czy uzyskiwaniem pamiątek po bliskich osobach zmarłych. Jej udostępnianie odbywa się na zasadach określonych w ustawie o dowodach osobistych. Z uwagi na doniosłość praktyczną zagadnienia w artykule poddano analizie dogmatycznoprawnej przepisy regulujące udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Celem badań była identyfikacja i wyjaśnienie kwestii problematycznych, ocena analizowanej regulacji oraz sformułowanie postulatów zmian. Ustalono, że ustawodawca wprowadził zasadę ograniczonego dostępu do dokumentacji. Dokumentację udostępnia organ gminy lub polski konsul będący w jej posiadaniu, na uzasadniony wniosek złożony przez uprawniony podmiot. Dostęp do dokumentacji osoby zmarłej przez jej bliskich jest możliwy wyłącznie po wykazaniu interesu prawnego, co w praktyce jest przedmiotem kontrowersji. We wnioskach wskazano regulacje, które wymagają korekty lub uzupełnienia, w szczególności zgłoszono postulat ułatwienia dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi osób zmarłych w celach genealogicznych i kultywowania ich pamięci przez osoby bliskie.

SŁOWA KLUCZOWE

dokumentacja związana z dowodami osobistymi, udostępnianie dokumentacji, organ gminy, interes prawny

Sharing documentation related to identity cards: A dogmatic-legal analysis

ABSTRACT

Documentation related to identity cards can be a source of valuable information not only for entities performing public tasks, but also for citizens interested in researching their family history or obtaining mementos of deceased loved ones. Its sharing is governed by the provisions of the Identity Cards Act. Due to the practical significance of the issue, the article provides a dogmatic-legal analysis of the provisions regulating the disclosure of documentation related to identity cards. The aim of the research was to identify and explain problematic issues, evaluate the analyzed regulations, and formulate proposals for changes.

It was established that the legislator introduced the principle of limited access to documentation. The documentation is made available by the municipal authority or Polish consul that possesses it, upon a justified request submitted by an authorized entity. Access to the documentation of a deceased person by their relatives is possible only after demonstrating a legal interest, which in practice is controversial. The conclusions indicate regulations that require correction or supplementation, in particular, a proposal to facilitate access to documentation related to the identity cards of deceased persons for genealogical purposes and to cultivate relatives' memory of them.

KEYWORDS

documentation related to identity cards, sharing of documentation, municipal authority, legal interest

Wprowadzenie

Ustawa z 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych¹, która obowiązuje już od 11 lat², wprowadziła wiele nowych rozwiązań w tym obszarze zadań publicznych, m.in. umożliwiła obywatelom ubieganie się o dowód osobisty w organie dowolnej, wybranej gminy na terytorium Polski i składanie wniosków w postaci elektronicznej, uregulowała również instytucję odmowy wydania dowodu osobistego³. Istotnym *novum* było także określenie zasad dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (art. 75 u.d.o.). Poprzednio obowiązujące przepisy o dowodach osobistych w ogóle nie regulowały tej kwestii, przez co praktyka organów gmin była w tym zakresie niejednolita. Wątpliwości budziła zwłaszcza kwestia możliwości udostępniania dokumentów związanych z dowodami osobistymi osób zmarłych członkom rodziny dla celów genealogicznych. Podstawy prawnej dopuszczalności takiego udostępniania poszukiwano w przepisach o dostępie do informacji publicznej⁴. Wejście w życie przepisów u.d.o. miało rozwiązać pojawiające się wątpliwości.

Nasuwa się jednak pytanie, jakie zasady i przesłanki udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi określił ustawodawca oraz czy unormowania w tym zakresie są kompletne i wystarczające, zwłaszcza w kontekście rosnącego zainteresowania obywateli dziejami swoich rodzin i zapotrzebowania na dostęp do dokumentacji dowodowej osób zmarłych? W niniejszym opracowaniu autor podjął próbę odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze. W tym celu dokonano analizy dogmatycznoprawnej przepisów normujących udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, obejmującej zarówno samą treść prawa, jak i jego interpretacje na podstawie poglądów doktryny i orzecznictwa. Celem podjętych badań jest identyfikacja i wyjaśnienie kwestii problematycznych, ocena analizowanej regulacji oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

1 Dz.U. z 2025 r. poz. 1753, dalej: u.d.o.

2 Dokładnie od 1 marca 2015 r.

3 Zob. szerzej: M. Jurzyński, *Odmowa wydania dowodu osobistego – aspekty prawne i praktyczne*, Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego 2024, nr 1–2, s. 195–213.

4 Stanowisko Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zawarte w piśmie z 25 września 2013 r. nr DSO-WUI-6174-25/13 (niepubl.).

Pojęcie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi

W pierwszej kolejności wymaga wyjaśnienia pojęcie „dokumentacji związanej z dowodami osobistymi” jako przedmiotu udostępniania w trybie art. 75 u.d.o. Pojęcie to ma definicję legalną, zamieszczoną w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.d.o. Zgodnie z tym przepisem użyte w ustawie określenie „dokumentacja związana z dowodami osobistymi” to „ogół dokumentów w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej sporządzonych w związku z wydawaniem dowodu osobistego zarówno przez wnioskodawców, jak i przez organy administracji publicznej, przechowywanych w siedzibie organu gminy”.

Należy zauważyć, że definicja legalna pojęcia w brzmieniu pierwotnym nie zawierała wskazania, że chodzi o dokumenty „przechowywane w siedzibie organu gminy”. Zapis ten dodano w wyniku nowelizacji ustawy⁵, która weszła w życie 4 marca 2019 roku. Sens i cel tej zmiany są niejasne, a obecna definicja pojęcia nie koresponduje z art. 60 u.d.o., z którego wynika, że dokumentację związaną z dowodami osobistymi gromadzą i przechowują nie tylko organy gmin, ale również konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Większość dokumentów związanych z dowodami osobistymi jest aktualnie generowana i przechowywana w postaci elektronicznej, w Rejestrze Dowodów Osobistych⁷, więc zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia do dokumentacji przechowywanej w siedzibie organu gminy nie jest zasadne.

Wydanie dowodu osobistego następuje w ramach stosownej procedury, w trakcie której jest wytwarzana pewna dokumentacja⁸, obejmująca zasadniczo wniosek o wydanie i formularz odbioru dowodu osobistego, ale może również zawierać inne dokumenty, np. pełnomocnictwo szczególne do odbioru dowodu osobistego czy zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu. Postać sporządzenia poszczególnych dokumentów (papierowa lub elektroniczna) implikuje sposób ich przechowywania. Wynika to z art. 62 ust. 1–3 u.d.o., gdzie ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym dokumentację, związaną z dowodami osobistymi przechowuje się w formie, w jakiej została sporządzona⁹, przy czym dokumentację w formie elektronicznej przechowuje się zgrupowaną w systemach teleinformatycznych właściwych organów w sposób uniemożliwiający jej modyfikację lub usunięcie, natomiast dokumentację w formie papierowej przechowuje się zgrupowaną w kopertach dowodowych oznaczonych imieniem i nazwiskiem osoby, imieniem ojca, datą urodzenia, numerem PESEL oraz serią i numerem dowodu osobistego. Należy dodać, że koperty dowodowe nie są rozwiązaniem nowym. Prowadzone są od kilkudziesięciu lat, a ich zawartość zależy w głównej mierze od tego, w jakim czasie zostały utworzone i pod rządami jakiej regulacji prawnej¹⁰.

5 Art. 2 pkt 1 ustawy z 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 60).

6 Przykładowo, konsulowie przyjmują od osób przebywających za granicą zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego (art. 47 ust. 1 u.d.o.).

7 Zgodnie z art. 55 ust. 1 u.d.o. Rejestr Dowodów Osobistych jest rejestrem centralnym prowadzonym w systemie teleinformatycznym.

8 A. Nodźak, (w:) M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Legalis 2021, art. 75.

9 Właściwszym byłoby użycie w art. 62 u.d.o. słowa „postać”, a nie „forma” – analogicznie do art. 2 ust. 1 pkt 5 u.d.o., bowiem forma dokumentacji jest pisemna, a postać może być papierowa lub elektroniczna.

10 A. Nodźak, (w:) M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa...*, dz. cyt., art. 62.

Organy właściwe i formy prawne ich działania w sprawach udostępniania dokumentacji

Zgodnie z art. 75 ust. 1 u.d.o. organy gmin oraz konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej udostępniają dokumentację związaną z dowodami osobistymi znajdującą się w ich posiadaniu, z wyjątkiem dokumentu, o którym mowa w art. 62 ust. 4 pkt 5. W przepisie tym ustawodawca wskazał organy właściwe w sprawach udostępniania dokumentacji. Są nimi organy gmin¹¹ oraz polscy konsulowie, przy czym każdy z tych organów jest zobowiązany do udostępniania wyłącznie dokumentacji będącej w jego posiadaniu. Jednocześnie art. 75 ust. 1 ustawy wprowadza zakaz udostępniania dokumentu, o którym mowa w art. 62 ust. 4 pkt 5, tj. zawierającego kod umożliwiający odblokowanie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia oraz certyfikatu podpisu osobistego zawartego w warstwie elektronicznej dowodu osobistego.

Ustawodawca nie uregulował kwestii formy prawnej działania organów właściwych w sprawach udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, ani nie wskazał, na czym te czynności polegają. W języku potocznym słowo „udostępniać” znaczy „ułatwić kontakt z czymś lub umożliwić korzystanie z czegoś”¹². Należy więc przyjąć, że udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi może przybierać różne formy, np. umożliwienia wglądu do oryginałów dokumentów w siedzibie organu, przekazania dokumentów w postaci elektronicznej albo kopii lub odwzorowań cyfrowych dokumentów sporządzonych papierowo. Tego rodzaju działania mają charakter faktyczny. Należy je zaliczyć do czynności materialno-technicznych, które są działaniami faktycznymi administracji, podejmowanymi na podstawie i w celu wykonania obowiązujących norm prawnych i mogącymi wywoływać określone skutki prawne w drodze faktów, a nie poprzez tworzenie norm prawnych¹³. W piśmiennictwie za czynności materialno-techniczne uznawane są również takie działania, jak np. doręczenie decyzji, dokonanie zameldowania lub wymeldowania, wydanie zaświadczenia, udostępnienie akt sprawy¹⁴. Wydaje się ponadto, że jeżeli organ nie dysponuje stosowną dokumentacją (np. z tego powodu, że poddano ją brakowaniu albo przekazano do archiwum państwowego), to powinien udzielić informacji „zwykłym” pismem.

W przepisach u.d.o. zabrakło również określenia formy prawnej, w jakiej następuje odmowa udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (czyli załatwienie sprawy w sytuacji, gdy organ dysponuje dokumentacją, ale z określonych powodów nie może jej udostępnić). Wydaje się, że było to niedopatrzenie ze strony ustawodawcy,

11 Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.o., ilekroć w ustawie jest mowa o organie gminy, należy przez to rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

12 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/udostepniac.html> (27.08.2025).

13 Zob. szerzej np.: M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 145–146; M. Stahl, (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 566–567; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 461–462.

14 M. Stahl, (w:) *Prawo...*, dz. cyt., s. 567.

ponieważ wypowiedział się wprost co do formy odmowy udostępnienia danych w trybie jednostkowym z Rejestru Dowodów Osobistych, wskazując w art. 73 ust. 3 u.d.o., że odmowa ta następuje w drodze decyzji administracyjnej. Niewątpliwie w tej samej formie powinna nastąpić odmowa udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Ustalenie to znajduje poparcie w orzecznictwie, gdzie utrwalony jest pogląd, że odmowa dokonania czynności materialno-technicznej powinna być dokonana w formie decyzji, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie wnosi strona. Dopuszcza się w określonych sprawach, aby pozytywne załatwienie sprawy nastąpiło przez podjęcie czynności materialno-technicznej, jednak odmowa dokonania takiej czynności powinna być dokonana w formie decyzji. Taka forma załatwienia sprawy umożliwia instancyjną i pozainstancyjną kontrolę zgodności rozstrzygnięcia z prawem oraz najlepiej chroni zarówno interes społeczny, jak i interes indywidualny strony¹⁵. Odmowa dokonania określonej czynności stanowi władcze i jednostronne rozstrzygnięcie o uprawnieniach określonego podmiotu, a więc powinna mieć formę decyzji. Zastosowanie tej formy działania obliuguje ponadto do zachowania odpowiednich wymogów procesowych związanych z wydaniem decyzji, m.in. przedstawienia prawnej i faktycznej argumentacji uzasadniającej odmowę, które dla organu gminy wynikają z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶, a dla konsula – z przepisów Prawa konsularnego¹⁷.

Tryb i przesłanki udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi

Z przepisu art. 75 ust. 2 u.d.o. wynika zasada działania organów udostępniających dokumentację wyłącznie na uzasadniony wniosek złożony przez uprawniony podmiot. Obowiązek uzasadnienia wniosku oznacza, że wnioskodawca powinien wykazać w treści wniosku niezbędność udostępnienia dla realizacji prawnie określonych celów¹⁸. Powołany przepis określa również wymóg formalny wskazując, że wniosek składa się na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym podpisem lub w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. W świetle tej regulacji za niedopuszczalne należy uznać złożenie wniosku ustnie do protokołu¹⁹.

15 Zob. np. wyrok NSA z 5 stycznia 2017 r., I OSK 1934/15, CBOSA; wyrok NSA z 27 listopada 2015 r., I OSK 2741/15, CBOSA; wyrok NSA z 26 maja 2009 r., I OSK 761/08, CBOSA; także: J. Szremski, *Podjęmowanie czynności materialno-technicznych przez organy administracji publicznej a prawo jednostki do bycia wysłuchanym*, Przegląd Prawa Administracyjnego 2020, nr 3, s. 191–192.

16 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: k.p.a.

17 Ustawa z 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1329 ze zm.), dalej: p.k.

18 A. Nodźak, (w:) M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa...*, dz. cyt., art. 75.

19 Taki sposób wnoszenia podań przewiduje art. 63 § 1 k.p.a., jednak nie ma on zastosowania w sprawach udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, gdyż art. 75 ust. 2 u.d.o. stanowi *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowej.

Wątpliwości budzi to, czy wniosek o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi musi być złożony według wzoru określonego przez właściwego ministra w załączniku do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 78 ustawy²⁰. Wzór wniosku wskazuje niezbędne elementy treści (m.in. dane wnioskodawcy, dane osoby, której wniosek dotyczy, określenie żądanych dokumentów i uzasadnienie potrzeby ich uzyskania), a jego wykorzystanie powinno usprawniać załatwienie sprawy. Przepisy u.d.o. nie nakazują jednak wnoszenia wniosku o udostępnienie dokumentacji według określonego wzoru, zatem należy przyjąć, że nieskorzystanie z niego nie jest brakiem formalnym podania i nie uzasadnia zastosowania przez organ gminy art. 64 § 2 k.p.a.²¹, a przez konsula – art. 77 p.k., które stanowią o obowiązku wezwania wnoszącego do usunięcia braków wniosku w określonym terminie pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Ustawa wprowadza zasadę ograniczonego dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Jest to zupełnie zrozumiałe, gdyż dokumentacja zawiera wiele danych osobowych, które podlegają ochronie prawnej. Podmioty uprawnione do uzyskania dostępu określono w art. 75 ust. 3 pkt 1–3 u.d.o. Katalog ten ma charakter zamknięty. W pierwszej kolejności ustawodawca zaliczył do niego podmioty, o których mowa w art. 66 ust. 3 pkt 1–11 (m.in. organy prokuratury, organy Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) oraz sądy. Zapewnienie dostępu jest uzasadnione charakterem zadań wykonywanych przez te podmioty, zaś dokumentacja może być dla nich źródłem cennych informacji²². Ustawodawca nie sprecyzował żadnych dodatkowych warunków udostępnienia, jak np. niezbędność żądanej dokumentacji do realizacji zadań ww. podmiotów określonych w ustawach szczególnych. Nie oznacza to jednak, że podmioty te nie muszą w ogóle wyjaśniać potrzeby dostępu do dokumentacji, gdyż – jak wyżej wskazano – wniosek o udostępnienie powinien być uzasadniony.

Z art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. wynika ponadto, że uprawnione do uzyskania dostępu są również inne podmioty – jeżeli wykażą interes prawny. Należy przyjąć, że w tym kręgu mieszczą się zarówno podmioty realizujące zadania publiczne – inne niż wymienione w art. 66 ust. 3 pkt 1–11 i sądy, jak i podmioty nierealizujące zadań publicznych, które dostęp do dokumentacji uzyskują w interesie indywidualnym. Przesłanką udostępnienia dokumentacji tym podmiotom jest wykazanie interesu prawnego. Użyty przez ustawodawcę termin „wykazać” należy rozumieć jako równoważny udowodnieniu, przedstawieniu faktów, na które wnioskodawca powołuje się we wniosku w sposób sprawdzalny (dający się zweryfikować i potwierdzić)²³. Wnioskodawca powinien zatem załączyć do wniosku dokumenty,

20 Zob. załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 1604).

21 W judykaturze trafnie wskazano, że powołanie się przez organ na art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów, a zatem tylko wtedy, gdy przepis prawa powszechnie obowiązującego ustanawia wprost określone wymogi co do składanego podania, organ może skutecznie żądać ich spełnienia (np. wyrok NSA z 13.10.2021 r., III OSK 3560/21, CBOSA).

22 Przykładowo, dokumenty zawierające własnoręczny podpis posiadacza dowodu osobistego mogą być przydatne do badania autentyczności podpisów na innych dokumentach, zwłaszcza w sprawach karnych.

23 Wyrok NSA z 27 listopada 2014 r., II OSK 1101/13, CBOSA.

które potwierdzają okoliczności powołane w uzasadnieniu żądania, bowiem na tej podstawie organ oceni, czy wnioskodawca rzeczywiście ma interes prawny w uzyskaniu dostępu do dokumentacji. Na organie udostępniającym nie spoczywa obowiązek poszukiwania dowodów na wykazanie interesu prawnego wnioskodawcy, gdyż ten obowiązek leży po stronie wnioskodawcy²⁴.

Trafnie zauważył P. Gołaszewski, że „interes prawny to pojęcie nieostre, zatem szczegółowe ustalenie jego treści zależy od konkretnych okoliczności danej sprawy i jest pozostawione organowi rozstrzygającemu tę sprawę”²⁵. Doktryna i judykatura dostarczają zaś wyjaśnień i wskazówek, jak należy rozumieć to pojęcie. Na tej podstawie można stwierdzić, że interes prawny to interes indywidualny, który uzyskuje odniesienie prawne, tzn. wynika z normy prawnej, oparty jest na niej lub daje się z nią powiązać²⁶. Jest to obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ubiegania się o udzielenie ochrony prawnej. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa materialnego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś własnej potrzeby. Istotą interesu prawnego jest możliwość wykorzystania go dla osiągnięcia określonego skutku prawnego. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, i aktualny²⁷. Tak rozumiany interes prawny odróżnia się od interesu faktycznego (zwykłego), który występuje wówczas, gdy dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy, ale nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji. Czynnikiem odróżniającym interes prawny i interes faktyczny jest zatem istnienie lub brak normy prawnej przyznającej danemu podmiotowi uprawnienie do ubiegania się o udzielenie mu ochrony²⁸.

Ustawodawca uregulował również zagadnienie odpłatności za udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Powiązał odpłatność z charakterem zadań realizowanych przez podmioty uprawnione²⁹. Zgodnie z art. 75 ust. 4 u.d.o. podmiotom, o których mowa w art. 66 ust. 3 pkt 1–11, sądom oraz innym podmiotom realizującym zadania publiczne w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawach szczególnych dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia się nieodpłatnie. Z art. 75 ust. 5 ustawy wynika natomiast, że podmiotom, o których mowa w ust. 3 pkt 3, nierealizującym zadań publicznych na podstawie ustaw szczególnych, dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia się odpłatnie. Opłatę ustalono w wysokości 31 zł za dokumentację

24 Wyrok NSA z 14 października 2014 r., II OSK 824/13, CBOSA.

25 P. Gołaszewski, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 291.

26 J. Zimmermann, *Prawo...*, dz. cyt., s. 367.

27 Wyrok NSA z 20 grudnia 2022 r., II OSK 2115/21, CBOSA; wyrok NSA z 26 stycznia 2018 r., II OSK 897/16, CBOSA; M. Romańska, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 242–243.

28 M. Romańska, (w:) *Kodeks...*, dz. cyt., s. 242.

29 A. Nodźak, (w:) M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa...*, dz. cyt., art. 75.

związaną z jednym dowodem osobistym. Powinna być wniesiona do kasy organu udostępniającego lub na jego rachunek bankowy przed złożeniem wniosku o udostępnienie dokumentacji, a dowód jej wniesienia należy załączyć do wniosku³⁰. Opłata stanowi dochód budżetu państwa, co wynika z art. 76 u.d.o. Przepisy ustawy nie przewidują zwolnień od opłaty, dlatego ewentualne zwolnienie (w całości lub części) wydaje się możliwe jedynie przez organ gminy, w sytuacji określonej w art. 267 k.p.a., tj. w razie niewątpliwej niemożności poniesienia opłaty przez stronę. Należy ponadto wskazać, że przepisy u.d.o. nie wskazują, jak powinien zachować się organ w sytuacji, gdy opłata za udostępnienie została uiszczona, jednak do udostępnienia nie doszło (np. wydano decyzję odmowną albo wniosek pozostawiono bez rozpoznania). Należy przyjąć, że opłata może być zwrócona wnioskodawcy na jego żądanie, niemniej kwestia ta wymaga stosownego uregulowania.

Nasuwa się ponadto pytanie, czy powyższe zasady mają zastosowanie w sytuacji, gdy udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi żąda osoba, której dokumentacja ta dotyczy? Ustawodawca nie określił odrębnego trybu dla takich przypadków. Zatem *prima facie* wydaje się, że osoba, której dotyczy dokumentacja, może uzyskać do niej dostęp odpłatnie i jeżeli wykaże w tym interes prawny – jako podmiot, o którym mowa w art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. Taką interpretację należy jednak uznać za zbyt rygorystyczną, a to z uwagi na przysługujące każdemu konstytucyjne prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych³¹. W piśmiennictwie wskazano, że uprawnienie to nie ma charakteru bezwzględnego, jednak za odmową udostępnienia jednostce odnoszących się do niej informacji zawartych w urzędowych dokumentach i zbiorach danych muszą przemawiać doniosłe interesy publiczne, a ograniczenia tego prawa muszą czynić zadość zasadom proporcjonalności³². Na podstawie przepisów o dowodach osobistych nie wydaje się zasadne ograniczanie osobom fizycznym dostępu do dotyczącej ich dokumentacji poprzez wprowadzenie wymogu wykazania interesu prawnego. Właściwym rozwiązaniem wydaje się w takim przypadku zastosowanie przez organ gminy *per analogiam* art. 73 § 1 k.p.a., z którego wynika, że strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, zaś uprawnienie to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Co prawda przepis ten – z uwagi na jego umiejscowienie w dziale II k.p.a. – odnosi się do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, którego celem jest wiążąca konkretyzacja norm prawa materialnego względem indywidualnego podmiotu na tle konkretnego stanu faktycznego, w formie orzeczenia³³, jednak dopuszczalne wydaje się odpowiednie stosowanie tego przepisu również w postępowaniach niejurysdykcyjnych załatwianych w formie czynności materialno-technicznej³⁴.

30 Zob. § 3, § 4 ust. 1, § 5 i § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 listopada 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz.U. 2016 poz. 319).

31 Art. 51 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

32 M. Wild, (w:) *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, art. 51.

33 M. Kamiński, (w:) *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.

34 Taki charakter ma wydanie dowodu osobistego, gdyż zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 13 u.d.o. są to „czynności materialno-techniczne organu gminy mające na celu wystawienie dowodu osobistego na rzecz osoby obowiązanej lub uprawnionej do jego posiadania oraz przekazanie go tej osobie”.

W przypadku żądania przez osobę, której dokumentacja dotyczy, wydania uwierzytelnionych kopii dokumentów, odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 73 § 2 k.p.a., co oznacza, że osoba taka powinna uzasadnić wniosek ważnym interesem. Nie musi to być interes prawny, bowiem „ważny interes” jest kategorią szerszą i obejmuje również sferę interesów faktycznych strony³⁵. W przypadku postępowania przed konsulem analogiczną regulację zawiera art. 62 p.k., który przewiduje, że konsul udostępnia stronie na jej żądanie akta sprawy do wglądu (ust. 1); ponadto ustanawia prawo strony do sporządzania odwzorowań cyfrowych i notatek z akt sprawy (ust. 2) oraz nakazuje wydać stronie, na jej wniosek, odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie z akt sprawy, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony (ust. 3).

Udostępnianie dokumentacji z kopert dowodowych osób zmarłych

W praktyce przedmiotem kontrowersji stało się zagadnienie dopuszczalności udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi dotyczącej osób zmarłych dla celów genealogicznych, tj. zbierania pamiątek i informacji o życiu bliskich, badania historii rodziny. Tego rodzaju cele wskazują jedynie na interes faktyczny wnioskodawcy i jako takie nie stanowią podstawy do udostępnienia żądanej dokumentacji, ponieważ w świetle art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. warunkiem udostępnienia jest wykazanie przez wnioskodawcę interesu prawnego. Ustawa nie różnicuje zaś trybów udostępniania dokumentacji w zależności od tego, czy wniosek dotyczy dokumentacji dotyczącej osoby żyjącej, czy osoby zmarłej.

Ważny wpływ na ukształtowanie się praktyki organów gmin w tym zakresie miało stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z września 2017 roku³⁶, zgodnie z którym dopuszczalne jest udostępnienie dokumentacji znajdującej się w kopercie dowodowej osoby zmarłej na rzecz członków najbliższej rodziny, tj. wstępnych lub zstępnych, w przypadkach, gdy uzasadnienie złożonego wniosku oparte jest na motywach odnoszących się do kultu pamięci osoby zmarłej. Przyjęto, że uprawnienie wnioskodawcy, tj. członka najbliższej rodziny, do uzyskania cennych pamiątek związanych z osobą zmarłą (w tym fotografii przedstawiającej wizerunek jej twarzy) znajduje swoje normatywne odzwierciedlenie w art. 23 Kodeksu cywilnego³⁷. Wskazano, że w judykaturze prawo do kultywowania pamięci osoby zmarłej – chociaż niewymienione w powołanym przepisie – jest uznawane powszechnie za samoistne dobro osobiste bliskiej osoby zmarłego³⁸. Przetwarzanie, w tym udostępnianie danych osób zmarłych nie powinno być poddane także takim rygorom, jakie obowiązują w przypadku osób żyjących.

35 J. Malanowski, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 762.

36 Pismo zastępcy dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA z 20 września 2017 r. nr DSO-WUI-6174-206/2016 (niepubl.).

37 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2025 poz. 1071), dalej: k.c.

38 Powołano wyroki SN z 23 września 2009 r., I CSK 346/08, Legalis nr 182027 i z 9 lutego 2011 r., V CSK 256/10, Legalis nr 338437.

W październiku 2021 roku stanowisko w tej materii zajął ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który zaaprobował pogląd, że dysponowanie przez osobę bliską zmarłego samodzielnym dobrem osobistym w postaci kultu pamięci osoby zmarłej stanowi o interesie prawnym w uzyskaniu dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Jednocześnie Sąd przyjął, że na podstawie art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. nieuprawnione jest ograniczanie kręgu osób legitymujących się posiadaniem wskazanego dobra osobistego do krewnych w linii prostej (wstępnych i zstępnych) zmarłego. Przy ocenie bliskości trzeba mieć na uwadze okoliczności faktyczne, które towarzyszyły konkretnym relacjom rodzinnym. Organy powinny ustalić, czy wnioskodawca jest istotnie osobą bliską zmarłego³⁹.

Odmiennej oceny dokonał Naczelny Sąd Administracyjny, który w grudniu 2023 roku w czterech orzeczeniach stwierdził, że samo posiadanie dobra w postaci kultu pamięci po zmarłym przodku, które jest chronione w art. 23 i art. 24 k.c. przed zachowaniem mu zagrażającym lub je naruszającym, nie skutkuje istnieniem interesu prawnego, o którym mowa w art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. Z prawa do kultu pamięci osoby zmarłej nie można wywieść konkretnego obowiązku lub uprawnienia, którego realizacji można dochodzić w postępowaniu administracyjnym. Artykuł 23 k.c. sam w sobie nie kreuje prawa, ale wskazuje na określone dobra osobiste, których istnienie wiąże się z człowieczeństwem i które są dopiero podstawą wszelkich praw i obowiązków. Dobra te podlegają ochronie, ale w sytuacji wystąpienia zagrożenia bądź naruszenia. Dobro osobiste w postaci kultu pamięci zmarłego nie determinuje więc interesu prawnego co do udostępnienia dokumentów związanych z dowodami osobistymi. Strona musi wykazać, że posiadanie wnioskowanych dokumentów służy ochronie jej prawa do kultu pamięci zmarłego. W przypadku jednak, gdy kult pamięci po osobie zmarłej nie jest ani zagrożony, ani naruszony, uznać należy, że strona nie wykazała się interesem prawnym w posiadaniu wnioskowanych dokumentów. Badanie dziejów rodziny nie stanowi interesu prawnego, a zatem nie uzasadnia dostępu do dokumentów związanych z dowodami osobistymi. Jest to jedynie realizacja interesu faktycznego⁴⁰.

Z moich obserwacji wynika, że stanowisko NSA wpłynęło na zmianę praktyki niektórych organów gmin. Aktualnie uwidacznia się niejednorodność działania organów w tym zakresie, gdyż w podobnych sytuacjach niektóre z nich udostępniają dokumentację dotyczącą osób zmarłych, zaś inne odmawiają jej udostępnienia. W konsekwencji ten sam podmiot, powołując się na te same okoliczności faktyczne i prawne, może w jednym organie uzyskać żadaną dokumentację, a w innym spotkać się z odmową. Taka sytuacja nie sprzyja budowaniu zaufania do władzy publicznej.

39 Wyrok WSA w Krakowie z 25 października 2021 r., III SA/Kr 706/21, CBOSA. W nauce prawa cywilnego dominuje pogląd, że podmiotami dobra osobistego, jakim jest kult pamięci osoby zmarłej, są osoby bliskie zmarłego. Stosunek bliskości może wynikać nie tylko z relacji rodzinnych, ale również związku partnerskiego czy relacji opartej na węźle przyjaźni, zwłaszcza długotrwałej, zob. J. Sadowski, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, W. Borysiak, Legalis 2022, art. 23.

40 Wyroki NSA z 13 grudnia 2023 r. o sygn. akt II OSK 517/23, II OSK 1761/22, II OSK 1762/22, II OSK 1983/22, CBOSA.

Podsumowanie

Podsumowując podjęte rozważania, należy stwierdzić, że regulacja prawna udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi jest dość skąpa. Jako regułę naczelną ustawodawca przyjął zasadę ograniczonego dostępu do dokumentacji oraz określił zamknięty katalog podmiotów uprawnionych. Wprowadził ponadto zasadę działania organów udostępniających dokumentację wyłącznie na uzasadniony wniosek złożony przez uprawniony podmiot, sprecyzował formę i postać wniosku oraz uregulował kwestię odpłatności za udostępnienie.

Przeprowadzona analiza przepisów u.d.o. pozwala na sformułowanie kilku postulatów *de lege ferenda*. Po pierwsze, wymaga korekty definicja legalna pojęcia „dokumentacji związanej z dowodami osobistymi” (art. 2 ust. 1 pkt 5 u.d.o.) przez wyeliminowanie zapisu, że chodzi o dokumenty „przechowywane w siedzibie organu gminy”, gdyż zapis ten nie koresponduje z regulacją w zakresie podmiotów przechowujących i udostępniających dokumentację, jak również jej faktyczną postacią (obecnie głównie elektroniczną). Po drugie, ustawodawca powinien określić formę prawną odmowy udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, wskazując, że następuje to w drodze decyzji administracyjnej. Forma działania organów w tym zakresie nie powinna być dorozumiana. Po trzecie, wymaga uregulowania kwestia zwrotu opłaty za udostępnienie dokumentacji w sytuacji, gdy pomimo jej zapłacenia nie dokonano żądanej czynności. Po czwarte, zasadne wydaje się również uregulowanie trybu udostępnienia dokumentacji na wniosek osoby, której dokumentacja bezpośrednio dotyczy. Brak regulacji w powyższym zakresie rodzi wątpliwości interpretacyjne i może skutkować niejednolitością działania organów udostępniających.

W kontekście poczynionych ustaleń dotyczących udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi dotyczącej osób zmarłych, ich krewnym należy wskazać, że ustawodawca powinien rozważyć, czy pozostać przy wymogu wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego w takich przypadkach. Rozbieżności w judykaturze i praktyce organów gmin wskazują, że powiązanie przesłanki udostępnienia dokumentów dotyczących osób zmarłych z koniecznością wykazania interesu prawnego, co jest pojęciem nieostrym i ocennym, jest rozwiązaniem niewystarczającym i wymagającym zmiany. Skoro istnieje zapotrzebowanie społeczne na dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi osób zmarłych i jest ono uzasadnione słusznymi celami (np. gromadzeniem informacji i pamiątek po zmarłych oraz kultywowaniem ich pamięci), to ustawodawca powinien rozważyć ułatwienie tego dostępu. Rozwiązaniem może być określenie w u.d.o. kręgu osób bliskich wprost uprawnionych do uzyskania tej dokumentacji bez konieczności wykazywania interesu prawnego.

Bibliografia

Literatura

- Gołaszewski P., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Jurzyński M., *Odmowa wydania dowodu osobistego – aspekty prawne i praktyczne*, Metryka. Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego 2024, nr 1–2.
- Kamiński M., (w:) *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.
- Malanowski J., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Nodźak A., (w:) M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Legalis 2021.
- Romańska M., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Sadowski J., (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, W. Borysiak, Legalis 2022.
- Stahl M., (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021.
- Szremski J., *Podejmowanie czynności materialno-technicznych przez organy administracji publicznej a prawo jednostki do bycia wysłuchanym*, Przegląd Prawa Administracyjnego 2020, nr 3.
- Wild M., (w:) *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2025 poz. 1691).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2025 poz. 1071).
- Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. 2025 poz. 1753).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. 2023 poz. 1329 ze zm.).
- Ustawa z 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 60).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz.U. 2015 poz. 1604).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 listopada 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz.U. 2016 poz. 319).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 26 maja 2009 r., I OSK 761/08, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14 października 2014 r., II OSK 824/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 27 listopada 2014 r., II OSK 1101/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 27 listopada 2015 r., I OSK 2741/15, CBOSA.

Wyrok NSA z 5 stycznia 2017 r., I OSK 1934/15, CBOSA.
Wyrok NSA z 26 stycznia 2018 r., II OSK 897/16, CBOSA.
Wyrok NSA z 13 października 2021 r., III OSK 3560/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 20 grudnia 2022 r., II OSK 2115/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 13 grudnia 2023 r., II OSK 517/23, CBOSA.
Wyrok NSA z 13 grudnia 2023 r., II OSK 1761/22, CBOSA.
Wyrok NSA z 13 grudnia 2023 r., II OSK 1762/22, CBOSA.
Wyrok NSA z 13 grudnia 2023 r., II OSK 1983/22, CBOSA.
Wyrok SN z 23 września 2009 r., I CSK 346/08, Legalis nr 182027.
Wyrok SN z 9 lutego 2011 r., V CSK 256/10, Legalis nr 338437.
Wyrok WSA w Krakowie z 25 października 2021 r., III SA/Kr 706/21, CBOSA.

CYTOWANIE

Maciej Jurzyński, *Udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (analiza dogmatycznoprawna)*, *Studia Administracyjne* 1(23)/2026, 35–47, DOI: 10.18276/sa.2026.23-03.