

III. Z ORZECZNICTWA

Wojciech Zachariasz*

Zmiany w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawie dostępu do dokumentacji związanej z dowodem osobistym

Developments in the case law of the administrative courts on access to identity card documentation

Abstract. The article undertakes an analysis of the jurisprudence of administrative courts in the scope of providing access to documentation related to an identity card, with particular emphasis on Article 75 of the Act of 6 August 2010 on identity cards. The first part of the paper discusses the clerical practice in the scope of providing access to personal data and interpretational discrepancies concerning the legal basis for access to this information, indicating the application of Articles 23 and 24 of the Civil Code in the context of the protection of personal rights. It is critically pointed out that public administration bodies inconsistently and erroneously apply the provisions, considering the cult of memory of a deceased person as the basis for access to the documentation in question.

In the main part, selected judgments of provincial administrative courts are analysed, and attention drawn to erroneous approaches to interpreting the provisions on access to documentary evidence. Particular attention is given to judgments in which the courts replicated the form and manner of transfer of records adopted in clerical practice to entities that showed only an emotional bond with the deceased whose documents were requested.

The final part of the article presents a landmark decision of the Supreme Administrative Court, which set the right direction for the interpretation of the provisions on the provision of documentation and pointed to the hitherto

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poland, <https://orcid.org/0009-0008-5102-8405>, e-mail: wojzac@st.amu.edu.pl.

misinterpretation of Article 75 of the identity cards and Articles 23 and 24 of the Civil Code.

Keywords: sharing of documentation relating to an ID card – evidence envelope – Article 75 of the ID Act – Articles 23 and 24 of the Civil Code – veneration of the memory of a deceased person

Wprowadzenie

Sposób i tryb udostępniania dokumentacji związanej z dowodem osobistym uregulowany został w art. 75 Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹. Przepis ten w sposób jednoznaczny określa zarówno katalog organów upoważnionych do gromadzenia i przechowywania dokumentacji związanej z dowodem osobistym, jak i podmioty uprawnione do uzyskania dostępu do tych materiałów. W ust. 3 omawianego przepisu wskazano, że dokumentacja związana z dowodem osobistym – określana potocznie mianem „teczek dowodowych” lub „kopert dowodowych” – może być udostępniona ściśle określonym podmiotom². Wśród uprawnionych wymienia się sądy, podmioty realizujące zadania publiczne, a także inne podmioty, o ile wykażą one istnienie interesu prawnego w uzyskaniu dostępu do przedmiotowej dokumentacji³. Należy zauważyć, że ustawodawca zastosował w tym zakresie konstrukcję analogiczną do tej przewidzianej w art. 72 u.d.o., który reguluje tryb jednostkowego udostępnienia danych z Rejestru Dowodów Osobistych. Istotną różnicą pozostaje jednak to, że w odniesieniu do dokumentacji w postaci teczek dowodowych ustawodawca wyłączył możliwość jej udostępnienia podmiotom, które wykazują jedynie interes faktyczny. W konsekwencji, nawet jeśli osoba, której dokumentacja dotyczy, wyrazi zgodę na jej udostępnienie, nie stanowi to wystarczającej podstawy prawnej do zaspokojenia żądania podmiotu nieposiadającego interesu prawnego. W związku z tym interes prawny na gruncie omawianych przepisów nie jest tożsamy z interesem faktycznym, a jego wykazanie wymaga istnienia konkretnej i realnej potrzeby uzasadnionej obowiązującymi normami prawa materialnego⁴. Oznacza

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 671 ze zm., dalej „u.d.o.”.

² A. Nodzak, *Art. 75, w: Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 250–251.

³ Ibidem, s. 251–252.

⁴ W. Maciejko, *Art. 72, w: Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 117–120, 125–126.

to, że samo zainteresowanie informacjami zgromadzonymi w dokumentacji – nawet jeżeli wynika z istotnych względów osobistych, genealogicznych czy historycznych – nie stanowi wystarczającej przesłanki do uzyskania dostępu. Interes prawny musi wynikać z obowiązujących przepisów prawa, a jego istnienie podlega każdorazowej ocenie organu rozpatrującego wniosek o udostępnienie dokumentacji.

Przez lata stosowanie art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. budziło liczne wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza w zakresie określenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dostępu do dokumentacji związanej z dowodem osobistym. Przepis ten w sposób niedookreślony regulował kwestie udostępniania dokumentacji na wniosek osób trzecich i nie odnosił się bezpośrednio do sytuacji, w której osoby bliskie – wstępni (rodzice, dziadkowie) lub zstępni (dzieci, wnuki) – występują o udostępnienie akt dotyczących zmarłego krewnego⁵. Brak jednoznacznych wytycznych w tym zakresie pozostawiał organom administracji publicznej znaczną swobodę w interpretacji przepisu, co prowadziło do wykształcenia się różnorodnych praktyk w zakresie udostępniania przedmiotowych materiałów. Wobec niejednoznaczności regulacji przyjęto ogólną zasadę, zgodnie z którą udostępnienie dokumentacji z tzw. kopert dowodowych było możliwe w przypadku wykazania przez wnioskodawcę pokrewieństwa z osobą, której dotyczą zgromadzone akta⁶. W praktyce oznaczało to, że wnioski składane przez wstępnych lub zstępnych były rozpatrywane pozytywnie, o ile wnioskodawcy przedłożyli dokumenty potwierdzające istnienie więzi rodzinnych⁷. W ten sposób ukształtowała się praktyka, zgodnie z którą pokrewieństwo traktowano jako wystarczającą przesłankę do uzyskania dostępu do dokumentacji, mimo że ustawa *expressis verbis* nie przewidywała takiej możliwości.

W kontekście materialnoprawnej podstawy żądania dostępu do dokumentacji powoływano się na art. 23 i art. 24 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁸. Przepisy te wprowadzają otwarty katalog dóbr osobistych podlegających ochronie prawnej (co wynika ze zwrotu „jak w szczególności”), takich jak cześć, dobre imię, wizerunek czy pamięć

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z 25 X 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 706/21, LEX nr 3247350.

⁶ Zob. decyzja Urzędu Miejskiego w Cybince z dnia 3 VII 2024 r., znak sprawy: SOC-II.5345.1.24.2024; decyzja Urzędu Miasta i Gminy w Osieku z dnia 12 XII 2024 r., znak sprawy: SO.5345.18.2024.RS; decyzja Burmistrza Słubic z dnia 21 II 2025 r., znak sprawy: USCISO.5345.4.2025.JP.

⁷ Ibidem.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm., dalej „k.c.”.

o osobie zmarłej⁹. Zgodnie z art. 23 k.c. dobra osobiste człowieka, w tym pamięć o bliskich, podlegają ochronie na gruncie prawa cywilnego¹⁰. Natomiast art. 24 k.c. przewiduje możliwość dochodzenia ochrony tych dóbr w przypadku ich naruszenia lub zagrożenia¹¹. W praktyce uznano, że ochrona pamięci o zmarłym krewnym, będąca jednym z dóbr osobistych, stanowi wystarczającą podstawę do wykazania interesu prawnego w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o.¹² Warto podkreślić, że w ten sposób organy gminy starały się unikać przewlekłych postępowań administracyjnych, co w rezultacie doprowadziło do nadinterpretacji przepisów ustawy i błędnej wykładni art. 23 i art. 24 k.c.

1. Rozstrzygnięcia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w sprawach udostępniania dokumentacji dowodowej

Wydawane przez kolejne lata decyzje, bazujące na przyjętym w praktyce urzędniczej sposobie powołania się na art. 23 i art. 24 k.c. oraz na wykazaniu pokrewieństwa z wnioskowaną osobą, nie budziły zastrzeżeń zarówno organów administracji publicznej, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych. W wyroku z 25 października 2021 r. WSA w Krakowie rozpatrywał sprawę odmowy udostępnienia dokumentacji związanej z dowodem osobistym zmarłego krewnego w linii bocznej. Zgodnie bowiem z decyzją Prezydenta Miasta Krakowa przedmiotowa dokumentacja udostępniona mogła być jedynie najbliższej rodzinie,

⁹ Ibidem; K. Tokarz, *Więzi rodzinne – definicja, funkcjonowanie i status w systematyce dóbr osobistych polskiego prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 10, s. 142–157; T. Nowakowski, *Więź rodzinna jako dobro osobiste – uwagi na tle krytycznych wypowiedzi doktrynalnych*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 3, s. 86–99.

¹⁰ A. Wojciszke, *Katalog dóbr osobistych w świetle przepisów konstytucji i kodeksu cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 2, s. 659–672; M. Obrębski, *Ochrona dóbr osobistych związanych z osobami zmarłymi w świetle orzecnictwa*, w: *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, pod red. J. Gołaczyńskiego et al., Wrocław 2015, s. 653–667; K. Grablis, *Więzi rodzinne a problematyka dóbr osobistych*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 28, s. 27–44.

¹¹ Ibidem; T. Grzeszak, *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4, s. 7–41.

¹² Zob. decyzja Urzędu Miejskiego w Cybince z dnia 3 VII 2024 r., znak sprawy: SOC-II.5345.1.24.2024; decyzja Urzędu Miasta i Gminy w Osieku z dnia 12 XII 2024 r., znak sprawy: SO.5345.18.2024.RS; decyzja Burmistrza Słubic z dnia 21 II 2025 r., znak sprawy: USCiSO.5345.4.2025.JP.

z pominięciem krewnych w linii bocznej, a także niespokrewnionych. Rozpoznając skargę, wojewoda wskazał, że przepisy ustawy o dowodach osobistych stosują jednakowe zasady dla osób żyjących i dla osób zmarłych. Jednocześnie organ wyraźnie podkreślił, że wniosek oparty na art. 23 k.c. dotyczący kultu osoby zmarłej stanowi interes prawny w rozumieniu ustawy, jednak może dotyczyć tylko najbliższej rodziny zmarłego, a nie osób spoza tego kręgu¹³. WSA w Krakowie w odpowiedzi na złożoną skargę powołał się na wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 26 stycznia 2021 r., w którym wskazano, że „[k]ult pamięci osoby zmarłej, jest samoistnym, juretycznie samodzielnym dobrem osobistym bliskich zmarłego, które występuje w pewnego rodzaju koincydencji z czcą, jaka zostałaby okazana zmarłemu za życia. Kult pamięci stanowi bowiem indywidualną wartość, silnie wiążącą się z osobowością człowieka, w szczególności sferą jego uczuć i pamięci. Właśnie ta pamięć o całokształcie życia osoby zmarłej, niezwykle charakterystyczna dla tego dobra osobistego, stanowi łącznik z czcą zmarłego, która zostałaby mu okazana za życia. Kult pamięci zmarłego – który jest odrębnym, chronionym prawnie dobrem osobistym, podobnie jak cześć człowieka, posiada dwa aspekty. Pierwszy wyrażający się w *stricte* osobistej więzi danej osoby z pamięcią o zmarłym, mowa tu o pamięci mającej swoje podstawy w osobistych wspomnieniach oraz uczuciach, jakimi była darzona osoba zmarła za życia. Drugi aspekt to cześć zewnętrzna mająca swoje przedłużenie w kulcie pamięci osoby zmarłej, która jest nakierowana na pielęgnację szeroko pojętej pamięci o zmarłym, w tym jego dobrego imienia, wobec społeczeństwa, a także ochronę tej dobrej pamięci”¹⁴. Sąd uznał, że kult pamięci o zmarłym jest dobrem osobistym, które chroni bliską więź emocjonalną z osobą zmarłą, a jego celem jest pielęgnowanie pamięci o zmarłym w sposób prawdziwy i niesfałszowany. Tym samym stwierdził, że prawo to nie powinno być ograniczane wyłącznie do najbliższej rodziny w linii prostej, ale może obejmować także inne osoby bliskie zmarłemu¹⁵.

Zastosowanie przez sąd błędnej wykładni art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. w zw. z art. 23 i art. 24 k.c., prowadzące do uznania ochrony pamięci

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z 25 X 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 706/21, op. cit.

¹⁴ Cytat za: wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Lublinie z 26 I 2021 r., sygn. akt I ACa 799/19, LEX nr 3121276.

¹⁵ O. Rudak, *Udostępnienie dokumentacji dowodu osobistego a kult pamięci zmarłego*, „Czasopismo Lege Artis” 2021, nr 42, s. 7–18; wyrok WSA w Krakowie z 25 X 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 706/21, op. cit.

o osobie zmarłej za interes prawny, istotnie wpłynęło na rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udostępnienie dokumentacji z tzw. kopert dowodowych. Dotychczasowe ograniczenie wynikające z udokumentowania pokrewieństwa zostało sprowadzone do wykazania jedynie więzi emocjonalnej z wnioskowaną osobą, co zdaniem sądu wynikało z art. 23 k.c. i z orzecznictwa. Interpretacja ta, odchodząca od literalnego brzmienia przepisów, doprowadziła do konieczności precyzyjniejszego analizowania przez organy administracji publicznej każdego wniosku o udostępnienie dokumentów. W zaistniałej sytuacji po dokładnej analizie przepisów u.d.o. urzędy gminne zaczęły powoli respektować jedynie wnioski, które wskazywały konkretny przepis prawa materialnego potwierdzający interes prawny wnioskodawcy, z kategorięcznym pominięciem art. 23 k.c., uznawanego coraz szerzej za interes faktyczny¹⁶.

Problem ten stał się przedmiotem rozważań WSA we Wrocławiu w wyroku z 13 stycznia 2022 r., który ujawnił rozbieżności w podejściu organów administracyjnych i sądu do kwestii dostępu do dokumentacji dowodowej. Stan faktyczny sprawy dotyczył odmowy udostępnienia dokumentacji związanej z dowodem osobistym przez Prezydenta Miasta Legnicy. Wnioskodawca, powołując się na potrzebę kultywowania pamięci o zmarłym krewnym, złożył wniosek o dostęp do akt z koperty dowodowej. Prezydent Miasta Legnicy, działając jako organ pierwszej instancji, wydał decyzję odmowną, wskazując, że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego, który zgodnie z art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. stanowi warunek konieczny do uzyskania przedmiotowej dokumentacji. W ocenie organu żądanie wnioskodawcy oparte było wyłącznie na interesie faktycznym, co nie spełnia przesłanek ustawowych. W wyniku wniesionego odwołania sprawa trafiła do Wojewody Dolnośląskiego jako organu drugiej instancji, który podtrzymał stanowisko Prezydenta Miasta Legnicy. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda podkreślił, że interes faktyczny, wynikający z osobistych pobudek, takich jak chęć zachowania pamięci o zmarłym, nie może zostać utożsamiony z interesem prawnym. W ocenie organu odwoławczego prawo do pamięci o osobie zmarłej – mimo że uznawane w doktrynie i w orzecznictwie cywilnym za dobro osobiste – nie daje podstawy do żądania dostępu do dokumentacji administracyjnej. Wojewoda zaznaczył, że interes prawny

¹⁶ Decyzja Urzędu Stanu Cywilnego w Bolkowie z dnia 28 XII 2022 r., znak sprawy: USC.3360.12.2022; decyzja Burmistrza Tarczyna z dnia 10 V 2023 r., znak sprawy: SO.5341.1.10.2023.

musi wynikać wprost z obowiązujących norm prawa materialnego i mieć charakter konkretny, indywidualny oraz weryfikowalny. Stanowisko to zostało w całości zakwestionowane przez WSA we Wrocławiu, który w swoim uzasadnieniu odwołał się do argumentacji przedstawionej przez WSA w Krakowie w wyroku z 25 października 2021 r. Wrocławski sąd, opierając się na krakowskim orzeczeniu, wskazał na konieczność uwzględnienia szerszej wykładni pojęcia interesu prawnego w kontekście art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o., uwzględniając przy tym wartości związane z ochroną pamięci o osobie zmarłej jako dobra osobistego chronionego na gruncie art. 23 k.c.¹⁷

Analogiczne rozstrzygnięcia WSA we Wrocławiu podjął również w sprawach o sygnaturach II SA/Wr 469/21 oraz II SA/Wr 476/22, konsekwentnie odwołując się do argumentacji przedstawionej we wcześniejszym wyroku WSA w Krakowie. W przywołanych sprawach sąd wrocławski przyjął jednolitą linię orzecniczą, zgodnie z którą interes prawny, w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o., powinien być interpretowany w sposób uwzględniający ochronę dóbr osobistych, w tym prawa do kultywowania pamięci o osobach zmarłych¹⁸.

Istotne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie II SA/Wr 395/21, w której WSA we Wrocławiu jednoznacznie zakwestionował stanowisko organów administracji publicznej w zakresie wykładni art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. W swoim uzasadnieniu sąd podkreślił, że zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy błędnie przyjęły, iż prawo do ochrony dóbr osobistych, w tym kultu pamięci o osobie zmarłej, nie obejmuje prawa do dostępu do dokumentacji administracyjnej związanej z dowodem osobistym osoby zmarłej. Sąd zaznaczył, że taka interpretacja prowadziłaby do nieuzasadnionego ograniczenia praw osób bliskich, uniemożliwiając im realizację ich uprawnień wynikających z ochrony dóbr osobistych. W uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu stwierdził, że organy administracji publicznej powinny przyjąć, że wnioskodawca, powołując się na kult pamięci o osobie zmarłej, spełnia przesłanki wykazania interesu prawnego w dostępie do dokumentacji zgromadzonej w kopercie dowodowej. Sąd wskazał, że skarżący dostarczył niezbędne dowody potwierdzające pokrewieństwo z osobą, której dokumentacja dotyczy, w tym odpisy aktów stanu cywilnego swoich wstępnych, co w sposób jednoznaczny potwierdzało istnienie

¹⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 I 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 468/21, LEX nr 3353020.

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 I 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 469/21, LEX 3428164; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 XII 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 476/21, LEX nr 3458813.

jego interesu prawnego. W szczególności sąd podkreślił, że prawo do kultywowania pamięci o osobie zmarłej zostało wielokrotnie uznane w orzecznictwie jako dobro osobiste podlegające ochronie na gruncie art. 23 i art. 24 k.c. W ocenie WSA we Wrocławiu nie budziło zatem wątpliwości, że interes prawny wnioskodawcy w dostępie do dokumentacji wynikał z norm prawa materialnego, a jego wykazanie było wystarczające do pozytywnego rozpatrzenia wniosku o udostępnienie danych¹⁹.

Błędna wykładnia przepisów ustawy o dowodach osobistych oraz art. 23 i art. 24 k.c., przyjęta przez WSA w Krakowie, a następnie powielona w orzecznictwie WSA we Wrocławiu, doprowadziła do sytuacji, w której organ drugiej instancji, kierując się zasadą legalizmu oraz koniecznością zapewnienia jednolitości wykładni prawa, podjął decyzję o wniesieniu skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie²⁰.

2. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie udostępnienia dokumentacji dowodowej

Wniesienie przez Wojewodę Dolnośląskiego skarg kasacyjnych w omówionych powyżej wyrokach przyczyniło się do podjęcia kluczowego rozstrzygnięcia w sprawie prawidłowego interpretowania przepisów. W wyrokach wydanych 13 grudnia 2023 r.²¹ NSA przyjął jednolitą linię orzecniczą.

W wyroku rozpatrującym skargę kasacyjną NSA uznał, że zawiera ona usprawiedliwione podstawy. Kluczową kwestią, którą należało rozstrzygnąć, było naruszenie przepisów u.d.o., w szczególności art. 75 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 3. Przepisy te regulują dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, który jest możliwy wyłącznie na uzasadniony wniosek podmiotu legitymującego się interesem prawnym. W związku z tym w sprawie powstała konieczność precyzyjnego zdefiniowania pojęcia interesu prawnego i odróżnienia go od interesu

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 III 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 395/21, LEX nr 3456730. Zob. też wyrok SA w Lublinie z 26 I 2021 r., sygn. akt I ACa 799/19, LEX nr 3121276; wyrok SA w Warszawie z 19 IX 2018 r., sygn. akt VI ACa 595/17, LEX nr 2593593.

²⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 III 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 395/21, op. cit.

²¹ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 13 XII 2023 r., sygn. akt II OSK 1883/22, LEX nr 3655889; sygn. akt II OSK 1762/22, LEX nr 3655894; sygn. akt II OSK 517/23, LEX nr 3655935.

faktycznego. Zdaniem sądu interes prawny musi mieć podstawę w normie prawa materialnego i być sprawdzalny obiektywnie. Musi być on indywidualny, konkretny, aktualny, rzeczywisty, a nie tylko hipotetyczny. Oznacza to, że nie wystarczy samo subiektywne przekonanie wnioskodawcy o potrzebie uzyskania dokumentacji – konieczne jest wykazanie, że wnioskowane dokumenty są niezbędne do realizacji prawnie chronionych uprawnień lub obowiązków. Interes prawny ma zatem znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego²². Orzecznictwo sądowe jednoznacznie wskazuje, że interes faktyczny występuje wtedy, gdy podmiot ma pewne uzasadnione zainteresowanie w uzyskaniu określonej informacji, ale nie może wskazać konkretnej normy prawnej, która przyznawałaby mu uprawnienie do jej uzyskania. Kluczową różnicą między interesem prawnym a interesem faktycznym jest istnienie normy prawnej przyznającej ochronę danej sytuacji prawnej. Sąd podkreślił, że skarżący wskazywali dotychczas jako podstawę prawną swojego interesu art. 23 k.c., który reguluje ochronę dóbr osobistych, w tym kult pamięci osoby zmarłej. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie uznał, że prawo do kultywowania pamięci zmarłego przodka jest samoistnym dobrem osobistym, jednak ochrona takiego dobra przysługuje wyłącznie w przypadku jego zagrożenia lub naruszenia, co wynika z art. 24 k.c.²³ Istnienie dobra osobistego nie jest równoznaczne z interesem prawnym w rozumieniu przepisów o dostępie do dokumentacji urzędowej. W konsekwencji samo posiadanie dobra osobistego, jakim jest kult pamięci osoby zmarłej, nie daje podstawy do żądania dostępu do dokumentów związanych z dowodem osobistym przodka. Istnienie dobra osobistego jest bowiem kwestią faktu, natomiast interes prawny ma wynikać z prawa, a nie z faktu. Wnioskodawca musi więc wykazać, że posiadanie takich dokumentów jest niezbędne do ochrony jego prawa.

Sąd zauważył, że samo powołanie się na art. 23 i art. 24 k.c. nie dowodzi powstania okoliczności wskazujących na zagrożenie lub naruszenie dobra osobistego wnioskodawcy. W związku z tym brak jest podstaw do

²² M. Romańska, *Art 28, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, s. 242; wyroki NSA z: 13 IV 2021 r., sygn. akt II OSK 3263/20, LEX nr 3265962; 29 XI 2018 r., sygn. akt II OSK 10/17, LEX nr 2597355; 22 XI 2017 r., sygn. akt II OSK 9/17, LEX nr 2468196; 26 VII 2016 r., sygn. akt II OSK 286/16, LEX nr 2102258; 9 VI 2016 r., sygn. akt II OSK 2644/14, LEX nr 2083561.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z 9 II 2011 r., sygn. akt V CSK 256/10, LEX nr 794581.

przyznania dostępu do wnioskowanej dokumentacji. Podkreślono również, że prawo do kultu pamięci osoby zmarłej nie rodzi konkretnych uprawnień, które mogłyby być realizowane w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie NSA odniósł się również do ogólnych zasad dostępu do dokumentacji urzędowej, wskazując, że ustawodawca nie przewidział w u.d.o. szczególnych regulacji dotyczących dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi osób zmarłych przez ich krewnych. W przeciwieństwie do ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego²⁴, która przewiduje szczegółowe zasady dostępu do aktów stanu cywilnego w zależności od stopnia pokrewieństwa, u.d.o. nie różnicuje sytuacji bliskich i dalszych krewnych. W związku z tym dostęp do dokumentacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wykazanego interesu prawnego. Ponadto podkreślono, że koperta dowodowa może zawierać dokumenty innych osób, a ich udostępnienie może prowadzić do naruszenia ochrony danych osobowych i dóbr osobistych osób trzecich. W związku z tym konieczne jest wyważenie interesów krewnych osoby zmarłej z ochroną prywatności innych osób. Sąd zwrócił uwagę na konieczność uregulowania tej kwestii przez ustawodawcę w sposób precyzyjny, aby uniknąć sytuacji, w których dostęp do dokumentacji byłby przyznawany w sposób arbitralny lub prowadziłby do kolizji interesów różnych członków rodziny zmarłego. W ocenie sądu organy administracji działały zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem prawa. W związku z tym NSA uchylił wyroki sądów pierwszej instancji i oddalił skargi skarżących, podkreślając, że brak wykazania interesu prawnego stanowi wystarczającą przesłankę do odmowy dostępu do dokumentacji. W konsekwencji decyzje organów administracji zostały uznane za prawidłowe, a zarzuty skargi kasacyjnej okazały się uzasadnione²⁵.

Podsumowanie

Z perspektywy problematyki udostępniania dokumentacji związanej z dowodem osobistym wyrok NSA stanowił kluczowe i ostateczne rozstrzygnięcie istniejących dotąd wątpliwości interpretacyjnych, odnoszących się zarówno do przepisów Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r.

²⁴ Ustawa z dnia 28 XI 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 594).

²⁵ Wyrok NSA z 13 XII 2023 r., sygn. akt II OSK 1883/22, op. cit.

o dowodach osobistych, jak i do zastosowania art. 23 i art. 24 Kodeksu cywilnego jako podstawy prawnej żądania dostępu do dokumentacji urzędowej. Dotychczasowa niejednolita i często błędna praktyka organów administracji publicznej, oparta na nieprecyzyjnym rozumieniu zakresu ochrony dóbr osobistych (w tym szczególnie kultu pamięci osoby zmarłej) oraz obowiązujących procedur administracyjnych, skutkowałą wydawaniem decyzji *de facto* niezgodnych z literą prawa.

W swoim orzeczeniu NSA wyraźnie wskazał, że wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym muszą być każdorazowo poddawane starannej weryfikacji, zarówno pod względem legitymacji materialnoprawnej podmiotu wnioskującego, jak i istnienia interesu prawnego, który znajduje zakotwiczenie w obowiązujących przepisach prawa materialnego. NSA zaakcentował również konieczność ścisłego przestrzegania zasad ochrony danych osobowych oraz dóbr osobistych, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętym modelu wykładni przepisów, uwzględniającym standardy konstytucyjne i unijne.

Wydanie przedmiotowego orzeczenia przyczyniło się do uporządkowania praktyki administracyjnej i nałożenia na organy obowiązku stosowania bardziej rygorystycznych kryteriów oceny wniosków, co w założeniu ma służyć ochronie praw jednostek oraz realizacji zasady legalizmu. Jednak, z uwagi na stosunkowo niedawne wydanie wyroku, w praktyce administracyjnej wciąż można zaobserwować przypadki kontynuowania wcześniejszych, nieprawidłowych praktyk, polegających na udostępnianiu dokumentacji na zasadach obowiązujących przed wydaniem rozstrzygnięcia przez NSA²⁶. Niemniej obserwuje się stopniowe dostosowywanie praktyki organów do nowej linii orzeczniczej, czego efektem jest coraz większa trudność w uzyskaniu dostępu do dokumentacji dotyczącej dowodu osobistego, w szczególności w przypadkach, które dotychczas uznawane były za wystarczająco uzasadnione do udostępnienia danych osobowych²⁷.

²⁶ Zob. decyzja Urzędu Miejskiego w Cybince z dnia 3 VII 2024 r., znak sprawy: SOC-II.5345.1.24.2024; decyzja Urzędu Miasta i Gminy w Osieku z dnia 12 XII 2024 r., znak sprawy: SO.5345.18.2024.RS; decyzja Burmistrza Słubic z dnia 21 II 2025 r., znak sprawy: USCISO.5345.4.2025.JP.

²⁷ Zob. decyzja Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 27 IX 2023 r., znak sprawy: SO.5345.753.2023; decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 3 X 2024 r., znak sprawy: SA-DO-I.5345.100.2024; decyzja Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 17 X 2024 r., znak sprawy: SO.RDO.5345.4.118.2024.XV; decyzja Wójta Gminy Dębica Kaszubska z dnia 28 I 2025 r., znak sprawy: RA.5345.5.1.2025.BM; decyzja Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dnia 13 II 2025 r., znak sprawy: SO.5345.2.1.2025.

BIBLIOGRAFIA

- Grablis K., *Więzi rodzinne a problematyka dóbr osobistych*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2021, t. 28, s. 27–44.
- Grzeszak T., *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „*Przegląd Sądowy*” 2018, nr 4, s. 7–41.
- Maciejko W., Art. 72, w: *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Nodźak A., Art. 75, w: *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, pod red. G. Krawica, Warszawa 2021, s. 250–252.
- Nowakowski T., *Więź rodzinna jako dobro osobiste – uwagi na tle krytycznych wypowiedzi doktrynalnych*, „*Przegląd Sądowy*” 2021, nr 3, s. 86–99.
- Obrębski M., *Ochrona dóbr osobistych związanych z osobami zmarłymi w świetle orzecznictwa*, w: *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, pod red. J. Gołaczyńskiego et al., Wrocław 2015, s. 653–667.
- Romańska M., Art. 28, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, s. 242.
- Rudak O., *Udostępnienie dokumentacji dowodu osobistego a kult pamięci zmarłego*, „*Czasopismo Lege Artis*” 2021, nr 42, s. 7–18.
- Tokarz K., *Więzi rodzinne – definicja, funkcjonowanie i status w systematyce dóbr osobistych polskiego prawa cywilnego*, „*Państwo i Prawo*” 2023, nr 10, s. 142–157.
- Wojciszke A., *Katalog dóbr osobistych w świetle przepisów konstytucji i kodeksu cywilnego*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2000, nr 2, s. 659–672.