

UZASADNIENIE

Dotychczasowe funkcjonowanie instytucji udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi przez właściwe organy gminy (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) rodziło szereg nieporozumień w zakresie katalogu podmiotów uprawnionych do korzystania z danych gromadzonych przez organy gminy. W szczególności doszło do rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych i sygnalizowanej przez Naczelną Sąd Administracyjny potrzeby nowelizacji art. 75 ustawy o dowodach osobistych. Z jednej strony sądy administracyjne wskazywały, że osoby żądające wglądu w dokumentację związaną z dowodami osobistymi osób już zmarłych, które jako bliscy (zwłaszcza krewni) pragnęli uzyskać taki wgląd, są osobami legitymującymi się interesem prawnym w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 października 2021 r., III SA/Kr 706/21, opubl. W CBOSA). W ocenie składów orzekających reprezentujących tę linię orzecniczą już samo powołanie się przez wnioskodawcę na art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061) było dostateczne do uznania, że zainteresowany korzysta z prawa osobistego do kultu i pamięci o osobie zmarłej; nie musi przy tym należeć do najbliższej rodziny zmarłego, którego dotyczą zbiory dokumentów prowadzone przez organ. Zgodnie z drugą linią orzecniczą, reprezentowaną przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2023 r., II OSK 1983/22 (opubl. W CBOSA), wola kultywowania pamięci po zmarłym, która przekłada się na żądanie udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, nie jest równoznaczna z posiadaniem interesu prawnego, skoro zainteresowany nie może wskazać żadnego postępowania administracyjnego lub sądowego, w jakim realnie poszukiwałby ochrony dla zagrożonego naruszeniem prawa osobistego z art. 23 k.c. Jakkolwiek osoba taka posiada interes faktyczny, skoro wykonuje swoje prawa osobiste, to jednak nie materializuje się w jej przypadku interes prawny i osoba taka końcowo zasługuje na odmowę udostępnienia dokumentów z takich zbiorów. W tym drugim przypadku NSA zaznaczył, że z punktu widzenia celowości, rzeczywiście art. 75 ustawy o dowodach osobistych aprobuje trudny do zrozumienia wyłom, to jednak sądy administracyjne oceniają wyłącznie zgodność decyzji z prawem, nie zaś ich celowość i decyzja odmowna musiała w tych realiach zostać uznana za prawidłową.

Bezspornie, osoby, które pragną wykonywać swoje prawo osobiste do czci i kultu osoby zmarłej, a więc w legalny sposób kontynuować cześć, na jaką zmarły zasługiwał już za swojego życia, powinny (choć wedle niektórych poglądów realizują tylko interes faktyczny) korzystać z prawa do zasięgania wiedzy o zmarłych. Tym samym lista uprawnionych do żądania

takich danych powinna obejmować w art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych nie tylko podmioty wykazujące interes prawny (np. toczące spór przed sądem powszechnym o naruszenie czci zmarłego), ale i po prostu wykonujące swoje prawo osobiste do kultu zmarłego, a więc wykazujące się interesem faktycznym.

Projektowana nowelizacja stanowi okazję do naprawienia, w interesie publicznym, pewnych niedostatków katalogu art. 75 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych. Z niewiadomych względów dotychczas z prawa do nieodpłatnego zasięgania danych z organów gmin korzystały sądy, a z prawa tego nie korzystały już obydwie działające w Polsce Trybunały: Konstytucyjny i Stanu, których ranga tym bardziej wskazuje, że nie powinny być wykluczone z tego katalogu.

Usunięciu musi ulec również luka, jaką jest pominięcie instytucji publicznych i społecznych, których ustawowy lub statutowy zakres działania stanowi aktywność wymagająca sięgania do zbiorów dokumentów związanych z dowodami osobistymi. Placówki prowadzące działalność naukową w zakresie historii (uczelnie, instytuty badawcze) nie mogą, jak się wydaje, doznawać przeszkód w sięganiu do danych mających kluczowe znaczenie dla ustalania prawdy historycznej. Podobnie organizacje społeczne (*stowarzyszenia, fundacje, kościelne osoby prawne, organizacje rolnicze, związki zawodowe itd., wymienione np. w art. 5 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego*), o ile w przepisany przez regulacje ustawowe trybie zostały wyposażone w statut – zatwierdzony orzeczeniem sądu (sądu rejestrowego o wpisaniu podmiotu do właściwego rejestru) – który przewiduje ich zakres działania użyteczności publicznej, cennych dla Państwa i społeczeństwa, obejmujący: badania historyczne, popularyzację wiedzy historycznej, genealogii, antropologii, działalności grup etnicznych i kultury — konsekwentnie powinny korzystać z tego podstawowego mechanizmu pozwalającego realizować zadania płynące z legalnie zatwierdzonego w postępowaniu sądowym statutu.

Ustawa nie wywoła żadnych skutków finansowych, ponieważ – jak dotychczas – podania o udostępnienie danych związanych z dowodami osobistymi podlegać będą (względem podmiotów, o które rozszerzono katalog uprawnionych z art. 75 ust. 3) opłatom, które będą wpływać na rzecz Skarbu Państwa w trybie regulacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 319). Zasadne jednak wydaje się wprowadzenie rozwiązania doprecyzowującego, które dotychczas nie dość wyraźnie zostało przez ustawodawcę wyartykułowane. W art. 76 ustawy o dowodach osobistych przewiduje się, że opłaty pobierane są już w chwili składania wniosku z tytułu „udostępnienia danych”, zatem tylko pozytywne załatwienie wniosku powoduje, że opłata za udostępnienie

jest Skarbowi Państwa należna. Nie jest to zatem opłata od złożenia podania, ale od konkretnego wyniku postępowania (pozytywnego, udostępnienia danych). Jeżeli zaś okaże się, że wnioskodawca spotka się z decyzją odmowną – nie dochodzi do udostępnienia danych, a tym samym opłata winna być przez organ zwrócona, skoro ten danych nie udostępnił. Usunięciu tej nieścisłości ma służyć nowy art. 76a ustawy o dowodach osobistych.

Regulacja wymaga też wprowadzenia pewnego elementu procesowego, skoro do katalogu podmiotów uprawnionych zaliczają się również podmioty niezajmujące się profesjonalnie stosowaniem prawa (np. krewni, osoby fizyczne). Nieuiszczenie przez takie osoby wymaganej opłaty (względnie błędne jej obliczenie i uiszczenie w zaniżonej wysokości) nie może skutkować decyzją odmowną i powinno najpierw obligować organ do wezwania o jej uiszczenie w wyznaczonym terminie. Rozwiązanie to ma tym bardziej uzasadnienie, że zainteresowany w momencie składania wniosku zwykle nie zna zakresu (ilościowego i jakościowego) dokumentacji, jakiej się domaga od organu, i może nie mieć wiedzy o wysokości wymaganej opłaty.

Ustawa nie skutkuje koniecznością wydania aktów wykonawczych.

Ustawa pozostaje w zgodzie z regulacjami Unii Europejskiej.