



Warszawa, 11-08-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.520.9.2025.AK

Pan

Marcin Kierwiński

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do mojego Biura wpłynęły wnioski wskazujące na ograniczoną możliwość uzyskania dostępu do historycznych dokumentów ewidencji ludności osób zmarłych przez ich najbliższych. W związku z tym, a także mając na uwadze to, że poszukiwanie swojej tożsamości historycznej ma szczególne znaczenie dla obywateli RP, o czym nie trzeba szerzej przekonywać, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na następujące kwestie.

W jednej ze spraw Wnioskodawczyni zwróciła się z prośbą o pomoc w uzyskaniu dokumentów związanych z jej rodzicami dla celów genealogicznych, szczególnie tzw. kopert dowodowych, które mogą zawierać istotne informacje dotyczące ich pobytu w obozie Auschwitz-Birkenau oraz ich wcześniejszego życia. Urząd miasta odmówił Wnioskodawczyni dostępu, wskazując, że musi wykazać interes prawny, pomimo że podała podstawę prawną i uzasadnienie wykorzystania dokumentów dla celów

genealogicznych. Jednocześnie Wnioskodawczyni wskazała, że Archiwa Państwowe udostępniły jej interesujące ją materiały.

Nie jest to jedyny wniosek, jaki w podobnej sprawie wpłynął do mojego Biura.

Z analizy spraw podobnych, przeprowadzonej w świetle przepisów ustawy o dowodach osobistych¹ oraz ustawy o narodowym zasobie archiwalnym² wynika, że jakkolwiek obowiązujące przepisy przewidują możliwość wnioskowania o dostęp do historycznych dokumentów ewidencji ludności osób zmarłych ze względów genealogicznych, to w praktyce skorzystanie z niej jest utrudnione.

Zgodnie z art. 75 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych dokumentację związaną z dowodami osobistymi udostępnia się na uzasadniony wniosek. Zgodnie natomiast z art. 75 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy do uzyskania dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi są uprawnione inne podmioty, do których zalicza się członków rodziny, jeżeli wykażą interes prawny.

Jak łatwo dostrzec, problem na który pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra – polega na skutecznym wykazaniu interesu prawnego wnioskodawców, co w wielu przypadkach może okazać się niemożliwe.

W orzecznictwie wskazuje się, że interes prawny powinien mieć swoje oparcie w konkretnej normie prawa materialnego³. Chociaż prawo do kultu pamięci po zmarłych jest uznawane w polskim prawie za dobro osobiste (zob. m.in wyrok Sądu Najwyższego z 12 lipca 1968 r., sygn. akt I CR 252/68, OSNC 1970/1, poz. 18), to jego zidentyfikowanie nie stanowi jeszcze dostatecznej podstawy do wykazania istnienia interesu prawnego w postępowaniach z art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych. Interes prawny jest bowiem kategorią odrębną i samoistną, wyrażającą związek materialnoprawny pomiędzy obowiązującą normą prawną a sytuacją prawną danej osoby. Wnioskodawcy muszą w konsekwencji wywodzić, że np. bez dostępu do określonych dokumentów nie mogą w pełni kultywować pamięci o swoich zmarłych krewnych. Zidentyfikowane w takim kontekście dobro osobiste może, ale nie musi stać się podstawą (przesłanką) do stwierdzenia zaistnienia w sprawie interesu prawnego w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych. W konsekwencji w

¹ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (tekst jednolity, Dz. U. z 2022 r. poz. 671 ze zm., powołana jako: ustawa o dowodach osobistych).

² Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jednolity, Dz.U. z 2020 r. poz. 164, powołana jako: ustawa o narodowym zasobie archiwalnym).

³ Por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OPS 1/23.

postępowaniach tych za niewystarczające uznać należy – jakkolwiek najściślej związane z rzeczywistą wolą wnioskodawców – dążenie do odtworzenia historii rodziny, gdyż to jest objęte interesem faktycznym.

Analiza wniosków, które wpłynęły do mojego Biura wskazuje, że problemem jest nie tylko to, że obowiązujące przepisy nie przewidują jasnych i jednoznacznych zasad dotyczących dostępu do dokumentów osobistych zmarłych, ale przede wszystkim to, że organy stosujące omawiane przepisy interpretują je w sposób, który prowadzi do niejednorodnych decyzji organów oraz zróżnicowania na ich tle orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach podobnych⁴.

Ponieważ taki stan rzeczy negatywnie kształtuje sytuację prawną jednostki, ujemnie wpływając na stopień zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, choćby z tego względu, że obywatele w toku poszukiwania swojej tożsamości historycznej są zmuszeni wdawać się w postępowania kasacyjne z organami władzy publicznej w sprawach o wydanie dokumentów dotyczących np. swoich rodziców – pragnę wskazać na potrzebę uregulowania omawianej problematyki na poziomie ustawowym, podnosząc jednocześnie dwie kwestie, które dostrzeżone zostały także w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie o sygn. II OSK 1983/22.

Po pierwsze, ustawa o dowodach osobistych w swym obecnym kształcie zawiera lakoniczną regulację dotyczącą możliwości udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi i nie określa jasno, kiedy i w jakich okolicznościach krewni mają prawo do wglądu w dokumentację. Inaczej – jak zresztą zauważa NSA w sprawie o

⁴ W orzecznictwie sądów administracyjnych wyróżnia się dwa stanowiska dotyczące zakresu ochrony dobra osobistego w postaci kultu pamięci osoby zmarłej. Pierwszy pogląd uznaje, że posiadanie dobra osobistego w postaci kultu pamięci zmarłego (art. 23 k.c.) determinuje posiadanie interesu prawnego co do udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, o którym mowa w art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych. Kult pamięci stanowi dobro osobiste, które przysługuje nie tylko krewnym w linii prostej, ale także innym bliskim osobom, takim jak partner czy osoby niespokrewnione na co wskazują m.in. następujące wyroki: wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2021 r., sygn. akt. III SA/Kr 706/21; wyrok WSA w Opolu z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Op 108/22; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/Wr 469/21 oraz wyrok WSA z 6 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 476/22. Natomiast drugi pogląd, wywodzony głównie z nowszego orzecznictwa NSA, podkreśla, że posiadanie dobra osobistego w postaci kultu pamięci zmarłego (art. 23 Kodeksu cywilnego) nie determinuje posiadania interesu prawnego, o którym mowa w art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych, co potwierdzają wyroki NSA z 13 grudnia 2023 r., sygn. akt: II OSK 517/23, II OSK 1983/22, II OSK 1761/22, II OSK 1762/22 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2025 r., II SA/Wr 626/24.

sygn. II OSK 1983/22 – ma to miejsce w przypadku przepisów ustawy o aktach stanu cywilnego⁵.

Dlatego też, w mojej ocenie, należy rozważyć wprowadzenie regulacji różnicującej przesłanki dostępu do dokumentów z mocy prawa dla bliskich krewnych (np. małżonków, wstępnych, zstępnych, rodzeństwa) od przesłanek dostępu dla dalszych krewnych, dla których konieczne byłoby uzależnienie dostępu od wykazania np. interesu prawnego, podobnie jak ma to miejsce w art. 45 Prawa o aktach stanu cywilnego.

Po drugie, należy zwrócić uwagę, że (stosownie do art. 16b ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy o narodowym zasobie archiwalnym) dostęp do materiałów archiwalnych podlega ograniczeniu także ze względu na ochronę dóbr osobistych i danych osobowych⁶. W tzw. kopertach dowodowych mogą znajdować się dokumenty zawierające dane innych osób, co wymaga odrębnej regulacji ograniczającej dostęp, aby nie naruszać dóbr osobistych oraz prawa do prywatności tychże osób. W tym kontekście zasadne jest wprowadzenie odpowiednich procedur i kryteriów pozwalających na dostęp, a które jednocześnie będą chroniły wskazane dobra, m.in. uwzględniając ryzyko konfliktu interesów między różnymi grupami osób uprawnionych do złożenia wniosku dostępowego i w tym celu przykładowo umożliwiając wyważenie ich praw i interesów w odpowiedniej procedurze z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych⁷.

Ponieważ stosowanie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych (w kontekście zmarłych krewnych) nie jest obecnie jednoznaczne – w świetle obowiązujących regulacji – organy mogą wyważać zidentyfikowane w postępowaniach dostępowych wiązki praw, obowiązków i interesów wnioskodawców negatywnie, tj. z uszczerbkiem dla elastycznej interpretacyjnie kategorii interesu prawnego.

Z tych wszystkich przyczyn uważam za niezbędne podjęcie prac legislacyjnych ukierunkowanych na wprowadzenie do krajowego porządku prawnego

⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jednolity, Dz. U. z 2025 r. poz. 594, powołana jako: ustawa o aktach stanu cywilnego). Samo pokrewieństwo w przypadku dalszych krewnych nie stanowi pozytywnej przesłanki w zakresie dostępu do akt stanu cywilnego.

⁶ Dodatkowo odnotowania wymaga w tym miejscu, że w art. 16a ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym jako "podmioty zobowiązane" do udostępnienia materiałów archiwalnych ustawodawca wskazuje jedynie podmioty, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 przytoczonej ustawy. Archiwa zakładowe organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym organów gmin zostały natomiast wskazane w art. 22 ust. 1 pkt 3a, zatem nie dotyczy ich powyższa regulacja prawna i nie są uprawnione do udostępniania dokumentacji w tym trybie.

⁷ Por. fragment uzasadnienia wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1983/22, pkt. 5.

jednoznacznych przesłanek określających warunki dostępu do historycznych dokumentów ewidencji ludności osób zmarłych, zwłaszcza przez ich najbliższych. Jak bowiem wykazałem usunięcie dostrzeżonych problemów nie jest możliwe w toku dalszej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych, co zresztą podnoszą same składy orzekające w powołanych wyżej orzeczeniach.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — uprzejmie proszę o zajęcie przez Pana Ministra stanowiska w sprawie postulatów zmiany wskazanych przepisów zgodnie z przedstawionymi powyżej uwagami.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

PURDE