

BEOS-548/26

Warszawa, 18 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.63.16.2026

Data wpływu 19.05.2026r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o dowodach osobistych
(druk sejmowy nr 2553)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zdaniem Wnioskodawców funkcjonowanie instytucji udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi przez organy gminy rodzi szereg problemów, jeżeli chodzi o katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z danych gromadzonych przez te organy. Wnioskodawcy wskazują na rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące interesu prawnego osób ubiegających się o wgląd w dokumentację związaną z dowodami osobistymi osób zmarłych.

Kolejnym problemem, który zauważają Wnioskodawcy, jest wykluczenie Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu z katalogu podmiotów mogących korzystać z prawa do nieodpłatnego zasięgnięcia danych od organów gmin.

Ponadto Wnioskodawcy wskazują na istnienie luki, jaką jest pominięcie w katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, dotyczącej osób zmarłych, tych instytucji publicznych i społecznych, których ustawowy lub statutowy zakres działania obejmuje aktywność wymagającą sięgnięcia do zbiorów dokumentów związanych z dowodami osobistymi.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązaniem proponowanym przez Wnioskodawców jest znowelizowanie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹. Zmiany mają polegać na

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1753, ze zm.

(1) doprecyzowaniu, że organy gmin oraz konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej udostępniają dokumentację związaną z dowodami osobistymi znajdującą się w ich posiadaniu, dotyczącą zarówno osób żyjących, jak i zmarłych (projektowany art. 75 ust. 1 ustawy); (2) określeniu, jakie osoby (podmioty) mają być uprawnione do dostępu do dokumentacji dotyczącej osób żyjących i zmarłych (projektowany art. 75 ust. 3 ustawy) oraz (3) uregulowaniu, w jakich przypadkach udostępnianie dokumentacji odbywałoby się odpłatnie (projektowane art. 75 ust. 3 i 4 ustawy).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie poinformowali o rozważaniu rozwiązań alternatywnych, niemniej w deklarowanych skutkach regulacji (DSR) stwierdzili, że „cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.”

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W państwach członkowskich UE dostęp do dokumentacji identyfikacyjnej i ewidencyjnej osób fizycznych jest regulowany w sposób zróżnicowany, zależny od krajowego modelu identyfikacji ludności oraz sposobu organizacji rejestrów publicznych. W części państw członkowskich funkcję zbliżoną do polskiej dokumentacji związanej z dowodami osobistymi pełnią historyczne rejestry meldunkowe, kartoteki mieszkańców lub archiwa ludności, dlatego porównanie obejmuje nie tylko regulacje dotyczące dokumentów tożsamości sensu stricto, lecz również przepisy dotyczące dostępu do historycznych danych identyfikacyjnych.

W **Czechach** dostęp do historycznych danych identyfikacyjnych i archiwalnych regulowany jest przede wszystkim przez ustawę o archiwistyce i służbie archiwalnej² oraz ustawę o księgach metrykalnych, imieniu i nazwisku³. Czeski model opiera się przede wszystkim na archiwach państwowych, księgach metrykalnych oraz historycznych rejestrach ludności, a nie na samej dokumentacji dowodów osobistych. Zgodnie z czeskimi przepisami, księgi metrykalne przekazywane są do archiwów państwowych po upływie określonych terminów ochronnych. Terminy te wynoszą: 100 lat dla ksiąg urodzeń, 75 lat dla ksiąg małżeństw, 30 lat dla ksiąg zgonów. Po upływie wskazanych terminów dokumentacja staje się materiałem archiwalnym dostępnym na zasadach ogólnych, bez konieczności wykazywania interesu prawnego. Jednocześnie czeskie przepisy przewidują możliwość wcześniejszego dostępu do dokumentacji objętej jeszcze okresem ochronnym. Zgodnie z § 25 ustawy o księgach metrykalnych odpisy, zaświadczenia i wcześniejszy dostęp do dokumentacji przysługuje osobie, której dotyczy wpis, członkom jej rodziny, organom państwowym Republiki Czeskiej oraz organom

² Zákon č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-499> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 18 V 2026 r.].

³ Zákon č. 301/2000 Sb. matrikách, jménu a příjmení, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-301>.

jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich ustawowych kompetencji. Uprawnienie takie posiadają również statutowe organy kościołów lub upoważnieni duchowni w odniesieniu do ksiąg metrykalnych prowadzonych przez kościoły do dnia 31 grudnia 1949 r. Dostęp może zostać przyznany także osobie fizycznej, która wykaże, że jest on niezbędny do wykonywania jej praw przed organami państwowymi lub organami samorządu terytorialnego, jak również osobie wykazującej potrzebę dochodzenia roszczeń prawnych za granicą.

We **Francji** kwestie dostępu do historycznych danych osobowych regulowane są przede wszystkim przez Kodeks dziedzictwa kulturowego⁴, w szczególności jego art. L213-1–L213-3. Zgodnie z tymi przepisami archiwa publiczne są co do zasady dostępne dla wszystkich, jednak część dokumentów podlega czasowym ograniczeniom ze względu na ochronę prywatności i danych osobowych. Francuski model opiera się przede wszystkim na archiwach stanu cywilnego i archiwach administracyjnych, a nie na samej dokumentacji dowodów osobistych. Zgodnie z art. L213-2 Kodeksu dokumenty, których udostępnienie mogłoby naruszać prywatność, stają się co do zasady dostępne po upływie 50 lat od sporządzenia dokumentu. Natomiast dla niektórych kategorii dokumentów, w tym rejestrów urodzeń i małżeństw stanu cywilnego, przewidziano termin 75 lat od powstania dokumentu albo 25 lat od śmierci osoby, której dokument dotyczy, jeżeli termin ten jest krótszy. Po upływie wskazanych terminów dokumentacja staje się archiwaliami podlegającym zasadzie swobodnej dostępności (*communicabilité de plein droit*), co oznacza możliwość udostępniania jej bez konieczności wykazywania interesu prawnego. Jednocześnie art. L213-3 Kodeksu przewiduje możliwość wcześniejszego dostępu do dokumentów objętych jeszcze okresem ochronnym w drodze indywidualnej zgody (*dérogation*). O zgodę może wystąpić każda osoba, natomiast organ archiwalny dokonuje indywidualnej oceny wniosku, uwzględniając w szczególności cel wykorzystania dokumentów, interes wnioskodawcy oraz potrzebę ochrony prywatności. W praktyce wcześniejszy dostęp przyznawany jest m.in. członkom rodzin, genealogom, badaczom i osobom realizującym cele naukowe lub prawne⁵. Odmowa dostępu musi być uzasadniona przez organ.

W **Niemczech** dostęp do danych zgromadzonych w aktach stanu cywilnego regulowany jest w rozdziale 9 sekcji 2 federalnej ustawy o aktach stanu cywilnego⁶ (§§ 61-66). Niemiecki model opiera się na rozróżnieniu między dokumentacją pozostającą jeszcze pod ochroną a dokumentacją, która po upływie ustawowych terminów przechodzi do zasobu archiwalnego i podlega reżimowi prawa archiwalnego. Zgodnie z § 5 ust. 5 ustawy o aktach stanu cywilnego okresy ochronne wynoszą: 110 lat dla aktów urodzenia, 80 lat dla aktów małżeństwa, 30 lat dla aktów zgonu. Do czasu upływu wskazanych terminów zastosowanie znajdują przepisy §§ 61-66 ustawy. Zgodnie z § 61 regulacje te obejmują w szczególności wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego, udzielanie informacji, umożliwianie wglądu do wpisów oraz korzystanie z akt zbiorowych (*Sammelakten*). Przepis § 62

⁴ Code du patrimoine, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/td/LEGISCTA000006129161/>.

⁵ Informacje Archiwów Narodowych Francji (*Archives nationales*), <https://www.archives-nationales.culture.gouv.fr/acces-aux-archives-quel-cadre-legal>.

⁶ Personenstandsgesetz vom 19. Februar 2007, BGBl. I S. 122 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/pstg/>.

ustawy przewiduje, że przed upływem okresów ochronnych odpisy, informacje oraz wgląd do akt mogą uzyskać: osoba, której wpis dotyczy, jej małżonek lub partner, wstępni i zstępni, a także każda osoba wykazująca interes prawny (*rechtliches Interesse*). Ocena istnienia interesu prawnego dokonywana jest indywidualnie przez właściwy urząd stanu cywilnego. Ustawa przewiduje również szczególne mechanizmy ochronne. Zgodnie z § 64 możliwe jest ograniczenie udostępniania danych poprzez ustanowienie blokady (*Sperrvermerk*), jeżeli ujawnienie danych mogłoby prowadzić do zagrożenia życia, zdrowia, wolności osobistej lub innych istotnych interesów osoby, której dane dotyczą. Szczególne regulacje dotyczą także organów publicznych i działalności naukowej. Zgodnie z § 65 organy administracji publicznej i sądy mogą uzyskiwać dane z rejestrów stanu cywilnego w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowych kompetencji. Natomiast § 66 ustawy o aktach stanu cywilnego przewiduje możliwość udostępniania danych do celów naukowych i badawczych. Przepis dopuszcza korzystanie z danych przez instytucje naukowe oraz osoby prowadzące badania, jeżeli jest to niezbędne do realizacji określonego projektu badawczego, a interes badawczy przeważa nad potrzebą ochrony danych osobowych. Udostępnienie następuje przy zastosowaniu środków ograniczających ryzyko naruszenia prywatności, w szczególności przez ograniczenie zakresu danych lub stosowanie danych zanonimizowanych, jeżeli cel badań może zostać osiągnięty bez identyfikacji konkretnych osób.

Przepisy federalnej ustawy o ewidencji ludności⁷ przewidują możliwość uzyskiwania danych z rejestrów meldunkowych zarówno przez organy publiczne, jak i osoby prywatne. Ustawa rozróżnia przy tym kilka poziomów dostępu do danych. Zgodnie z § 44 ustawy każda osoba może uzyskać tzw. prostą informację meldunkową, obejmującą podstawowe dane identyfikacyjne, w szczególności imię i nazwisko oraz aktualny adres zamieszkania. Dane te nie mogą być wykorzystane do celów komercyjnych. Szerszy zakres danych może zostać udostępniony w ramach rozszerzonej informacji, obejmującej m.in. datę i miejsce urodzenia, poprzednie nazwiska, stan cywilny, obywatelstwo czy poprzednie adresy, jeżeli wnioskodawca wykaże uzasadniony interes zgodnie z § 45 ustawy o ewidencji ludności. Przepisy przewidują ponadto możliwość uzyskiwania danych przez organy administracji publicznej, sądy i inne podmioty wykonujące zadania publiczne w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowych kompetencji (§§ 34-38).

W **Szwecji** dostęp do dokumentów urzędowych opiera się na konstytucyjnej zasadzie jawności dokumentów publicznych, wyrażonej w ustawie o wolności prasy⁸. Zgodnie z rozdziałem 2 tej ustawy każdy ma, co do zasady, prawo dostępu do dokumentów pozostających w posiadaniu organów publicznych. Szwedzki model identyfikacji ludności opiera się przede wszystkim na centralnym rejestrze ludności prowadzonym przez Szwedzki Urząd Podatkowy (*Skatteverket*), regulowanym

⁷ *Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013*, BGBl. I S. 1084 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bmg/>.

⁸ *Tryckfrihetsförordning (1949:105)*, SFS nr: 1949:105 ze zm., tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/tryckfrihetsforordning-1949105_sfs-1949-105/#K2.

ustawą o ewidencji ludności⁹. Rejestr obejmuje m.in. dane dotyczące miejsca zamieszkania, stanu cywilnego, relacji rodzinnych oraz dat urodzenia i zgonu. Jednocześnie dostęp do danych podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy o jawności i tajemnicy¹⁰. Ochrona obejmuje przede wszystkim dane osób żyjących, jeżeli ich ujawnienie mogłoby prowadzić do naruszenia prywatności lub bezpieczeństwa zainteresowanych. W praktyce, historyczne dane dotyczące osób zmarłych są szeroko dostępne dla celów genealogicznych i badawczych. Znaczna część materiałów archiwalnych, w szczególności ksiąg ludności i dokumentacji parafialnej, została zdigitalizowana i jest udostępniana przez Archiwa Narodowe Szwecji (*Riksarkivet*)¹¹.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt jest tożsamy treściowo i normatywnie z projektem opracowanym przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Dowody pamięci”¹². Projekt opracowany przez wymieniony Komitet¹³ nie został jednak wniesiony do Sejmu i nie otrzymał numeru druku.

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 1 pkt 1 projektu (zmieniającego art. 75 ustawy o dowodach osobistych) będzie poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy pojęcie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oznacza „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”. Natomiast podmiotami uprawnionymi do dostępu do opisanej dokumentacji w świetle art. 75 ust. 3 ustawy są „1) podmioty, o których mowa w art. 66 ust. 3 pkt 1-11; 2) sądy; 3) inne podmioty – jeżeli wykażą interes prawny”. W projekcie katalog ten został nie tylko poszerzony w stosunku do obecnego, ale również podzielony na dwie grupy.

Pierwsza z grup podmiotów otrzymała uprawnienie do dostępu do dokumentacji dotyczącej dowodów osobistych niezależnie od okoliczności pozostawania przy życiu osoby, której dotyczy dokumentacja (projektowany art. 75 ust. 3 pkt 1 lit. a-c oraz pkt 2 lit. a ustawy), natomiast uprawnienie do dostępu dla drugiej grupy podmiotów przyznano jedynie w odniesieniu do dokumentacji osób zmarłych (projektowany art. 75 ust. 3 pkt 2 lit. b-d ustawy).

⁹ *Folkbokföringslag* (1991:481), SFS nr: 1991:481 ze zm., tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/folkbokforingslag-1991481_sfs-1991-481/.

¹⁰ *Offentlighets- och sekretesslag* (2009:400), SFS nr: 2009:400 ze zm., tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets-och-sekretesslag-2009400_sfs-2009-400/.

¹¹ <https://sok.riksarkivet.se/specialsok>.

¹² Postanowieniem z 9 X 2025 r. nr 24 Marszałek Sejmu przyjął zawiadomienie o utworzeniu Komitetu.

¹³ Treść projektu opracowanego przez Komitet dostępna na stronie <https://dowodypamieci.pl/projekt-ustawy/>.

Obecną grupę uprawnionych w art. 75 ust. 3 ustawy do dostępu zarówno do dokumentacji osób żyjących, jak też zmarłych, rozszerzono o Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. W projekcie uzasadniono powyższe rozszerzenie w następujący sposób: „[z] niewiadomych względów dotychczas z prawa do nieodpłatnego zasięgania danych z organów gmin korzystały sądy, a z prawa tego nie korzystały już obydwa działające w Polsce Trybunały: Konstytucyjny i Stanu, których ranga tym bardziej wskazuje, że nie powinny być wykluczone z tego katalogu.” Powyższe uzasadnienie w odniesieniu do TK może budzić wątpliwości. Zauważenia w tym miejscu wymaga, iż obecnie sądy powszechne korzystają z dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi w celu weryfikacji stanu faktycznego sprawy, np. w sprawach spadkowych¹⁴, czy w sprawach o sprostowanie aktów stanu cywilnego¹⁵. Jak wskazuje natomiast sam TK, Konstytucja przyznała mu status „sądu prawa” w zakresie kontroli hierarchicznej zgodności norm, a nie „sądu faktu”, weryfikującego ustalenia faktyczne¹⁶. Tym samym dostęp TK do dokumentacji dotyczącej konkretnych osób nie wydaje się niezbędny do realizacji jego konstytucyjnych zadań.

Grupa uprawnionych do dostępu do dokumentacji zarówno osób żyjących, jak też zmarłych, została rozszerzona w art. 75 ust. 3 ustawy również o każdy podmiot dysponujący uprzednią zgodą osoby, której dotyczy dokumentacja.

Uprawnienie do dostępu wyłącznie do dokumentacji osób zmarłych uzyskiwały natomiast „organizacje społeczne, których statutowa działalność polega na badaniach historycznych, badaniach lub popularyzacji wiedzy z zakresu historii, genealogii, antropologii, odrębności etnicznych lub kulturowych” (projektowany przepis art. 75 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy). W tym miejscu należy wyrazić wątpliwość, iż cytowany przepis, uzależniający dostęp danej organizacji społecznej do dokumentacji osób zmarłych od treści statutu, nie przeciwdziała sytuacjom, w którym nieograniczony dostęp otrzymają np. organizacje uwzględniające w statucie odpowiednie postanowienia jedynie w celu dotarcia do dokumentacji osób zmarłych. Jedynie poglądowo w tym kontekście można podać art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷, zgodnie z którym „[o]rganizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania.” Jak wskazano na tym tle w literaturze, artykuł 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko „w pierwotnym brzmieniu nie wprowadzał żadnych dodatkowych warunków, od których uzależnione

¹⁴ Zob. zarządzenie SR w Głubczycach z 11 VIII 2020 r., sygn. akt I Ns 82/19, nieprawom., dostępne w Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych pod adresem orzeczenia.ms.gov.pl.

¹⁵ Zob. postanowienie SO w Nowym Sączu z 17 XII 2014 r., sygn. akt III Ca 543/13, dostępne w Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych pod adresem orzeczenia.ms.gov.pl.

¹⁶ Zob. postanowienie TK z 25 I 2008 r., sygn. akt Tw 43/07, OTK Seria B 2008 nr 4, poz. 131 oraz wyrok TK z 23 IX 2025 r., sygn. akt P 3/25, OTK Seria A 2025, poz. 97.

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.

było prawo organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu. W konsekwencji dostęp organizacji ekologicznych do postępowań prowadzonych z udziałem społeczeństwa był szeroki – w postępowaniu mogła wziąć udział np. powstała ad hoc już w trakcie postępowania organizacja ekologiczna w formie stowarzyszenia zwykłego. Ustawodawca uznał jednak, iż taki szeroki dostęp stwarza ryzyko nadużyć, dlatego też powinien on zostać ograniczony¹⁸.

Również wyłącznie do dokumentacji osób zmarłych, ale do upływu okresu 10 lat licząc od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zgonu posiadacza dowodu osobistego uzyskali dostęp krewni, czyli „małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu, a także krewny boczny do czwartego stopnia pokrewieństwa” (projektowany art. 75 ust. 3 pkt 2 lit. c ustawy).

Kolejnym skutkiem prawnym projektu będzie stosowanie do udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi – po upływie okresu 10 lat licząc od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zgonu posiadacza dowodu osobistego – zasad określonych w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁹ (dalej: u.n.z.a.) (projektowany art. 75 ust. 3 lit. d ustawy). W tym miejscu należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy „[d]okumentację związaną z dowodami osobistymi przechowuje się przez 10 lat, licząc od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zgonu posiadacza dowodu osobistego.” Natomiast zgodnie z ust. 2 tego artykułu „[d]okumentacja związana z dowodami osobistymi podlega brakowaniu na zasadach i w trybie przepisów wydanych na podstawie art. 5 ust. 2 i 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, przy czym dla dokumentacji przechowywanej przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej dyrektorem właściwego miejscowo archiwum państwowego jest Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych lub upoważniony przez niego dyrektor archiwum państwowego”. Oznacza to, że po 10 latach liczonych w sposób określony powyżej, dokumentacja związana z dowodami osobistymi zostaje przekazana do właściwego miejscowo archiwum państwowego. Skutkiem wynikającym z przepisów projektu będzie natomiast stosowanie do przekazanej do archiwum dokumentacji zasad określonych w art. 16-16e u.n.z.a., ponieważ to w tych przepisach zawarte są zasady udostępniania materiałów archiwalnych²⁰. Konsekwentnie, na archiwa państwowe bezpośrednio nałożony zostanie obowiązek wykonywania usług archiwalnych „w zakresie wyszukiwania informacji i danych zawartych w materiałach archiwalnych, przetwarzania tych informacji i danych, a także sporządzania (...) odwzorowań wizualnych (...) tych materiałów, włącznie z metadanymi odwzorowań cyfrowych” (art. 16 ust. 2a u.n.z.a.) w odniesieniu do omawianej dokumentacji. Dodatkowo, prawnie dopuszczalne będzie korzystanie z dokumentacji (kopert dowodowych) np. w celach zarobkowych

¹⁸ W. Jacyno, J. Rewkowska, komentarz do art. 44 w: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, SIP Legalis 2024.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.

²⁰ A. A. Kania, A. Nodżak, S. Wojciechowski, *Zasady wydawania dokumentów i udostępniania danych w ramach rejestrów publicznych*, SIP Legalis 2024.

(art. 16a ust. 4 pkt 2 u.n.z.a.), co może budzić wątpliwości w kontekście dostępu organizacji społecznych i poruszanej wyżej kwestii ryzyka nadużycia tego dostępu.

Ponadto, o ile zasadą będzie dostęp każdego do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi stanowiącej materiał archiwalny (art. 16a ust. 1 u.n.z.a. – tzw. zasada powszechnego dostępu), o tyle podlegał on będzie ograniczeniu m.in. ze względu na ochronę dóbr osobistych oraz danych osobowych (art. 16b ust. 1 pkt 2 lit. a i b u.n.z.a.). Jak wskazuje się na tym tle w literaturze, „[w] dość częstej dla praktyki archiwalnej sytuacji, gdy treść archiwaliów dotyczy osób już nieżyjących, przywołać warto dobro osobiste, jakim jest kult po zmarłej osobie bliskiej, pozwalający zapewnić pośrednią ochronę prawną czci i honoru tej osoby”²¹. Jednakże, jeżeli zainteresowany będzie posiadał szczególne uprawnienia albo będzie realizował cele korzystające ze szczególnej ochrony prawnej, które będą nadrzędne w stosunku do powyższych ograniczeń, dostęp będzie dozwolony nawet w przypadku materiałów zawierających dane osobowe czy chronionych z uwagi na dobra osobiste (art. 16b ust. 3 pkt 1 u.n.z.a.). Uprawnienia te będą wynikać na przykład z projektowanego art. 75 ust. 3 ustawy.

Zasadą będzie także dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nie wcześniej niż po 30 latach od wytworzenia z uwagi na jej kwalifikację jako ewidencję ludności (art. 16b ust. 2 pkt 5 u.n.z.a.). Ograniczenie to nie będzie jednak stosowane do udostępnienia uprawnionym do dostępu do danych zawartych w tych materiałach (art. 16b ust. 3 pkt 2 u.n.z.a.). Jak wyjaśnił na tym tle Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 listopada 2024 r. „podstawy prawnej do uchylenia okresu karencji należy poszukiwać w szczególnych regulacjach prawnych”²². Podstawę taką będzie zawierać np. projektowany art. 75 ust. 3 ustawy.

Podsumowując powyższy wątek, należy dostrzec, że podmioty i osoby wymienione w projektowanym art. 75 ust. 3 ustawy będą mogły uzyskać dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi pomimo ograniczeń wynikających z art. 16b ust. 1 i 2 u.n.z.a.

W art. 1 pkt 1 projektu określono także, które z uprawnionych podmiotów otrzymają nieodpłatny dostęp do dokumentacji (proj. art. 75 ust. 4 i 5 ustawy). Na tym tle pojawia się wątpliwość, czy TK i TS otrzymają bezpłatny dostęp do dokumentacji.

Trybunały zostały wymienione w projektowanym art. 75 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy. Natomiast w projektowanym art. 75 ust. 4 ustawy jako podmioty uprawnione do bezpłatnego dostępu wymieniono „podmioty uprawnione, o których mowa w ust. 3 pkt 2 lit. d, w art. 66 ust. 3 pkt 1-11, sądy oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawach szczególnych”. Zauważenia wymaga, że obecna treść art. 75 ust. 4 ustawy brzmi następująco: „[p]odmiotom, 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”, przy czym obecnie Trybunały

²¹ M. Konstankiewicz, komentarz do art. 16 b w: A. Niewęglowski, M. Konstankiewicz, *Narodowy zasób archiwalny i archiwa. Komentarz*, LEX 2016.

²² Sygn. akt III OSK 966/23, wyrok dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

nie są uprawnione do dostępu do dokumentacji, a zatem nie zawierają się w zbiorze desygnatów pojęcia „innych podmiotów realizujących zadania publiczne w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawach szczególnych”.

Z kolei w projektowanym art. 75 ust. 5 ustawy przewidziano odpłatny dostęp do dokumentacji dla „podmiotów uprawnionych, o których mowa w ust. 3 pkt 1 lit. c lub pkt 2 lit. b-c, nierealizującym zadań publicznych na podstawie ustaw szczególnych”, w którym to zakresie podmiotowym również nie zawierają się Trybunały.

Skutkiem rozwiązania przyjętego w art. 1 pkt 2 projektu będzie natomiast nałożenie obowiązku na organy gmin (oraz konsulów) w zakresie wezwania do opłaty za udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (projektowany art. 76a ust. 1 ustawy), a także zwrotu tej opłaty na wniosek w przypadku nieuwzględnienia wniosku o udostępnienie dokumentacji (projektowany art. 76a ust. 2 ustawy). Konsekwentnie, skutkiem powyższego rozwiązania będzie przyznanie wnioskującym o udostępnienie dokumentacji uprawnienia do żądania zwrotu opłaty w przypadku nieuwzględnienia wniosku. Zauważyć należy, że przepisy w tym zakresie nie zawierają określenia ani sposobu, ani terminu zwrotu opłaty.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej²³. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁴.

Dostrzeżenia wymaga, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzone są prace nad zmianą ustawy. Jak wynika z pisma sekretarza stanu w MSWiA z 21 sierpnia 2025 r.²⁵, „Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom obywateli odnośnie do respektowania ich prawa do kultu pamięci o osobach zmarłych w zakresie dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, MSWiA przygotowało zmianę art. 75 ustawy o dowodach osobistych, przewidując, że członkowie najbliższej rodziny, bez konieczności wykazywania przez nich interesu prawnego, będą mogli zapoznać się z dokumentami znajdującymi się w tzw. dokumentacji dowodowej, zgromadzonej w związku z prowadzonym postępowaniem o wydanie dowodu osobistego”²⁶. Zmiany we wskazanym zakresie zostały zawarte w art. 2 pkt 40 projektu ustawy o zmianie ustaw w celu optymalizacji niektórych procesów w zakresie spraw obywatelskich²⁷.

²³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o refundacji o dowodach osobistych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Woś), opinia z 13 III 2026 r., BEOS-WPEiM-580/26.*

²⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Woś) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z 13 III 2026 r., BEOS-WPEiM-581/26.*

²⁵ Znak BMP.0790.4.2.2025.

²⁶ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-08/Odpowiedz_MSWiA_historyczne_dokumenty_ewidencji_osob_21_08_2025.pdf. Pismo stanowiło odpowiedź na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 11 VIII 2025 r. znak VII.520.9.2025.AK, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-08/Do_MSWiA_historyczne_dokumenty_ewidencji_osob_11_08_2025.pdf.

²⁷ Projekt w wersji z 5 II 2026 r., numer z wykazu UD 329, dostępny pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12407104/katalog/13186901#13186901>.

2.

Proponowana w projekcie regulacja dotyczy zmiany ustawy wynikającej z rozbieżności w sądownictwie administracyjnym dotyczącej prawa dostępu do danych osobowych gromadzonych przez organy gminy.

Proponowane zmiany mogą być kojarzone z prawem do poszanowania życia prywatnego, które jest chronione w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo to (choć nie tylko ono) zapewnia ochronę także w zakresie danych osobowych²⁸.

Projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt wywiera wpływ na następujące podmioty:

1. obywatele polscy (ok. 30 mln żyjących osób pełnoletnich), których dokumentacja związana z dowodami osobistymi będzie podlegać udostępnieniu;
2. krewni i powinowaci osób zmarłych ok. 10-20 mln osób²⁹, uprawnieni wg. projektowanej ustawy do uzyskania danych zawartych w dokumentacji przechowywanej przez gminy i dotyczącej ich bliskich, korzystający z prawa do zasięgania wiedzy o zmarłych. Realnie osób zainteresowanych poszukiwaniami informacji o osobach im bliskich może być zdecydowanie mniej;
3. indywidualni naukowcy i badacze (zajmujący się np. historią, genealogią, antropologią, ale też archiwiści, regionaliści), których liczba to ok. 50-100 tys. osób³⁰;
4. organizacje społeczne i naukowe zajmujące się genealogią, a także zrzeszające użytkowników, zainteresowane dostępem do danych zawartych w dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (ok. kilkadziesiąt podmiotów)³¹;
5. organy administracji gmin (2479 gmin)³², jako podmioty udostępniające dokumentację związaną z dowodami osobistymi pozostającymi w ich posiadaniu;

²⁸ Zob. *Guide on article 8 of the European Court of Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence* (Updated on 31 August 2025), https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng i *Guide to the Case-Law of the of the European Court of Human Rights. Data protection* (Updated on 31 August 2025), https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_data_protection_eng.

²⁹ Wg. danych GUS liczba zgonów rocznie to ok. 400 tys. osób pomnożona przez liczbę członków rodzin, czyli średnio 3-5 osób. Zakładając, że udostępniane informacje dotyczyć będą także osób zmarłych wcześniej, liczba osób potencjalnie zainteresowanych dostępem do danych wskazanych w projekcie ustawy może być wielokrotnie większa; <https://new.stat.gov.pl/>.

³⁰ Wskazane dane to dane szacunkowe, oparte na danych GUS, POL-on dotyczących pracowników naukowych zatrudnionych w jednostkach naukowych i naukowo-badawczych, związanych z archiwami, a także liczbach odnoszących się do użytkowników archiwów, osób zrzeszonych w towarzystwach naukowych itd. <https://archiwa.gov.pl>, <https://polon.nauka.gov.pl/>.

³¹ Stowarzyszenia i zrzeszenia genealogów: <https://sites.google.com/view/polishgenealogygroup>.

³² <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

6. instytucje publiczne, którym dotychczas nie była udostępniana dokumentacja związana z dowodami osobistymi (tj. 2 instytucje – Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu);
7. konsulaty RP (ok. 100 placówek MSZ)³³ – sieć placówek zagranicznych, jako podmioty udostępniające dokumentację związaną z dowodami osobistymi znajdującymi się w ich posiadaniu;
8. inne podmioty, którym udostępniana jest dokumentacja związana z dowodami osobistymi osób, które wyraziły zgodę na taki dostęp w formie pisemnej lub elektronicznej. Ze względu na brak definicji terminu „inne podmioty” ich liczebność nie jest możliwa do ustalenia.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projekt był wcześniej zgłaszany w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej „Dowody Pamięci”³⁴. Kluczowym celem projektu pozostaje upowszechnienie informacji i umożliwienie dostępu do kopert dowodowych, zawierających dokumentację zgromadzoną w celu wydania dokumentu tożsamości – dowodu osobistego i przechowywanych przez gminy³⁵. W praktyce koperty dowodowe są przechowywane w gminach co najmniej około 50 lat³⁶, co wynika z nadanej im kategorii archiwalnej B50. Okres ten liczy się zazwyczaj od momentu unieważnienia dowodu osobistego albo zakończenia sprawy związanej z jego wydaniem. W praktyce jednak wiele urzędów przechowuje dokumenty dłużej, nawet 60-70 lat, ponieważ proces brakowania jest czasochłonny i pracochłonny³⁷. W tym

³³ Obecnie łączna liczba placówek dyplomatycznych i konsularnych to 160-180 placówek, z czego ok. 100 to placówki wykonujące funkcje konsularne. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/polskie-przedstawicielstwa-na-swiecie>.

³⁴ Projekt inicjatywy ustawodawczej został przyjęty przez Marszałka Sejmu (Postanowienie Nr 24 Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 października 2025 r. o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Dowody Pamięci” projektu ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych). Komitet nie zebrał wymaganej liczby podpisów w przewidzianym czasie; <https://dowodypamieci.pl/>.

³⁵ W kopercie dowodowej przechowuje się w szczególności:

- 1) formularz odbioru dowodu osobistego;
- 2) nieodebrane dowody osobiste po upływie 6 miesięcy od dnia ich wydania;
- 3) unieważnione dowody osobiste nieprzekazane posiadaczom lub członkom najbliższej rodziny zgłaszającym zgon;
- 4) unieważnione dowody osobiste znalezione przez osoby trzecie;
- 5) dokument zawierający kod umożliwiający odblokowanie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia oraz certyfikatu podpisu osobistego.

Dokumenty, o których mowa w ust. 4 pkt 2 i 5, mogą być przechowywane poza kopertą dowodową.

³⁶ Zgodnie z Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. 2011 Nr 14, poz. 67), hasło klasyfikacyjne to: 5340 – Dowody osobiste – dokumentacja wydanych dowodów. Oznaczenie kategorii archiwalnej: B10, przy czym dokumentacja dotycząca dowodów osobistych wydanych w okresie do 1979 r. (włącznie) kwalifikowana jest do kategorii A, w okresie od 1980 do 2010 do kategorii BE50. Oznacza to, że obecnie dokumentacja z taką kategorią musi być przechowywana 50 lat.

³⁷ Po upływie okresu przechowywania dokumentacja nie jest automatycznie niszczone. Urząd gminy dokonuje przeglądu akt i przygotowuje spis dokumentów przeznaczonych do brakowania i występuje o zgodę do właściwego archiwum państwowego, działającego w ramach sieci Archiwum Państwowe. W przypadku, gdy archiwum uzna, że dokumentacja nie ma wartości historycznej, wyraża zgodę na jej brakowanie, a gmina dokonuje komisijnego zniszczenia akt i sporządza odpowiedni protokół. Jeśli natomiast dokumenty zostaną uznane za wartościowe, mogą zostać zakwalifikowane do kategorii archiwalnej A i przekazane do archiwum państwowego. Samo przekazanie ma charakter sformalizowany. Dokumentacja musi zostać uporządkowana, opisana i ujęta w spisach zdawczo-

kontekście okres 10 lat wskazany w art. 75 ust 3, pkt 2) lit. c) może okazać się zbyt krótki.

Zaznaczyć należy, że koperty dowodowe mogą mieć istotną wartość dowodową w sytuacjach, gdy np. brakuje innych dokumentów albo istnieją rozbieżności w danych osobowych. W praktyce są one wykorzystywane między innymi w sprawach spadkowych, gdy pojawiają się wątpliwości co do tożsamości zmarłego lub zmian jego danych, takich jak np. nazwisko³⁸; pozwalają ustalić wzór podpisu, a dzięki np. fotografiom, zidentyfikować lub potwierdzić tożsamość osoby. Dokumenty te są także pomocne przy prostowaniu błędów w rejestrach urzędowych, takich jak akta stanu cywilnego czy ewidencja ludności, bywają też istotne np. przy nabyciu obywatelstwa potomków obywateli polskich lub przywróceniu obywatelstwa.

Dokumentacja zawarta w kopertach dowodowych jest również wykorzystywana w badaniach genealogicznych. Bywa też kluczowa np. w praktykowaniu kultu zmarłych (okazuje się pomocna np. przy odtwarzaniu wizerunku osób zmarłych umieszczanych na nagrobkach w postaci tzw. medalionów), oraz przy ustalaniu pokrewieństwa, szczególnie w odniesieniu do osób urodzonych przed wojną lub przesiedlonych, których dokumentacja stanu cywilnego bywa niepełna. Dokumentacja ta okazuje się przydatna również w badaniach historii rodzin.

Z tych powodów udostępnianie informacji o osobach zmarłych może okazać się istotne społecznie i sprzyjać społecznej spójności.

Treść projektowanych przepisów wymaga jednak rozważenia także potencjalnych, niekorzystnych skutków zmian zarówno dla jednostek, większych zbiorowości, instytucji czy organizacji.

Szczególnie poważnym zagrożeniem jest możliwość wykorzystania danych zawartych w kopertach do kradzieży tożsamości zarówno osób żyjących jak i zmarłych. Zestaw informacji znajdujących się w dokumentacji – w tym wzór podpisu i dane historyczne – może umożliwić podszywanie się pod daną osobę, zwłaszcza w sprawach, gdzie weryfikacja tożsamości opiera się na dokumentach archiwalnych. Ryzyko dotyczy również prób wyłudzeń lub nadużyć majątkowych. Należy zwrócić uwagę, że nowe uprawnienie będzie mogło nie tylko dawać możliwość wykonywania osobistego prawa do czci i kultu osoby zmarłej, ale też uprawniać do wglądu w dane, które potem mogą stać się podstawą roszczeń. Tu należy zwrócić uwagę, że w tzw. „książeczkowych” dowodach osobistych w okresie PRL wpisywano np. zmiany nazwiska, adres zameldowania (stałego i czasowego), stan cywilny, zawód. Wcześniej gromadzono też dane dotyczące m.in. danych dzieci pozostających pod opieką osób starających się o wydanie dowodów osobistych.

Kolejną kwestią jest możliwość niewłaściwego wykorzystania dokumentów w postępowaniach sądowych lub administracyjnych. Dane mogą zostać przedstawione wybiórczo lub bez odpowiedniego kontekstu, co może prowadzić do błędnych ustaleń faktycznych. Należy przy tym podkreślić, że kilkadziesiąt lat temu wpisywano dane odręcznie, nie zawsze skrupulatnie je sprawdzano, co obecnie

odbiorczych, a następnie fizycznie przekazana do archiwum. Całość kończy się podpisaniem protokołu przekazania; https://archiwa.gov.pl/poznaj/dla-instytucji-i-firm/zarządzanie-dokumentacją/brakowanie-dokumentacji/?doing_wp_cron=1775562087.7545530796051025390625.

³⁸ Dodatkowo podpisy znajdujące się w dokumentacji mogą być wykorzystywane jako materiał porównawczy, na przykład w sporach dotyczących autentyczności testamentów.

może prowadzić do błędnych wniosków genealogicznych, a nawet sporów (np. spadkowych).

Dodatkowo koperty dowodowe często zawierają informacje o osobach trzecich, takich jak rodzice czy członkowie rodziny, które nie są stroną postępowań. Ich dane w przypadku przyjęcia ustawy w obecnym kształcie będą mogły być ujawniane bez ich wiedzy i zgody lub mogą okazać się źródłem kolejnych trudności, w tym nakładać dodatkowe obowiązki na organy administracyjne związane np. z anonimizacją (lub pseudonimizacją) danych osób żyjących. Z perspektywy organu administracji istotne jest również ryzyko odpowiedzialności za nieprawidłowe udostępnienie dokumentacji. Wydanie koperty osobie nieuprawnionej lub bez wykazania interesu prawnego może skutkować konsekwencjami administracyjnymi, a nawet roszczeniami cywilnymi.

Należy również zwrócić uwagę na różnice w dostępie do danych zawartych w kopertach dowodowych, wynikających z terminu ich wytwarzania. Dane zawarte w kopertach dowodowych funkcjonują obecnie zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. Obecnie, w związku z wprowadzeniem systemów teleinformatycznych obsługujących dowody osobiste, dane związane z ich wydaniem są gromadzone przede wszystkim w systemach centralnych, takich jak Rejestr Dowodów Osobistych oraz Rejestr PESEL. Wnioski są rejestrowane elektronicznie, a zdjęcia i podpisy zapisywane w formie cyfrowej. W praktyce oznacza to, że dla nowych spraw nie zawsze powstaje klasyczna papierowa koperta, a jej funkcję przejmuje zestaw danych zapisanych w systemie. Kwestia tych różnic nie została podniesiona w projektowanych przepisach.

Nie można też pominąć zagrożeń o charakterze technicznym i organizacyjnym. Starsze koperty dowodowe są często dokumentami unikatowymi i niezdigitalizowanymi, dlatego ich udostępnienie wiąże się z ryzykiem uszkodzenia, zagubienia lub niepełnego zwrotu. Utrata takiej dokumentacji może być nieodwracalna, zwłaszcza gdy stanowi jedyne źródło określonych danych.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na poszerzenie dostępu do dokumentacji osób zmarłych. W projektowanym art. 75 ust 3, pkt 2) lit. b) mowa o umożliwieniu dostępu do danych osób zmarłych wyłącznie dla organizacji społecznych (instytucje publiczne i społeczne w uzasadnieniu). Obecnie w Polsce badaniami historycznymi i genealogicznymi zajmują się nie tylko osoby prywatne poszukujące informacji dotyczących własnych rodzin, ale też organizacje społeczne i profesjonalne firmy genealogiczne, które oferują m.in. kompleksowe poszukiwania przodków, analizy DNA oraz tworzenie drzew rodowych³⁹. Można przypuszczać, że podmioty te na podstawie nowych przepisów zaczną tworzyć organizacje posiadające statuty, by uzyskać dostęp do danych, o którym mowa w ustawie, co z kolei prowadzić może do łączenia danych w nieprzewidziany sposób, niezależnie od pierwotnych celów. Wobec braku regulacji w tym zakresie może dochodzić do nadużyć np. ustalanie pokrewieństwa z osobami zmarłymi i łączenie tych danych z danymi biometrycznymi innych osób, co oddziaływać może na osoby żyjące.

Rozważenia wymaga także wysokość i sposób naliczania opłat. Poszukiwania wskazanych danych mogą w różny sposób obciążać instytucje udostępniające dane

³⁹ np. Your Roots in Poland, Genoroots, NowaConnect oraz zrzeszenia typu ProGenealogia.

(od przedstawienia wyników poszukiwań w bazach elektronicznych, po szersze badania archiwalne prowadzone w zasobach niezdigitalizowanych). W przypadku, gdy koperta dowodowa nie zostanie odnaleziona, ponieważ została zniszczona, przekazana do archiwum państwowego, znajduje się w innym urzędzie lub archiwum usytuowanym w innym miejscu niż sam urząd, urząd będzie musiał zwrócić opłatę, pomimo dużego nakładu sił swoich pracowników. Zaznaczyć przy tym należy, że koperty dowodowe są układane najczęściej według określonego porządku, np. chronologicznie lub według numerów dokumentów, w związku z czym bywają trudne do odnalezienia. Dotyczy to głównie starszych kopert dowodowych.

Projektowane przepisy mogą z jednej strony rozwiązać trudności związane z uzasadnionym dostępem do dokumentacji dotyczącej osób zmarłych, ale też mieć wpływ na wykorzystanie dokumentacji osób żyjących, które chciałyby udostępnić swoje dane wybranym instytucjom. Odnosnie do osób żyjących zaznaczyć należy, że w wyniku przyjęcia projektowanych przepisów wiele z nich może udostępnić dane przechowywane w związku z wytwarzaniem dowodów osobistych „innym podmiotom”. W projekcie nie doprecyzowano tej kwestii. To zaś oznacza potencjalną możliwość nieświadomego udzielenia zgody lub udzielenia jej pod presją (np. w relacjach rodzinnych lub biznesowych). Nie wskazano też, czy zgoda ma być jednorazowa czy wielokrotna, ewentualnie czy zgodę taką można wycofać lub ograniczyć zakres przekazywanych informacji⁴⁰.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych przesłano 206 ankiet, w których zawarto 154 komentarze. Wskazywano głównie na pozytywne skutki przyjęcia ustawy, podkreślając, że umożliwi ona szerszy dostęp do dokumentacji dotyczącej bliskich osób zmarłych, co przekładać się będzie na wzmocnienie więzi rodzinnych, pozytywny wpływ na tożsamość żyjących i pamięć międzypokoleniową. Uczestnicy konsultacji zwracali uwagę na potrzebę zmian wynikającą z odmiennych interpretacji tych samych przepisów przez różne instytucje, uznaniowość w udostępnianiu dokumentacji, a tym samym problem różnego zakresu dostępu do danych zawartych w dokumentacji wytwarzanej w związku z wydawaniem dowodów osobistych⁴¹.

Z przedstawionej w ankietach argumentacji wynika, że kluczowy dla komentujących jest dostęp do dokumentacji zmarłych członków rodzin, a zwłaszcza do ich zdjęć⁴², służących m.in. do wykonania medalionów nagrobkowych⁴³.

⁴⁰ Warto tu rozważyć, czy zgoda, o której mowa w art. 75 ust 3, pkt 1) lit. c) nie stanie się standardowym zapisem w umowach, które nie dotyczą kwestii opisanych w projekcie, co pozwoli np. instytucjom niepowołanym na dostęp do danych dotychczas chronionych, a te będą mogły być wykorzystane niezgodnie z pierwotnym przeznaczeniem.

⁴¹ „Poszczególne urzędy oraz archiwa, w tym również państwowe, udostępniają koperty dowodowe na odmiennych zasadach, często uzależniając decyzję od własnej interpretacji przepisów. W moim przypadku jeden urząd stanu cywilnego udostępnił kopertę dowodową osoby mi bliskiej, podczas gdy inny odmówił, wskazując na konieczność przedłożenia wezwania z sądu. Tego rodzaju rozbieżności w praktyce potwierdzają potrzebę wprowadzenia jasnych i jednolitych regulacji, które wyeliminują dowolność interpretacyjną i zapewnią równe traktowanie wnioskodawców.” ID ankiety: 131153; inne: ID ankiety: 131154; 131160.

⁴² Np. ID ankiety: 137053, 127073.

⁴³ Np. ID ankiety: 131160.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Proponowana ustawa nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w skali makro, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy czy na stopę inflacji. Projekt nie powoduje również zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby istotne informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Po uzupełnieniu uzasadnienia projektu⁴⁴ Wnioskodawcy w odniesieniu do jego skutków finansowych i administracyjnych wskazali, iż wejście w życie ustawy może generować ewentualne koszty organizacyjne i administracyjne po stronie organów administracji rządowej (konsulów), związane z obsługą wniosków o udostępnienie dokumentacji, które nie powinny przekroczyć kwoty ok. 800 tys. zł. Wprowadzenie odpłatności za udostępnianie dokumentacji dla podmiotów niepublicznych może skutkować natomiast wzrostem dochodów budżetu państwa, w wysokości ok. 300-500 tys. zł (w zależności o ilości składanych wniosków o udostępnienie dokumentacji). Podobnie po stronie budżetów jednostek samorządu terytorialnego zwiększenie liczby obsługiwanych wniosków o udostępnienie dokumentacji może generować dodatkowe koszty administracyjne, których wysokość nie powinna być większa niż ok. 3,5-4 mln zł. Natomiast wprowadzenie odpłatności za udostępnianie dokumentacji może skutkować uzyskaniem dodatkowych dochodów gmin, w kwocie ok. 3 mln zł – kwota ta będzie uzależniona podobnie jak w przypadku budżetu państwa od ilości składanych wniosków o udostępnienie dokumentacji.

Tym samym wskazywane przez Wnioskodawców skutki finansowe w odniesieniu do sektora finansów publicznych po uwzględnieniu kosztów mogą oznaczać ujemne saldo budżetu państwa w kwocie do 500 tys. zł, a także budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wysokości do 1 mln zł. Skutki te można uznać za uprawdopodobnione, aczkolwiek zauważyć należy, iż brak jest informacji, o tym ile wniosków może zostać złożonych po przyjęciu ustawy. Niemniej warto jednak wspomnieć o kilku kwestiach. Po pierwsze, że projekt poszerza zakres podmiotów uzyskujących dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (koperty dowodowej⁴⁵), a także wprowadza obowiązek na właściwy organ wezwania do

⁴⁴ Zob. Pismo kierowane do Marszałka Sejmu (sygn. RPW/15259/2026-1P) przez przedstawiciela Wnioskodawców z dnia 30 kwietnia 2026 r.

⁴⁵ Zgodnie z art. 62 ustawy określającym na sposób przechowywania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi:

1. Dokumentację związaną z dowodami osobistymi przechowuje się w formie, w jakiej została sporządzona.
2. Dokumentację związaną z dowodami osobistymi sporządzoną w formie elektronicznej przechowuje się zgrupowaną w systemach teleinformatycznych właściwych organów w sposób uniemożliwiający jej modyfikację lub usunięcie.
3. Dokumentację związaną z dowodami osobistymi sporządzoną 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.
4. W kopercie dowodowej przechowuje się w szczególności:
 - 1) formularz odbioru dowodu osobistego;
 - 2) nieodebrane dowody osobiste po upływie 6 miesięcy od dnia ich wydania;

uiszczenia wymaganej opłaty w przypadku jej nieuiszczenia, jak również przewiduje możliwość zwrotu wniesionej opłaty na wniosek, w przypadku gdy postępowanie zainicjowane wnioskiem o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi nie zakończy się uwzględnieniem wniosku.

W kwestii poszerzenia zakresu podmiotów uzyskujących dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi Wnioskodawcy zaproponowali, aby oprócz obecnie uprawnionych do takiego dostępu sądów dodać Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu, a także w przypadku innych podmiotów umożliwić im także dostęp za zgodą osoby żyjącej, której dokumentacja dotyczy, pod warunkiem wyrażenia zgody w formie pisemnej albo w postaci elektronicznej z kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym. Zaproponowali także, aby w odniesieniu do dokumentacji zmarłego uprawnienie do uzyskania dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi dodatkowo uzyskały również: (I) organizacje społeczne, których statutowa działalność polega na badaniach historycznych, badaniach lub popularyzacji wiedzy z zakresu historii, genealogii, antropologii, odrębności etnicznych lub kulturowych, (II) małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu, a także krewny boczny do czwartego stopnia pokrewieństwa – do upływu okresu 10 lat, licząc od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zgonu posiadacza dowodu osobistego, (III) osoby uprawnione na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach – po upływie okresu 10 lat. W odniesieniu do tej ostatniej grupy związanej z archiwami udostępnianie dokumentacji ma odbywać się nieodpłatnie, tj. tak jak w przypadku organów władzy publicznej wymienionych w art. 66 ust. 3 pkt 1-11 ustawy, sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, a także innych podmiotów powołujących się na publiczny charakter swoich zadań. W przypadkach zaś, gdy o uzyskanie dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi będą występowały podmioty nierealizujące zadań publicznych, udostępnienie będzie następowało odpłatnie.

Powyższe oznacza, że mogą wystąpić wpływy do budżetu państwa z tytułu wniesionych opłat od osób zobowiązanych do ich uiszczenia w związku z udostępnianiem dokumentacji z koperty dowodowej⁴⁶, jak również mogą wystąpić koszty związane z udostępnianiem takiej dokumentacji bez względu na to, czy podmiot, któremu udostępnia się dokumentację, wnosi opłatę bądź jest z niej faktycznie zwolniony. Obecnie zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi opłata taka wynosi 31

3) unieważnione dowody osobiste nieprzekazane posiadaczom lub członkom najbliższej rodziny zgłaszającym zgon;

4) unieważnione dowody osobiste znalezione przez osoby trzecie;

5) dokument zawierający kod umożliwiający odblokowanie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia oraz certyfikatu podpisu osobistego.

5. Dokumenty, o których mowa w ust. 4 pkt 2 i 5, mogą być przechowywane poza kopertą dowodową.

⁴⁶ Zgodnie z art. 76 ustawy opłaty za udostępnianie danych oraz za udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi stanowią dochód budżetu państwa.

zł za dokumentację związaną z jednym dowodem osobistym⁴⁷. Wysokość tej opłaty jest niezmienna od 26 listopada 2008 roku⁴⁸.

W świetle projektowanej regulacji kwota wpływu do budżetu państwa zależy będzie od tego, czy znalezione będą dokumenty, których udostępnienia żądano. Jeśli nie, to opłata winna być zwrócona na podstawie złożonego do urzędu wniosku o jej zwrot. Obecnie – jak wynika z informacji uzyskanych w MSWiA – opłaty takie nie są zwracane.

Po drugie, w związku z potrzebą oszacowania skutków projektowanej ustawy zwrócono się w dniu 19 marca 2026 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przekazanie danych, które mogłyby umożliwić oceną tych skutków, bowiem nie była możliwa do uzyskania z Ministerstwa Finansów informacja o dotychczasowych wpływach budżetu państwa z tytułu opłat za udostępnienie kopert dowodowych, co wynika z tego, że opłata ta jest klasyfikowana w paragrafie 0690 – obejmującym wpływy z różnych opłat.

Z uzyskanej w dniu 2 kwietnia 2026 r. informacji wynikało, że MSWiA także nie posiada szczegółowych informacji dotyczących udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi (koperty dowodowe), a aktualnie przesyłane dane są niepełne, z uwagi na fakt, że nie wszystkie organy gmin przekazały je w określonym czasie⁴⁹. Niemniej wskazuje się też, że dochody budżetu państwa z tego tytułu są niewielkie, a dochody gmin wielokrotnie mniejsze – ponieważ z kwoty 31 zł za udostępnienie dokumentów związanych z jednym dowodem, 95% kwoty jest przekazywane wojewodzie, a tylko 5% czyli 1,55 zł zostaje w gminie⁵⁰. Natomiast w zakresie kosztów usługi udostępniania dokumentacji dowodowej z uwagi na niepełność przekazywanych danych można przyjąć wielkość dotacji przekazywanej za realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.

Obowiązujące zasady finansowania zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich opierają się o jednolity sposób kalkulacji wysokości kosztów realizacji wybranych zadań. Mechanizm naliczania dotacji przyznawanych organom gmin realizującym omawiane zadania uwzględnia ilość wykonanych zadań w wydzielonych zakresach, określoną stawkę roboczogodziny oraz czasochłonność realizacji poszczególnego zadania. Od stycznia 2026 r. stawka roboczogodziny wynosi 51,44 zł (w 2025 r. wyniosła 50,02 zł). Natomiast mediana czasu realizacji zadania polegającego na udostępnieniu danych (jedna dla wszystkich zbiorów, tj. dla udostępnienia danych z rejestru PESEL, rejestrów mieszkańców, Rejestru

⁴⁷ Zob. § 3 rozporządzenia. Zgodnie z art. 72 ustawy udostępnianie danych z rejestru dowodów osobistych następuje w trybie jednostkowym, przy czym odmowa udostępnienia danych w tym trybie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Organy gmin oraz konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej udostępniają dokumentację związaną z dowodami osobistymi znajdującą się w ich posiadaniu, z wyjątkiem dokumentu zawierającego kod umożliwiający odblokowanie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia oraz certyfikatu podpisu osobistego – zob. art. 75 ustawy.

⁴⁸ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie wysokości opłat za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, zbioru PESEL, ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz sposobu wnoszenia tych opłat (Dz. U. z 2008 r. nr 207 poz. 1298 oraz późniejsze rozporządzenie 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 2012 r. poz. 75).

⁴⁹ W przypadku pozyskania uzupełniających danych, zostaną one przekazane do BEOS bez zbędnej zwłoki.

⁵⁰ Art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, ze zm.).

Dowodów Osobistych i dokumentacji związanej z wydawaniem dowodów osobistych) jest określona na poziomie 0,37.

Niepełne dane MSWiA wskazują, iż wpływy za udostępnianie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi wynosiły w 2023 roku 1 172 588,21 zł, w 2024 r. 1 188 877,78 zł i w 2025 r. 1 429 849,37 zł. Wykazane wpływy z udostępnień dokumentacji były zróżnicowane w przekroju wojewódzkim (najwyższe były w województwie śląskim, gdzie w 2025 r. wynosiły 759 386,05 zł, a najniższe w województwie pomorskim, gdzie wynosiły 1 488,00 zł). Zwraca też uwagę to, że koszty udostępnień bywały w niektórych województwach wyższe niż uzyskane tam wpływy z opłat – zob. Tabela 1.

Tabela 1. Wpływy z tytułu udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz koszty udostępnień w latach 2023-2025

WOJEWÓDZTWO	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2023	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2024	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2025	KOSZTY UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2023	KOSZTY UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2024	KOSZTY UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2025	KOMENTARZ
1	2	3	4	5	6	7	8
dolnośląskie	10 410,99	4 812,53	4 072,24	0,00	0,00	160 038,19	0,00 = brak danych
świętokrzyskie	10 476,00	12 121,00	20 226,00	43 293,21	5 535,00	30 999,82	0,00
kujawsko-pomorskie	10 088,00	11 018,00	6 472,00	0,00	0,00	1 475,00	0,00 = brak danych
lubuskie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
łódzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	dane z 167 gmin (brak informacji z 10 gmin) - dane rozproszone
małopolskie	27 436,00	30 938,00	24 172,00	104 320,00	110 506,00	12 667,00	0,00 = brak danych
mazowieckie	131 810,79	135 709,24	205 502,60	9 554,88	114 331,81	250 272,01	dane z 285 gmin (brak informacji z 29 gmin)
opolskie	3 916,85	3 504,55	6 420,10	0,00	0,00	1 188,10	0,00 = brak danych
podkarpackie	306 194,85	322 041,57	279 504,40	150 924,44	152 121,91	100 594,00	0,00 = brak danych
podlaskie	7 998,00	7 076,00	4 628,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
pomorskie	12 493,00	719,00	1 488,00	7 546,00	4 213,00	997,00	0,00 = brak danych
śląskie	1 172 588,21	1 188 877,78	759 386,05	0,00	0,00	1 68 931,22	dane wpływów dot. udostępnień z różnych rejestrów i dokumentacji dowodowej; dane dot. kosztów z 75 gmin (spośród 167 gmin)
świętokrzyskie	6 820,00	4 112,00	4 743,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
warmińsko-mazurskie	10 413,00	11 036,00	7 163,55	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
wielkopolskie	15 231,65	18 533,66	21 605,80	0,00	0,00	52 000,00	0,00 = brak danych
zachodniopomorskie	12 542,35	9 160,51	4 508,39	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
ogółem	1 172 588,21	1 188 877,78	1 429 849,37	403 678,53	478 773,76	1 067 169,53	

Źródło: Dane otrzymane z Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA w dniu 1 kwietnia 2026 r.

Wpływy za udostępnienia dokumentacji związanej z dowodami osobistymi w zasadzie były najwyższe w miastach (w 2025 r. ok. 50% wpływów pochodziło z 18 miast), przy czym były one zróżnicowane pomiędzy miastami (np. w 2025 r. najwyższe wpływy odnotowano w Warszawie 261 826,00 zł, a najniższe w Kluczborku 29,45 zł) i wykazywały wahania w poszczególnych latach (dotyczy to

szczególnie mniejszych miast, np. Zielonej Góry, Kluczborku, czy Kołobrzegu) – zob. Tabela 2.

Powyższe wskazuje, że proponowana przez Wnioskodawców regulacja nie będzie mieć znaczącego wpływu na zwiększenie dochodów budżetu państwa (nie przewiduje się bowiem podwyższenia dotychczasowej opłaty niewaloryzowanej od lat, a liczba nowych wniosków aczkolwiek jest trudna do określenia, może się zwiększyć). Jednocześnie regulacja ta zwiększy koszty, których wzrost w br. wynika też z podwyższenia stawki roboczogodziny z 50,02 zł w 2025 r. do 51,44 zł, tj. o 3%. Zwiększenie kosztów może znaleźć odzwierciedlenie w finansowaniu zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich poprzez zwiększenie dotacji z budżetu państwa.

Tabela 2. Wpływy z udostępnień dokumentacji związanej z dowodami osobistymi w ujęciu większych miast w poszczególnych województwach w latach 2023-2025

WOJEWÓDZTWO	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2023 (I MIASTO)	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2024 (I MIASTO)	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2025 (I MIASTO)	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2023 (II MIASTO)	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2024 (II MIASTO)	WPŁYWY Z UDOSTĘPNIEN ZA ROK 2025 (II MIASTO)	UWAGI
1	2	3	4	5	6	7	8
dolnośląskie/Wrocław	1 622,00	4 612,53	4 872,24	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
kujawsko-pomorskie/Toruń/Bydgoszcz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
lubelskie/Lublin	2 804,00	837,00	1 366,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
lubuskie/Gorzów/Włp/Zielona Góra	0,00	278,00	434,00	1 178,00	744,00	62,00	-
łódzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
małopolskie/Kraków	7 187,00	8 288,00	6 907,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
mazowieckie/Warszawa	88 690,00	88 348,00	261 628,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
opolskie/Opole/Kluczbork	382,66	253,40	176,70	285,05	412,30	29,46	-
podkarpackie/Kolbuszowa/Rzeszów	109 406,75	143 882,70	80 280,70	103 883,45	80 683,55	85 683,05	-
podlaskie/Białystok	2 139,00	830,00	682,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
pomorskie/Gdańsk	3 588,00	2 201,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
śląskie/Katowice/Bielsko-Biała	140 816,00	158 606,83	185 672,30	50 241,70	43 782,70	73 184,82	-
świętokrzyskie/Kielce	808,00	962,00	1 086,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
warmińsko-mazurskie/Olsztyn	0,00	0,00	930,00	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
wielkopolskie/Poznań	4 740,01	7 872,93	6 711,04	0,00	0,00	0,00	0,00 = brak danych
zachodniopomorskie/Luzecz/Kołobrzeg	3 348,00	2 668,00	83,00	2 283,00	1 054,00	124,00	-
ogółem	364 536,21	26 864,00	548 264,30	157 641,20	126 616,55	169 064,42	

Źródło: Dane otrzymane z Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA w dniu 1 kwietnia 2026 r.

W trakcie konsultacji nie prezentowano ocen skutków finansowych projektu, aczkolwiek pozytywnie oceniano propozycję zwrotu opłaty w przypadku nieudostępnienia dokumentacji dowodowej⁵¹. Pojawił się też pogląd, że „całe

⁵¹ Zob. ID ankiety: 127544.

przedsięwzięcie, w mniejszym lub średnim stopniu, może wzbogacić skarb państwa, ponieważ za udostępnienie zawartości koperty dowodowej wymaga się opłaty⁵².

W odpowiedzi na pytanie 9. ankiety „Czy zgadza się Pani/Pan z przedstawioną w projekcie oceną skutków finansowych proponowanych zmian?”, zdecydowana większość 71% (tj. 146 osób) udzieliła odpowiedzi pozytywnej, 2% (tj. 4 osoby) udzieliła odpowiedzi negatywnej, a 27% (tj. 56 osób) nie udzieliło odpowiedzi w tym zakresie⁵³. Warto jednak zauważyć, że wypowiedzi te dotyczyły pierwotnego uzasadnienia projektu, w którym to Wnioskodawcy wskazywali, że ustawa nie wywoła żadnych skutków finansowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

W związku z przyjęciem projektowanych zmian zwiększone zostaną obowiązki nałożone na organy gmin oraz konsulów, takie jak wzywanie do opłaty za udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi oraz zwracanie opłat na wnioski zainteresowanych w przypadku nieudzielenia dostępu do dokumentacji.

W przypadku nieuprawnionego ujawnienia dokumentacji może dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności wynikających z RODO, co rodzi ryzyko odpowiedzialności prawnej po stronie organu udostępniającego dokumentację. W wymiarze systemowym można także przewidywać zwiększenie obciążenia administracji publicznej (większa liczba wniosków, konieczność obsługi dokumentacji), a jednocześnie usprawnienie prac sądów administracyjnych, które zostaną odciążone od rozstrzygania sporów o dostęp do danych oraz zwiększenie przejrzystości i jednolitości działania administracji publicznej. Dla urzędów gmin poszukiwania i udostępnianie kopert dowodowych okazać się mogą istotnym, dodatkowym obciążeniem zarówno organizacyjnym jak i finansowym.

Proponowana zmiana przepisów ustawy nie wprowadza natomiast obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych.

Projekt ujmuje kwestie, które – w sytuacji uwzględnienia zmian przepisów – będą skutkowały wzrostem kosztów administracyjnych ponoszonych przez gminy⁵⁴. Jak wskazuje MSWiA na wzrost kosztów wpłynie rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, możliwość wnioskowania o dokumentację związaną z dowodami osobistymi osób żyjących, konieczność uzyskania zgody osoby żyjącej na udostępnienie jej dokumentacji (w przypadku braku interesu prawnego wnioskodawcy), nowa procedura uiszczania opłaty za udostępnienie dokumentacji związanej z dowodami

⁵² Zob. ID ankiety: 126068.

⁵³ Zob. [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-7298-2026_wyniki/\\$file/RPW-7298-2026_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-7298-2026_wyniki/$file/RPW-7298-2026_wyniki.pdf).

⁵⁴ Zob. odpowiedź z dnia 1 kwietnia 2026 r. otrzymana z Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA (sygn. DSO-WP.6862.5.2026).

osobistymi, zanonimizowanie w udostępnianej dokumentacji danych osób trzecich (innych niż dane osoby wnioskującej o wydanie dowodu osobistego, a ujętych na udostępnianym wniosku o wydanie dowodu osobistego), udostępnianie dokumentacji znajdującej się już w archiwach zakładowych (która przy ewentualnych zmianach byłaby udostępniana nieodpłatnie, a więc w zdecydowanie większej skali niż dotychczas) – w tym koszty wysyłki korespondencji, koszty związane z energią elektryczną, zużyciem papieru, tonerów itd.⁵⁵

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt rozszerza katalog uprawnionych do dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi. Projekt wprowadza także podział uprawnionych do dostępu do dokumentacji w zależności od tego, czy dotyczy ona osób żyjących, czy zmarłych. W projekcie nakłada się na organy gmin oraz na konsulów obowiązek wezwania do opłaty za udostępnienie dokumentacji.

Projekt przewiduje ponadto uprawnienie do żądania zwrotu opłaty w sytuacji nieudzielenia zainteresowanemu dostępu do dokumentacji i korespondujący z tym uprawnieniem obowiązek organów gmin oraz konsulów zwrotu opłaty.

Projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane przepisy oddziaływać będą na szerokie grono osób i liczne instytucje. Niezależnie od pozytywnych aspektów zmian związanych z możliwością poznania historii rodziny czy praktykowania kultu zmarłych, należy zwrócić uwagę na zagrożenia związane z wydawaniem kopert dowodowych dotyczące zarówno ich nieuprawnionego użycia, ochrony prywatności i bezpieczeństwa danych osób żyjących, jak i odpowiedzialności instytucji publicznych.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy oraz na stopę inflacji.

4. Skutki finansowe: Proponowana regulacja zwiększy koszty dla budżetu państwa. Zwiększenie kosztów może znaleźć odzwierciedlenie w finansowaniu zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich poprzez zwiększenie dotacji z budżetu państwa.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych państwach UE dostęp do dokumentacji identyfikacyjnej i ewidencyjnej jest regulowany co do zasady w modelu stopniowego przechodzenia dokumentacji spod reżimu ochrony danych osobowych do reżimu archiwalnego. W większości państw regulacje nie koncentrują się

⁵⁵ MSWiA poinformowało także iż w resorcie tym powstał projekt ustawy o zmianie ustaw w celu optymalizacji niektórych procesów w zakresie spraw obywatelskich, który został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD329. Projektowane przepisy umożliwiają dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi osobom najbliższym osoby zmarłej, bez konieczności wykazywania przez nich interesu prawnego. Aktualnie projekt jest na etapie uzgodnień z członkami Rady Ministrów, opiniowania i konsultacji społecznych. Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12407104> oraz [dokument762712.docx](#).

wyłącznie na dokumentach tożsamości *sensu stricto*, lecz obejmują również rejestry meldunkowe, akta stanu cywilnego, kartoteki mieszkańców oraz archiwa administracyjne. Europejskie systemy prawne co do zasady dopuszczają dostęp do dokumentacji identyfikacyjnej dla celów rodzinnych, genealogicznych, naukowych, badawczych i archiwalnych, przy jednoczesnym utrzymaniu mechanizmów ochrony danych osób żyjących i indywidualnej oceny wcześniejszego dostępu do dokumentacji objętej jeszcze okresem ochronnym.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Beata Bińkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/