

# Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz

Dowiedz się więcej na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

**Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r.  
o dowodach osobistych**

**(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 816 ze zm.)**



# Rozdział 1. Przepisy ogólne

## Art. 1. [Zakres regulacji]

Ustawa określa:

- 1) osoby uprawnione lub obowiązane do posiadania dowodu osobistego;
- 2) zakres danych zawartych w dowodzie osobistym;
- 2a) zasady funkcjonowania warstwy elektronicznej dowodu osobistego;
- 3) (*uchylony*)
- 4) zasady wydawania dowodu osobistego;
- 5) zasady wymiany i unieważniania dowodu osobistego;
- 6) zakres danych gromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych oraz zasady prowadzenia tego rejestru;
- 7) zasady postępowania z dokumentacją związaną z dowodami osobistymi;
- 8) zasady udostępniania danych gromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych;
- 9) kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw informatyzacji, wojewodów, organów gmin oraz konsulów Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie spraw, o których mowa w pkt 4–8.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 1 EwidLU,
- art. 76 KPA,
- art. 244 KPC.

## I. Wprowadzenie

1. Problematyka dowodów osobistych jest ściśle powiązana z zagadnieniem społeczno-prawnym ewidencji ludności. Używanie prawa jako narzędzia usprawniającego procesy właściwe dla spisów ludności ma długą historię. Począwszy od pierwszych form państwowych, administracja, aby móc sprawnie wykonywać cedowane na nią zadania (abstrahując czy poruczenie tych zadań wynika z układu instytucjonalnego

o charakterze monokratycznym, czy wywodzi się z monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, czy stanowi wypadkową tych układów), operować musiała pewnym zasobem danych o ludności pozostającej w zakresie jej działania [M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, (w:) M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźzak, J. Podgórska-Rykała, Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2020, s. 5]. Podobnie rzecz się ma z dokumentami tożsamości, które są pojęciem szerszym od dowodów osobistych. Tutaj także z pomocą przychodzi prawo, albowiem sprawne wykonywanie zadań publicznych przez administrację, wymaga pewności co do tożsamości osoby fizycznej. Stąd m.in. przypisana z mocy ustawy (art. 76 KPA i art. 244 KPC) tzw. zwiększona moc dowodowa dokumentów urzędowych.

2. Tożsamość to zagadnienie z pogranicza filozofii, socjologii i prawa (administracyjnego, cywilnego, karnego, socjologii prawa). Jest ona również zjawiskiem społecznym. Do ustalenia tożsamości osoby fizycznej na gruncie polskiego prawa administracyjnego używa się przede wszystkim dowodów osobistych. Pozwalają one nie tyle co ustalić tożsamość, ale przede wszystkim **potwierdzić (poświadczyć) tożsamość** osoby fizycznej. Krótko mówiąc, **dowód osobisty to rodzaj dokumentu publicznego (dokumentu urzędowego), który potwierdza stan faktyczno-prawny w zakresie danych osobowych osoby fizycznej**. Pozwala on stwierdzić urzędowo, że **ta konkretna osoba, jest tą konkretną osobą, za którą się podaje**.

3. Posiadanie ważnego dowodu osobistego, tak samo jak poddanie się ewidencjonowaniu ludności, jest **obowiązkiem o charakterze osobowym**. Kształtowany przez materialne prawo administracyjne obowiązek posiadania dowodu osobistego to jeden z wielu przejawów ingerencji tego prawa w sytuację obywatela, czy szerzej, osoby fizycznej [J. Boć, (w:) J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2007, s. 442 i n.]. Niemniej ingerencja ta ma wymierne cechy także w innych obszarach niż prawo administracyjne, np. na gruncie prawa cywilnego. Większość podmiotów prywatnoprawnych, wchodząc w relacje prawne z osobami fizycznymi, stara się ustalać tożsamość tych osób z wykorzystaniem instrumentów prawa administracyjnego: danych osobowych ujętych w dowodach osobistych, Nr PESEL. Tytułem przykładu można wskazać sposób zawierania umów o pracę czy innych typów umów zobowiązaniowych z KC (najem, dzierżawa, zlecenie, dzieło). Dziś trudno sobie wyobrazić instytucję pełnomocnictwa udzielanego osobie fizycznej bez powołania się na Nr PESEL i dane osobowe zawarte w dowodzie osobistym (wraz z serią i numerem dowodu osobistego oraz wskazaniem na organ, który go wydał, nierzadko również z datą dzienną wydania). Powyższe przykłady wykorzystania instrumentów prawa administracyjnego wynikają nie z mocy prawa, przynajmniej nie zawsze, ale stają się dobrym zwyczajem w obrocie prawnym. Istotna jest tutaj raczej „**moc autorytetu**” **wydającego dowód osobisty**. Podmioty cywilne ufają poświadczeniom aparatu administracyjnego bardziej niż własnym ustaleniom – dowód osobisty pozwala potwierdzić tożsamość danej osoby w sposób ostateczny. Ponadto dowody osobiste (także paszporty) pozwalają na **szybkie ustalenie podstawowych danych osobowych osoby fizycznej**, przez co np. obniżają koszty transakcyjne wymiany handlowej. Strona transakcji nie musi szukać dodatkowych informacji na okoliczność ustalenia tożsamości osoby fizycznej (te zresztą podlegają ochronie na podstawie innych przepisów), ale przyjmuje za prawdziwe informacje z dokumentu tożsamości.

## II. Regulacje prawne dotyczące ewidencji ludności i dowodów osobistych

4. Do niedawna problematyka prawna ewidencji ludności i dowodów osobistych była traktowana łącznie. Przez długi okres **ewidencje ludności i dowody osobiste** traktowano w zasadzie jako **jedno, szerokie zagadnienie prawne**, jedną spójną część administracyjnego prawa materialnego [na temat rozwoju ustawodawstwa polskiego w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych zob. *M. Kępa, J. Podgórska-Rykała*, (w:) *M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodzak, J. Podgórska-Rykała*, Ustawa o ewidencji..., s. 6]. Zmiana nastąpiła w 2010 r. (publikacja aktów prawnych w Dzienniku Ustaw) i 2011 r. (wejście w życie aktów prawnych po rocznym *vacatio legis*). Najpierw w Dzienniku Urzędowym opublikowano DowodyU10, która wprowadziła daleko idące zmiany dotyczące dowodów osobistych w EwidLU74 (art. 82 DowodyU10). Następnie opublikowano nową – już bez całościowego ujęcia problematyki dowodów osobistych – EwidLU10.

## III. Przepisy ogólne o dowodach osobistych

5. Zasady wyartykułowane w treści art. 1 DowodyU (pkt 2a, 4–8) trudno uznać za wyodrębniony zespół norm prawnych pełniących przewodnią rolę w procesie wykładni przepisów szczegółowych – podobną rolę pełnią przepisy ogólne w art. 1 EwidLU. *Per analogiam*, spełniają one raczej rolę „**myśli przewodnich**”, którym poddano unormowania szczegółowe, służebne wobec nich (*Z. Czarnik, W. Maciejko, P. Zaborniak*, Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2016, s. 18). Powyższe nie oznacza, że przepisy ogólne nie będą mieć wpływu na proces wykładni, jednak – jak się zdaje – wpływ ten nie jest tak silny, jak w przypadku jasno sformułowanych zasad ogólnych. Przepisy art. 1–9 DowodyU nie są przepisami tego rodzaju co art. 16–20 PrZamPubl, które pełnią doniosłą rolę w systemie zamówień publicznych (por. *M. Kępa*, Kontraktowanie zamówień publicznych przez samorząd terytorialny. Szkice z nowej ekonomii instytucjonalnej, Kraków 2021, w druku).

6. Zbliżoną rolę będą pełnił pozostałe elementy konstrukcyjne przepisu art. 1 DowodyU, co do których ustawodawca **nie posłużył** się określeniem „zasady”, tj. pkt 1, 2 i 9. Choć ich wydźwięk normatywny jest nieco inny, to przecież wspólnie z „zasadami” normują całościowo jedno zagadnienie administracyjnego prawa materialnego. Przykładowo art. 1 pkt 1 DowodyU wskazuje na stronę podmiotową ciężaru administracyjnego (osoby uprawnione i obowiązane), przy czym jego uszczegółowienie odnajdujemy w art. 5 ust. 1 i 2 DowodyU. Z kolei zakres danych zawartych w dowodzie osobistym (treść dowodu osobistego) reguluje rozdział 2 DowodyU, a kwestia kompetencji poszczególnych organów prawnych ujętych w pkt. 4–8 pojawia się na przestrzeni całego aktu prawnego. W tym sensie przepisy art. 1 można uznać za zapowiedź lub **antycypowanie szczegółowej treści normatywnej zawartej w tekście ustawy** – swoisty „**spis treści**” aktu prawnego.

7. Przepisem otwierającym regulację prawną dotyczącą dowodów osobistych ustawodawca dał pewne wyobrażenie o sposobie, w jaki pragnął poddać reglamentacji tryb

ustalania tożsamości osoby fizycznej za pomocą dowodu osobistego (*W. Maciejko, Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz, Warszawa 2013, s. 14*).

## Art. 2. [Objaśnienie pojęć]

1. Użyte w niniejszej ustawie określenia oznaczają:

- 1) certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia – poświadczenie elektroniczne służące do identyfikacji i uwierzytelnienia posiadacza dowodu osobistego, potwierdzające dane tego posiadacza;
- 2) certyfikat podpisu osobistego – poświadczenie elektroniczne, które przyporządkowuje dane służące do walidacji podpisu osobistego do posiadacza dowodu osobistego, potwierdzające dane tego posiadacza;
- 3) certyfikat potwierdzenia obecności – poświadczenie elektroniczne, które posiadacz dowodu osobistego wykorzystuje do potwierdzenia swojej obecności w określonym czasie i miejscu, potwierdzające dane tego posiadacza;
- 4) data wydania dowodu osobistego – datę personalizacji dowodu osobistego;
- 5) dokumentacja związana z dowodami osobistymi – ogół dokumentów w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej sporządzonych w związku z wydaniem dowodu osobistego zarówno przez wnioskodawców, jak i przez organy administracji publicznej, przechowywanych w siedzibie organu gminy;
- 6) numer CAN – numer dostępowy zamieszczony w postaci cyfr na awersie i w postaci kodu kreskowego na rewersie blankietu dowodu osobistego, którego podanie jest wymagane w celu nawiązania, za pośrednictwem czytnika kart, połączenia między warstwą elektroniczną dowodu osobistego a urządzeniem lub systemem teleinformatycznym;
- 7) personalizacja dowodu osobistego – wprowadzenie danych przyszłego posiadacza dowodu osobistego do blankietu dowodu osobistego i warstwy elektronicznej blankietu dowodu osobistego oraz wprowadzenie certyfikatów, o których mowa w pkt 1–3, do warstwy elektronicznej blankietu dowodu osobistego;
- 8) podmioty publiczne – podmioty publiczne w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 700, 730, 848, 1590 i 2294) lub podmioty sektora publicznego, o których mowa w art. 3 pkt 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257 z 28.08.2014, str. 73);
- 9) podpis osobisty – zaawansowany podpis elektroniczny w rozumieniu art. 3 pkt 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE, weryfikowany za pomocą certyfikatu podpisu osobistego;

- 10) profil osobisty – środek identyfikacji elektronicznej zawierający dane potwierdzone przez certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia;
  - 11) uszkodzenie dowodu osobistego – naruszenie warstwy graficznej lub warstwy elektronicznej dowodu osobistego, które podważa jego wiarygodność lub utrudnia identyfikację jego posiadacza, lub uniemożliwia korzystanie z warstwy elektronicznej zgodnie z jej przeznaczeniem;
  - 12) utrata dowodu osobistego – brak fizycznej kontroli nad dowodem osobistym przez jego posiadacza, który nastąpił w wyniku przestępstwa, zagubienia lub innego zdarzenia losowego;
  - 13) wydanie dowodu osobistego – czynności materialno-techniczne organu gminy mające na celu wystawienie dowodu osobistego na rzecz osoby obowiązanej lub uprawnionej do jego posiadania oraz przekazanie go tej osobie.
2. Ilekroć w ustawie jest mowa o organie gminy, należy przez to rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 10a ust. 3, art. 12–12b, 12d–12g, 23–32, 46–54, 60–62, 68 DowodyU.

## I. Definicje legalne prawa o dowodach osobistych

1. W art. 2 ust. 1 DowodyU prawodawca wyszczególnia 13 definicji legalnych zawartych w ustawie o dowodach osobistych: certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia, certyfikat podpisu osobistego posiadacza, certyfikat potwierdzenia obecności, datę wydania dowodu osobistego, dokumentację związaną z dowodami osobistymi, numer CAN, personalizację dowodu osobistego, podmioty publiczne, podpis osobisty, profil osobisty, uszkodzenie dowodu osobistego, utratę dowodu osobistego oraz wydanie dowodu osobistego. Wśród nich wiodącą rolę pełni definicja legalna wydania dowodu osobistego (podobnie: *W. Maciejko, Ustawa o dowodach...*, s. 14).

2. Na przestrzeni dekady, czyli w okresie obowiązywania ustawy o dowodach osobistych jako osobnego aktu prawnego, art. 2 ust. 1 nowelizowano wielokrotnie. Aktów zmieniających DowodyU było 17 – stosunkowo niewiele jak na współczesne tendencje legislacyjne (nie tylko w Polsce). Zważywszy na to, że materia poddawana regulacji jest nad wyraz wrażliwa na zmiany technologiczne (w zakresie rozwoju instrumentów służących bezpieczeństwu dokumentów tożsamości, wykorzystywaniu danych biometrycznych, systemów teleinformatycznych, e-administracji), ustawa ta jako jedna z niewielu części prawa administracyjnego znana jest (powinna być znana przynajmniej intuicyjnie) każdemu pełnoletniemu obywatelowi Polski – każdy posiadacz dowodu osobistego **obcuje na co dzień z jej namacalnym, najbardziej doniosłym „efektem”**, podstawowym rezultatem czynności materialno-technicznych (**nie jest to jedna czynność, ale ciąg takich czynności**) polegających na wydawaniu dowodu osobistego. To właśnie wokół tych czynności zbudowano komentowany akt prawny, albowiem jego celem jest, mówiąc kolokwialnie, **wyposażenie każdego obywatela w dowód osobisty – podstawowy do-**



kument publiczny potwierdzający dla celów urzędowych tożsamość osoby fizycznej oraz posiadanie przez nią obywatelstwa polskiego.

## II. Kodowanie treści prawnych w przepisach normatywnych i proces ich wykładni

3. Idea, aby w aktach prawnych umieszczać definicje legalne podstawowych pojęć czy zwrotów językowych, zmierza do uniknięcia problemów interpretacyjnych w procesie wykładni poszczególnych przepisów czy grup przepisów prawnych, regulujących jakąś konkretną instytucję prawną. Jest rzeczą oczywistą, że **język potoczny różni się od języka prawnego**. Każdy z nich spełnia inną rolę w społeczeństwie. Pierwszy z nich służy do komunikowania się grup społecznych (nawiązywania, utrzymywania relacji), drugi określa „**zasady gry**” w społeczeństwie – tworzy pewne ograniczenia i buduje system bodźców (*D. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990, s. 3*). Co innego będą mieć na myśli np. studenci używający pojęcia „projekt” w kontekście zaliczenia pracy semestralnej, a czym innym będzie „projekt” w rozumieniu PolRozwojuU (zob. *M. Kępa, D. Murzyn, J. Podgórska-Rykała, Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Warszawa 2021, w druku*).

4. Zadaniem definicji legalnych – zwanych potocznie **słowniczkiem ustawowym** – jest **usuwanie wątpliwości interpretacyjnych w procesie wykładni**, czyli na etapie **odkodowywania treści normatywnej** zawartej w przepisie. Im język prawny będzie precyzyjniejszy, im bardziej hermetyczny, tym proces ten jest mniej narażony na błędy logiczne. Na przykład przesądzenie przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 13 DowodyU, że czynność wydawania dowodu osobistego jest czynnością materialno-techniczną nie pozostawia wątpliwości co do kwalifikacji tej czynności na gruncie prawa administracyjnego. Z kolei wskazanie przez ustawodawcę daty wydania dowodu osobistego (art. 2 ust. 1 pkt 4 DowodyU) usuwa wątpliwości interpretacyjne dotyczące momentu wydania dowodu osobistego, co ma znaczenie np. przy ustalaniu terminu ważności dowodu osobistego (zwłaszcza jeśli moment ten przypada na czas piątych urodzin osoby uprawnionej – zob. treść art. 7 DowodyU). Treść art. 2 ust. 1 pkt 9 i 10 DowodyU wyjaśnia różnice pomiędzy podpisem osobistym a profilem osobistym. Nie każde uszkodzenie dowodu osobistego będzie uszkodzeniem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 11 DowodyU – nie będzie nim np. takie uszkodzenie, które **nie narusza warstwy graficznej lub warstwy elektronicznej dowodu osobistego i jednocześnie nie podważa jego wiarygodności** (w tym pozwala ustalić tożsamość posiadacza dowodu osobistego). Nie będzie zatem uszkodzeniem dowodu osobistego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 11 DowodyU np. popisanie go długopisem przez dziecko czy naklejenie na niego naklejki, która po zerwaniu zostawi ślad – o ile ślad po długopisie czy zerwanej naklejce nie naruszy właściwości dowodu osobistego. Inne definicje ustawowe są natomiast na tyle pojemne, że trudno wyobrazić sobie stan faktyczny, który choć częściowo nie podpada pod stan opisany w normie prawnej. Przykładem może być definicja zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 11 DowodyU. Istnieją też definicje legalne, które pełnią rolę wybitnie techniczną, np. art. 2 ust. 1 pkt 1–3 oraz

art. 2 ust. 1 pkt 6–7 DowodyU, albo które porządkują siatkę pojęciową w sferze procesowej, np. art. 2 ust. 1 pkt 5 DowodyU, czy ustrojowej, np. art. 2 ust. 1 pkt 8 DowodyU.

5. W ustalaniu definicji legalnych ważna jest **proporcja**. Uściślanie znaczenia norm prawnych nie może być celem samym w sobie. Tak zwany słowniczek ustawowy jest pożądanym elementem aktu prawnego, jednak stosowany w nadmiarze może zaburzyć czytelność aktu normatywnego dla ostatecznych jego odbiorców (obywateli).

### III. Organ gminy w sprawach dowodów osobistych

6. W art. 2 ust. 2 DowodyU ustawodawca przesądził, jakie organy gminy ma na myśli, posługując się określeniem „organy gminy” na gruncie niniejszej ustawy. Z oczywistych względów zadania zlecone opisane w DowodyU przypisano organom wykonawczym gmin, czyli wójtom, burmistrzom i prezydentom miast.

7. Mając na względzie walory czysto techniczne, trudno byłoby sobie wyobrazić wykonywanie tych zadań przez rady gmin (miast). Z uwagi na to, że są to organy kolegialne, każda czynność wymagałaby podjęcia uchwały. Najpewniej rady scedowałyby ten zakres (w drodze jednego aktu administracyjnego) na osobę lub zespół osób, ograniczając swą rolę do kontroli lub nadzoru. Nie ma jednak potrzeby rozwijać tego wątku, albowiem ma on walor wyłącznie teoretycznoprawny. Organy wykonawcze z natury swej predystynowane są do wykonywania zadań publicznych; uchwałodawcze (ustawodawcze) natomiast do stanowienia prawa. Niemniej jasna deklaracja ustawodawcy wyrażona w art. 2 ust. 2 DowodyU usuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie.

## Art. 3. (uchylony)

## Art. 4. [Dowód osobisty]

1. Dowód osobisty jest dokumentem stwierdzającym tożsamość i obywatelstwo polskie osoby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic.

2. Dowód osobisty uprawnia do przekraczania granic państw, o których mowa w ust. 1.

## Powiązania z innymi przepisami:

- art. 4 DokPaszportU,
- art. 1 i 4 ObPolU,
- art. 2 ust. 1 pkt 2 DokumentyPublU,
- art. 76 § 1 KPA,
- art. 244 § 1 KPC.

## I. Tożsamość i obywatelstwo polskie

1. Jak wskazano w art. 4 ust. 1 DowodyU dowód osobisty **stwierdza tożsamość i obywatelstwo polskie**. W tym sensie dowód osobisty pełni **uprzywilejowaną rolę w stosunku do innych rodzajów dokumentów tożsamości** w prawie polskim, w którym można wyróżnić następujące ich rodzaje:

- 1) dokumenty tożsamości *sensu stricto* (dowody osobiste, paszporty),
- 2) dokumenty tożsamości *sensu largo* (książeczka żeglarska, wojskowa),
- 3) **surogaty** dokumentów tożsamości (legitymacja studencka, doktorancka).

2. Dokumenty tożsamości *sensu largo* oraz ich surogaty tym różnią się od dokumentów tożsamości *sensu stricto*, że w przypadku tych ostatnich to właściwy organ administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent miasta – dowód osobisty; wojewoda – dokument paszportowy) jest w świetle prawa polskiego uprawniony do **poświadczenia tożsamości osoby fizycznej będącej obywatelem polskim**. Organy wydające dokumenty publiczne określone w pkt. 1 i 2 **korzystają jedynie z ustaleń prawno-faktycznych wskazanych uprzednio organów**. W tym sensie ich czynności materialno-techniczne różnią się w sposób znaczący od tych, które podejmują organy wykonawcze gmin i wojewodowie.

3. Organy wykonawcze gmin i wojewodowie, oprócz czynności zmierzających do poświadczenia tożsamości osoby fizycznej, poświadczają także obywatelstwo polskie. Z art. 4 DowodyU wyraźnie koresponduje art. 4 DokPaszportU – dokument paszportowy uprawnia do przekraczania granicy i pobytu za granicą oraz **poświadcza obywatelstwo polskie**, a także **tożsamość** osoby w nim wskazanej w zakresie danych, jakie ten dokument zawiera. Zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów administracji publicznej w tych sprawach reguluje ObPolU. Obywatelstwo polskie nabywa się z mocy prawa, przez nadanie obywatelstwa polskiego, uznanie za obywatela polskiego lub przywrócenie obywatelstwa polskiego (art. 4 ObPolU). Warto przy tym zauważyć, że poprzez sam fakt wydania dowodu osobistego nie nabywa się obywatelstwa polskiego, a tylko poświadcza ten fakt prawny.

## II. Dokument urzędowy *versus* dokument publiczny

4. Polski ustawodawca w prawie procesowym posługuje się pojęciem prawnym **dokumentu urzędowego**. W prawie administracyjnym procesowym dokumenty urzędowe

sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania **stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone** (art. 76 § 1 KPA). Podobnie tę sferę reguluje prawo cywilne procesowe: **dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone** (art. 244 § 1 KPC). Z przytoczonych fragmentów aktów prawych wynika, że dokumenty urzędowe w prawie procesowym korzystają ze **zwiększonej mocy dowodowej**. Nie oznacza to jednak, że przeciwko ich treści nie można wyprowadzić **przeciwdowodu** (zarówno w sprawie administracyjnej, jak i w sprawie cywilnej).

5. Administracyjne prawo materialne od niedawna posługuje się definicją legalną **dokumentu publicznego**. Pojęcie to wprowadzono na nowo do polskiego systemu prawnego w 2019 roku. Dokumenty publiczne z powodzeniem **funkcjonowały natomiast w polskim postępowaniu administracyjnym przed II wojną światową**. Artykuł 52 ust. 2 rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) stwierdzał, że dokument publiczny to „dokument uznany za publiczny przez obowiązujące przepisy albo wystawiony przez władzę publiczną w granicach jej kompetencji, albo przez osobę zaufania publicznego”.

6. W świetle art. 2 ust. 1 pkt 2 DokumentyPublU dokument publiczny to dokument, który służy do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdza stan prawny lub prawa osób posługujących się takim dokumentem, zabezpieczony przed fałszerstwem i:

- 1) wytwarzany według wzoru określonego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego albo
- 2) którego wzór graficzny i forma zostały zatwierdzone przez podmiot realizujący zadania publiczne uprawniony na podstawie odrębnych przepisów i który jest zgodny z wymogami dla blankietu tego dokumentu określonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

7. W nawiązaniu do powyższego wywodu, **dowód osobisty należy uznać za dokument posiadający jednocześnie cechy dokumentu urzędowego oraz dokumentu publicznego**.

### III. Szczególne funkcje dowodu osobistego

8. Oprócz tego, że dowód osobisty poświadcza tożsamość osoby fizycznej oraz obywatelstwo polskie (w Polsce i – w określonych sytuacjach – za granicą), umożliwia on także **przekraczanie granic niektórych państw obcych**, tj. państw członkowskich UE, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do UE oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających dowód osobisty za wystarczający do przekraczania granic.

9. Z powyższego wynika, że dowód osobisty pełni **funkcje transgraniczne**, które jeszcze do niedawna stanowiły wyłączną domenę dokumentu paszportowego. Umożliwia przekraczanie i pobyt za granicą np. w państwach, które **uznają dowód osobisty za wystarczający do przekraczania swoich granic** (np. w Gruzji, Albanii, Bośni i Hercegowinie). Polski dowód osobisty uprawnia do przekraczania granic 1/5 wszystkich państw świata (włącznie ze Strefą Schengen).

## Art. 5. [Prawo i obowiązek posiadania]

1. Prawo do posiadania dowodu osobistego przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Pełnoletni obywatel Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na jej terytorium jest obowiązany posiadać dowód osobisty.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 79 pkt 1 DowodyU,
- art. 10, 11, 13, 15, 17–18, 25 KC.

### I. Dowód osobisty jako ciężar administracyjny

1. Obowiązek posiadania dowodu osobistego przez pełnoletniego obywatela RP to **ciężar publiczny o charakterze administracyjnoprawnym**. Instytucja ciężaru publicznego łączona jest w prawie administracyjnym ze świadczeniem publicznym [zob. *M. Szalewska*, (w:) *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System prawa administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 504–516]. Instytucja prawna ciężaru publicznego to ograniczenie praw rzeczowych lub osobowych, a także wypełnienie określonego obowiązku publicznego (płacenie danin, służba wojskowa) na rzecz organów administracji publicznej (względnie organów administrujących).

2. Ciężar administracyjny posiadania dowodu osobistego należy odczytać jako obowiązek o charakterze prawnym, nakładany przez właściwy organ w ramach stosunku administracyjnoprawnego łączącego obywatela polskiego z tym organem. Obowiązek ten służyć ma realizacji zadań publicznych. Prawo o dowodach osobistych ma za zadanie m.in. usprawnić realizację zadań publicznych wszelkiego typu (podobnie prawo o ewidencji ludności). Obie regulacje znacząco **obniżają koszty transakcyjne w obszarze zarządzania publicznego**.

### II. Uprawnienie a obowiązek posiadania dowodu osobistego

3. W treści normatywnej art. 5 ust. 1 DowodyU ustawodawca zakodował **uprawnienie** do posiadania dowodu osobistego, zakreślając jednocześnie krąg podmiotów, którym

przysługuje – każdemu obywatelowi RP. Uprawnienie do posiadania dowodu osobistego **nie jest ciężarem administracyjnym** z zakresu szeroko rozumianej problematyki ewidencji ludności i dowodów osobistych. Ciężar administracyjny w postaci posiadania dowodu osobistego ustawodawca wyraża w ust. 2 komentowanego artykułu. **Obowiązek** posiadania dowodu osobistego materializuje się w przypadku łącznego wystąpienia trzech przesłanek prawnych:

- 1) **posiadania pełnoletności,**
- 2) **posiadania obywatelstwa polskiego,**
- 3) **zamieszkiwania na terytorium Polski.**

4. Obowiązek posiadania aktualnego (ważnego) dowodu osobistego powstaje z mocy ustawy (*ex lege*). W myśl art. 5 ust. 2 DowodyU posiadanie dowodu osobistego **nie jest zależne od woli adresata normy prawnej** – przeciwnie w art. 5 ust. 1 DowodyU. Obowiązek prawny wyartykułowany w art. 5 ust. 2 DowodyU nosi znamiona **nakazu administracyjnoprawnego**. Uchylenie się od obowiązku posiadania lub wymiany dowodu osobistego stanowi **wykroczenie z art. 79 pkt 1 DowodyU**. Mamy tu zatem do czynienia z **przymusem** wynikającym z nakazu zakodowanego w normie prawa materialnego. Nakaz – jako instytucja administracyjnego prawa materialnego – to **obowiązek o charakterze czynnym** (należy coś w określony sposób zrobić, tak a nie inaczej się zachować, podjąć wskazane działanie), w przeciwieństwie do zakazu traktowanego jako obowiązek o charakterze biernym (nie wolno czegoś zrobić, nie wolno zachować się we wskazany sposób, nie wolno podjąć określonego działania) [M. Górski, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego..., s. 222].

5. Treść art. 5 ust. 1 DowodyU nie niesie ze sobą ładunku normatywnego wyrażającego się co do sposobu określonego zachowania adresata normy prawnej. **Prawo do posiadania dowodu osobistego przysługuje** zatem **każdemu obywatelowi RP**. Jest **zależne od woli podmiotu**, czyli strony postępowania administracyjnego. Aby adresat normy prawnej wysłowionej w treści art. 5 ust. 1 DowodyU mógł realizować prawo do posiadania dowodu osobistego, musi spełnić dwie przesłanki:

- 1) **posiadać zdolność prawną,**
- 2) **posiadać obywatelstwo polskie.**

Przesłanki te należy spełnić **łącznie**.

6. Według polskiego prawa cywilnego pełną zdolność prawną nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności (art. 11 KC), a osobą pełnoletnią jest ten kto ukończył lat osiemnaście (art. 10 § 1 KC). Ponadto małoletni nabywają pełnoletność poprzez zawarcie małżeństwa i nie tracą go z chwilą jego ustania (art. 10 § 2 KC). Przymiot posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych uprawnia do dokonywania wszelkich czynności prawnych w granicach zakreślonych przez tę zdolność (M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, Prawo o fundacjach, Warszawa 2020, s. 16).

7. Oprócz pełnej zdolności do czynności prawnych, wyróżnia się także:

- 1) brak zdolności do czynności prawnych,
- 2) ograniczoną zdolność do czynności prawnych.

Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat 13 oraz ubezwłasnowolnione całkowicie (art. 13 KC), a czynność prawna dokonana przez takie osoby jest nieważna *ex lege* (skutek braku zdolności nie odnosi się do umów powszechnie zawieranych w drobnych, bieżących sprawach życia codziennego – podobnie jak przy ograniczonej zdolności do czynności prawnych). Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat 13 oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo (art. 15 KC). Co do zasady ważność czynności prawnych dokonanych przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych wymaga zgody przedstawiciela ustawowego (art. 17–18 KC) (*M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, Prawo o fundacjach...*, s. 16–17).

8. W art. 5 DowodyU powiązано przesłanki o charakterze **cywilistycznym** (pełnoletność, miejsce zamieszkania, zdolność prawną) z przesłankami o charakterze **administracyjnoprawnym** (obywatelstwo polskie). Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której ona przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25 KC) (*M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, Prawo o fundacjach...*, s. 17).

### III. Status posiadacza dowodu osobistego

9. Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 5 ust. 2 DowodyU obowiązany do posiadania dowodu jest każda osoba pełnoletnia, spełniająca dalsze przesłanki tam wskazane. Należy jednak zadać pytania: Co w przypadku, gdy mamy do czynienia z **osobą pełnoletnią o ograniczonej zdolności do czynności prawnych**? Czy na takich osobach **także ciąży obowiązek posiadania i aktualizacji dowodu osobistego**? Na te pytania należy udzielić odpowiedzi **twierdzącej**. W przypadku dorosłej osoby ubezwłasnowolnionej wniosek o odpowiedniej treści składa opiekun, a w przypadku niepełnoletniej osoby ubezwłasnowolnionej rodzic lub opiekun. Przedstawiciele ustawowi także podpisują się za osoby ubezwłasnowolnione.

10. W świetle zbliżonego stanu faktycznego na kanwie przepisu art. 5 ust. 1 DowodyU *W. Maciejko* słusznie wskazał na istnienie pewnej **fikcji prawnej** związanej z wyrażaniem własnej woli stanowiącej element prawa do dowodu osobistego, a także na dalsze konsekwencje prawno-faktyczne owej fikcji. Mowa tu o sytuacji osób niemogących wyrazić swojej woli, w przypadku których wola zostanie wyrażona przez ich przedstawiciela ustawowego, co implikuje w dalszej kolejności podział na **posiadacza dowodu osobistego** (np. osoba małoletnia) i **faktycznego dzierżyciela dowodu osobistego** (przedstawiciel posiadacza) (*W. Maciejko, Ustawa o dowodach...*, s. 20). Zaprezentowany tu pogląd można z powodzeniem odnieść do przykładu z osobą pełnoletnią o ograniczonej zdolności do czynności prawnych. W takim przypadku osobie ubezwłasnowolnionej należałoby przypisać status posiadacza dowodu osobistego, natomiast przedstawicielowi ustawowemu tej osoby status dzierżyciela tego dowodu.

11. Zdolność prawną nabywa się z chwilą urodzenia. Tak więc **nie można wystąpić w imieniu dziecka jeszcze nienarodzonego o wydanie dowodu osobistego**, np. kiedy kobieta w zaawansowanej ciąży planuje rychły wyjazd za granicę. Ponadto warto

również zaznaczyć, że **dziecko nienarodzone posiada tylko warunkową zdolność dziedziczenia w prawie spadkowym**, a przed narodzinami nie można uzyskać obywatelstwa polskiego. O wydanie dowodu osobistego nie można także wystąpić w imieniu dziecka (np. nieprzysposobionego), które nie posiada obywatelstwa polskiego. Tutaj z kolei przeszkodą jest brak realizacji przesłanki o charakterze materialnoprawnym – posiadania obywatelstwa polskiego.

## **Art. 6. [Osoby uprawnione do posiadania dowodu]**

1. Dowód osobisty wydaje się obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Obywatel Rzeczypospolitej Polskiej może posiadać jeden ważny dowód osobisty.
3. Dowód osobisty nie zawiera danych osób trzecich.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 2 ust. 1 pkt 13 DowodyU,
- art. art. 336 KC,
- art. 5 DokPaszportU,
- art. 1 i 4 ObPolU.

### **I. Wydawanie dowodu osobistego obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej**

1. W art. 6 ust. 1 DowodyU wskazano, że dowód osobisty wydaje się obywatelowi RP. Wydawanie dowodu osobistego to szereg czynności materialno-technicznych organu wykonawczego gminy mających na celu wystawienie dowodu osobistego na rzecz osoby obowiązanej lub uprawnionej do jego posiadania oraz przekazanie go tej osobie. Wyraźnie stwierdza to sam ustawodawca definiując czynność wydania dowodu osobistego w art. 2 ust. 1 pkt 13 DowodyU. Tak więc, wystawienie dowodu osobistego o odpowiedniej treści jest działaniem właściwego (wskazanego w ustawie) organu administracji publicznej.

2. Wydanie dowodu osobistego nie kreuje nowego stanu prawnofaktycznego dla adresata normy prawnej, a jedynie **poświadcza stan istniejący** we wskazanym w przepisie zakresie (wystawienie dokumentu publicznego o odpowiedniej treści zakreślonej przez prawo powszechnie obowiązujące). Ze swej istoty jest zatem **działaniem organu administracji publicznej**, które wywołuje określony w przepisach prawa skutek administracyjnoprawny. W takim przypadku administracyjne prawo materialne nie wymaga wydania aktu administracyjnego, ale podjęcia przez organ **działań o innym charakterze**.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)