

Iga Jaworska\*

## EWOLUCJA PRAWA DO POSIADANIA DOWODU OSOBISTEGO

Prawo do otrzymania dowodu osobistego jest nierozzerwalnie związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego, dowód osobisty jest bowiem dokumentem poświadczającym ten status. Wskazany dokument na przestrzeni lat miał zmienny status prawny, raz jego posiadanie było prawem, które w innym czasie zamieniało się w bezwzględny obowiązek. Obecnie posiadanie dowodu osobistego jest przede wszystkim prawem przysługującym każdemu obywatelowi polskiemu, bez względu na wiek. Natomiast w sytuacji, gdy obywatel osiąga pełnoletniość i jednocześnie zamieszkuje na terytorium RP, omawiane prawo staje się jego obowiązkiem.

Dnia 1.3.2015 r. weszła w życie ustawa z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych<sup>1</sup>, która ma na celu m.in. dostosowanie polskich warunków do standardów unijnych<sup>2</sup>, jest to więc dobry moment na przyjrzenie się historii prawa do posiadania podstawowego dokumentu tożsamości obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wraz z zakończeniem I wojny światowej i odrodzeniem się państwa polskiego, wprowadzenie dokumentu tożsamości, jakim jest dowód osobisty, wydawało się niezbędne. Był on bowiem elementem zjednoczenia państwa, w którym ludność pochodząca z Austrii, Niemiec czy Rosji nie posiadała żadnych dokumentów poświadczających ich dane czy pochodzenie.

---

\* Mgr Iga Jaworska – Inspektor, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 167, poz. 1131, ze zm.

<sup>2</sup> Potrzeba uchwalenia nowej ustawy wynikała z planu działań Komisji Europejskiej na rzecz wdrażania ogólnoeuropejskiego systemu identyfikacji elektronicznej osób fizycznych.

Pierwszym aktem prawnym regulującym zagadnienie posiadania dowodu osobistego było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 30.11.1918 r. w sprawie tymczasowego dowodu osobistego<sup>3</sup>. Powyższy akt prawny wskazywał, że każdy obywatel po osiągnięciu 15. roku życia, do czasu wydania rozporządzenia o paszportach, powinien posiadać tymczasowy dowód osobisty. Ponadto stanowił on, że „tymczasowe dowody osobiste powinny być wydawane bezpłatnie przez miejscowe urzędy państwowe i komunalne, niezależnie od miejsca stałego zamieszkania petenta”. Istotnym jest, że pierwszy dokument o nazwie „dowód osobisty” był *de facto* paszportem, który uprawniał do podróży zagranicznych. Mimo że na okładce widniał napis „dowód osobisty”, wewnątrz nazywany był już paszportem. Nie oznacza to jednak, że omawiany dokument nie stanowił poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego, służył bowiem jednocześnie m.in. do wykonywania obowiązku meldunkowego poza miejscem stałego pobytu<sup>4</sup>, jak i do przekraczania granic RP. Jak wskazano w rozporządzeniu, z założenia był to dokument wydawany bezpłatnie.

Możliwość uzyskania dowodu osobistego, jako wewnątrz krajowego dokumentu tożsamości, wprowadzono rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.3.1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności<sup>5</sup>. Przepis art. 18 tego rozporządzenia stanowił, że „dla ułatwienia legitymowania się wydawane będą na żądanie przez gminy dowody osobiste osobom w tych gminach zamieszkałym i zameldowanym”. Koszt dowodu osobistego sprowadzał się do zwrotu przez obywatela kosztów druku w wysokości 60 groszy. Ponadto prawodawca określił, że „żadnym innym opłatom dowody osobiste, jak również podania (wraz z załącznikami) o ich wydanie, nie podlegają”. W niniejszym przepisie została również zawarta delegacja dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia rozporządzeniem jednolitego wzoru dowodu oraz trybu postępowania przy ich wydawaniu. Należy podkreślić, że w związku z faktem, iż posiadanie dowodu osobistego było jedynie prawem, a nie obowiązkiem obywateli, przepisy prawa nie przewidywały żadnej szczególnej formy ani statusu tego dokumentu, był on bowiem wydawany na „zwyčajnym papierze”, a do kontroli ruchu ludności, zgodnie z art. 17 rozporządzenia, mogły służyć wszelkiego rodzaju dokumenty wydawane przez władze publiczne, stwierdzające tożsamość osoby w sposób nienasuwający uzasadnionych wątpliwości, a przy braku takich dowodów – potwierdzenie wiarygodnych osób.

Korzystając z delegacji zawartej w rozporządzeniu prezydenta, Minister Spraw Wewnętrznych wydał rozporządzenie z 29.11.1928 r. o dowodach osobistych<sup>6</sup>. Należy podkreślić, że w omawianym stanie prawnym posiadanie dowodu osobistego było prawem obywatela polskiego, który był wpisany do rejestru

<sup>3</sup> M.P. Nr 223.

<sup>4</sup> Do dowodu osobistego wstemplowywano np. pobyty w hotelach.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 309 ze zm. Było to rozporządzenie z mocą ustawy.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 898.

meldunkowego, z uwagi na zamieszkiwanie w danej gminie. Nie istniał obowiązek posiadania tego dokumentu. Do wniosku o wydanie dowodu należało załączyć dwie fotografie o wymiarach 4 cm x 5 cm, jedno zdjęcie było umieszczane w dokumencie, a drugie pozostawało w aktach.

Obowiązek posiadania dokumentu stwierdzającego tożsamość obywateli polskich wprowadził dopiero niemiecki okupant podczas II wojny światowej. Co istotne, wprowadzając omawiany obowiązek, władze niemieckie powoływały się na omówione wcześniej rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej. Dowody osobiste wydawane na podstawie polskich przepisów obowiązywały w początkowej fazie okupacji, jednak ze względu na szerokie rozpowszechnienie się fałszywych polskich dokumentów, wprowadzono *Kenkartę*, inaczej „kartę rozpoznawczą”, jako dokument tożsamości wydawany wszystkim nieniemieckim mieszkańcom Generalnego Gubernatorstwa, którzy ukończyli 15. rok życia. W celu jej otrzymania należało złożyć w biurze ewidencji ludności odpowiedni wniosek, metrykę urodzenia oraz świadectwo ślubu, w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim, a także odcinek zameldowania. W przypadku Polaków (oraz niektórych innych narodowości) należało złożyć także oświadczenie o aryjskim pochodzeniu. Nie wymagano obligatoryjnie przedwojennego dowodu osobistego, jako załącznika do wniosku, bowiem jak wspomniano wcześniej w II Rzeczypospolitej posiadanie dowodu osobistego było prawem, a nie obowiązkiem obywatela. Odcisk palca, składany był przy odbiorze *Kenkarty*. Uwierzytelniała ją pieczęć i podpis przedstawiciela władz policyjnych. Kolor *Kenkarty* wydawanej przez władze niemieckie zależał od narodowości jej posiadacza, np. dla polskich obywateli przewidziano kolor szary<sup>7</sup>. Ponadto oprócz kolorowego dokumentu wydawanego właścicielowi sporządzano również drugi egzemplarz koloru białego, który pozostawał w aktach do dyspozycji władz policyjnych, a do którego sięgano np. w przypadku podejrzenia fałszerstwa. *Kenkartę* produkowano ze specjalnego rodzaju papieru, który zmieniał fakturę pod wpływem fizycznej ingerencji w zapisy na nim umieszczone. Papier ten, w wyniku np. próby zeszkobania umieszczonych na nim zapisów „mechacił się”. Niemiecki dokument tożsamości wprowadził Generalny Gubernator Hans Frank rozporządzeniem z 26.10.1939 r., jednak przepisy wykonawcze zostały wydane dopiero 13.6.1941 r., a ostatecznie wydawanie kart zakończyło się dopiero w 1943 r. Należy podkreślić, że okupacyjne karty rozpoznawcze należały do jednych z pierwszych masowo wydawanych dowodów tożsamości na ziemiach polskich<sup>8</sup>.

Należy zauważyć, że również sowiecki okupant postanowił wyposażyć ludność w dokumenty tożsamości, przeprowadzając tzw. paszportyzację. Dnia 29.11.1939 r. Prezydium Rady Najwyższej Związku Sowieckiego uchwaliło dekret

<sup>7</sup> Kenkarty Żydów i Romów miały kolor żółty, natomiast Ukraińców, Białorusinów i Rosjan oraz innych mniejszości – niebieski. Na dokumentach Żydów umieszczano dodatkowo literę „J”, Romów – „Z”, Ukraińców – „U”, Białorusinów – „W”, Rosjan – „R” itd.

<sup>8</sup> *Wybrane dokumenty represji i życia codziennego. Cechy formalne i tło historyczne*, opracowanie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, Warszawa 2009, s. 8 i 9.

o nabyciu obywatelstwa ZSRR przez mieszkańców zachodnich obwodów Ukraińskiej i Białoruskiej SRR<sup>9</sup>. Uchodźcy z zachodniej Polski dostawali paszport z tzw. paragrafem 11, zaś osoby o „złym pochodzeniu społecznym” (np. z rodzin posiadaczy ziemskich lub fabryk) – paragraf 13. Obu grupom zakazano zamieszkiwania w wielkich miastach i pasie 100-kilometrowym przy granicy zachodniej. Z tego powodu, a także z chęci zademonstrowania lojalności wobec Polski, niektórzy polscy obywatele odmawiali przyjęcia paszportu. Osoby odmawiające przyjęcia nowego dokumentu tożsamości były przeważnie aresztowane i deportowane. Akcja paszportyzacji służyła oczyszczeniu terenu z osób wrogich systemowi radzieckiemu<sup>10</sup>.

Po zakończeniu II wojny światowej obowiązek posiadania dowodu osobistego utrzymano. Dekretem Rady Ministrów z 22.10.1951 r. o dowodach osobistych<sup>11</sup> wprowadzono nowe regulacje, jednocześnie uchylając przedwojenne rozporządzenie prezydenta o ewidencji i kontroli ruchu ludności. W preambule dekretu wskazano, że: „w związku z ustabilizowaniem się stosunków ludnościowych i postępującą szybko rozbudową życia gospodarczego i kulturalnego w Polsce Ludowej dojrzała potrzeba wprowadzenia jednolitego systemu dowodów osobistych odpowiadającego nowym warunkom”. Zauważyć należy, że przepisy z 1951 r. wprowadziły obowiązek posiadania dowodu osobistego, od ukończenia 18. roku życia, w przeciwieństwie do okupacyjnych, które wiązały ten obowiązek już z osiągnięciem 15. roku życia. Ponadto osoby między 16 a 18 r.ż. mogły starać się o wydanie tymczasowego zaświadczenia tożsamości, chyba że pozostawały w stosunku najmu pracy lub nie zamieszkiwały z rodzicami. Wówczas ciążył na nich obowiązek posiadania tego dokumentu. Tymczasowe zaświadczenie tożsamości spełniało analogiczne funkcje jak dowód osobisty. Osoby, które nie ukończyły 18 r.ż. i nie posiadały tymczasowego zaświadczenia tożsamości, były wpisywane – do dowodów osobistych obojga rodziców, a w przypadku ich braku do dowodów opiekunów. Zgodnie z art. 3 dekretu, osobom chorym umyślowo nie przysługiwało prawo posiadania dowodu osobistego i bez względu na wiek byli oni wpisywani do dokumentów tożsamości osób sprawujących nad nimi pieczę. Warto podkreślić, że dowody osobiste w czasach PRL były wydawane na czas nieoznaczony, stąd aktualnie, pomimo upływu kilkunastu lat od ich wymiany, nadal bardzo trudno przystosować się obywatelom do dowodów osobistych posiadających dziesięcioletni okres ważności, wydawanych po 2001 r. Natomiast tymczasowe zaświadczenia tożsamości były wystawiane maksymalnie na okres dwóch lat, jednak z ważnością nie dłuższą niż do uzyskania przez posiadacza 18 r.ż. Zgodnie z § 1 pkt 1 i § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministrów Bezpieczeństwa Publicznego i Finansów z 22.12.1952 r. o opłatach w sprawach dowodów osobistych i tymczasowych

<sup>9</sup> Nie przewidywano urzędowej publikacji tego aktu, na zewnątrz wyszły jedynie dyrektywy wykonawcze.

<sup>10</sup> *Białe plamy-czarne plamy: sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918-2008*, red. A.D. Rotfeld, A.W. Torkunow, Warszawa 2010, s. 307.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 55, poz. 382, ze zm.



zaświadczeń tożsamości<sup>12</sup>, opłata za wydanie dowodu osobistego wynosiła 8 zł, natomiast opłata za wydanie nowego dowodu w miejsce utraconego – 50 zł. Opłata uiszczana była w znaczkach skarbowych.

Zakres danych zamieszczanych w dowodach osobistych wydawanych od czasów przedwojennych, a w szczególności w czasach PRL, był znacznie szerszy, niż ma to miejsce dziś. Do dowodu osobistego wpisywane były m.in. takie dane podstawowe jak: nazwisko i imię oraz imiona rodziców i nazwisko panięskie mężatki, dzień, miesiąc, rok i miejsce urodzenia, stan cywilny, zawód, rysopis, organ, który wystawił dowód, a także posiadane dzieci, jeżeli nie ukończyły 18 r.ż. i nie posiadały tymczasowego zaświadczenia tożsamości. Ponadto dowód osobisty zawierał zdjęcie oraz rubryki m.in. do odnotowania faktu wydania tzw. książeczki walutowej, karty zaopatrzenia<sup>13</sup>, powszechnych świadectw udziałowych itp. Również specjalną pieczęcią potwierdzano prawo do przekraczania granicy PRL-NRD, a później nową pieczęcią prawo do przekraczania granic państwowych w obrębie krajów tzw. „wspólnoty socjalistycznej”. Co ciekawe, w dowodzie osobistym wpisywano również grupę krwi jego posiadacza. Zamieszczanie w dowodzie osobistym szczegółowych informacji o osobie niewątpliwie wiązało się z głęboką ingerencją państwa w życie jego obywateli.

Należy wskazać, że obecnie obowiązująca ustawa o dowodach osobistych podyktowała nowe standardy, co przejawiać się będzie m.in. odstąpieniem od zamieszczania w dowodzie zbędnych danych<sup>14</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy o dowodach osobistych w nowych dokumentach tożsamości wydawanych po 1.3.2015 r. znajdują się podstawowe informacje o osobie takie jak: nazwisko, imię (imiona), nazwisko rodowe, imiona rodziców, data i miejsce urodzenia, płeć, wizerunek twarzy, numer PESEL, obywatelstwo, seria i numer dowodu osobistego, data wydania, data ważności, oznaczenie organu wydającego dowód osobisty. Należy podkreślić, że *novum* na tle wszystkich dotychczas obowiązujących polskich przepisów jest decyzja ustawodawcy o zamieszczeniu informacji o obywatelstwie posiadacza nowego dowodu osobistego. Wymaga podkreślenia, że na tle polskich przepisów nie istnieje możliwość zamieszczenia w dowodzie osobistym oznaczenia obywatelstwa innego niż polskie, ponieważ prawo do posiadania dowodu osobistego przysługuje

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 51, poz. 338, ze zm.

<sup>13</sup> Karta zaopatrzenia była w okresie obowiązywania w Polsce reglamentacji żywności dokumentem upoważniającym do comiesięcznego otrzymywania kartek żywnościowych.

<sup>14</sup> Ustawodawca zrezygnował m.in. z zamieszczenia w nowym dowodzie osobistym adresu zameldowania na pobyt stały/czasowy. Powyższa zmiana wiąże się z planowanym zniesieniem obowiązku meldunkowego. Na mocy art. 74 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, prawodawca po raz kolejny przesunął termin zniesienia tego obowiązku, tym razem na 2018 r. Na marginesie należy wskazać, że instytucja zameldowania jest w obecnym stanie prawnym niezbędna m.in. do organizacji wyborów, planowania obwodów szkolnych, realizacji powszechnego obowiązku obrony, określania funduszy sołeckich i subwencji dla gmin czy kontroli legalności pobytu cudzoziemców. O rezygnacji przez prawodawcę z zamieszczenia adresu w dowodach osobistych *vide* wyrok WSA w Gdańsku z 24.9.2015 r., sygn. akt III SA/Gd 268/15).

jedynie obywatelom polskim. Wskazanie danych dotyczących obywatelstwa ma na celu ułatwienie posługiwania się dowodem osobistym jako dokumentem podróży. Identyfikacja przynależności państwowej osoby posługującej się polskim dowodem osobistym w innych krajach Unii Europejskiej dotychczas przysparzała wiele trudności funkcjonariuszom i urzędnikom obcych państw. Spowodowane było to brakiem bezpośredniego zamieszczenia w dowodzie osobistym informacji o obywatelstwie. Pośrednie wskazanie obywatelstwa poprzez podanie wyłącznie nazwy państwa wydającego dokument (Rzeczpospolita Polska) nie przesądza, że osoba posługująca się danym dowodem osobistym jest obywatelem polskim, gdyż niektóre państwa europejskie wydają dokumenty tożsamości również obcokrajowcom (np. Włochy, Portugalia). Zamieszczenie w dowodzie osobistym danych dotyczących obywatelstwa pozwoli wyeliminować te trudności<sup>15</sup>.

Wracając do rozważań dotyczących ewolucji prawa do posiadania dowodu osobistego, należy wskazać, że kolejną istotną zmianą było uchwalenie ustawy z 10.4.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>16</sup>, która w sposób kompleksowy ujęła tematykę zarówno dowodów osobistych jak i ewidencji ludności. Również na podstawie tej regulacji prawnej ewoluowało zagadnienie prawa do posiadania dowodu osobistego. Zgodnie z dyspozycją art. 34 ust. 1 przywołanej ustawy, obowiązek posiadania dowodu osobistego ciążył na obywatelu polskim, zamieszkującym w RP, który ukończył 18 r.ż.<sup>17</sup> Ponadto obowiązek ten ciążył na niepełnoletnim od ukończenia 15 r.ż., jeżeli pozostawał w stosunku pracy lub nie zamieszkiwał wspólnie z osobami, pod których władzą rodzicielską lub opieką się znajdował, albo nie pozostawał pod władzą rodzicielską lub opieką. Prawo otrzymania dowodu osobistego przysługiwało od ukończenia 13 r.ż., wówczas wniosek za niepełnoletniego składał jeden z rodziców lub opiekunów ustanowionych przez sąd, w jego obecności. Natomiast w sytuacji gdy dziecko nie ukończyło 13 r.ż., miało prawo otrzymać dowód osobisty, jednak tylko za zgodą właściwego organu oraz na uzasadniony wniosek obojga rodziców lub opiekunów. Podczas obowiązywania ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych zmieniły się zasady odpłatności za wydanie dowodu osobistego. Zgodnie z art. 36a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.11.2000 r. w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego<sup>18</sup>, dowód osobisty wydawało się po uiszczeniu należnej opłaty stanowiącej równowartość kosztów jego wydania w wysokości 30 zł. Należy podkreślić, że wskazana regulacja prawna budziła spore wątpliwości i ostatecznie w następstwie nowelizacji z 2009 r.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o dowodach osobistych, druk sejmowy nr 2917.

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, ze zm.

<sup>17</sup> Zagadnienie obowiązku posiadania dowodu osobistego poruszył także NSA w wyroku z 13.7.2010 r., sygn. akt II OSK 1132/09.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 105, poz. 1110 ze zm.

<sup>19</sup> Ustawa z 9.1.2009 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Dz.U. Nr 39, poz. 306.

dowód osobisty bezpłatnie można uzyskać już od 1.1.2010 r.<sup>20</sup> Zauważyć należy, że dokumenty tożsamości wydawane na podstawie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych co do zasady posiadały 10-letni okres ważności. Od tej zasady istniały dwa wyjątki. Dla osób niepełnoletnich dowód osobisty był wydawany z 5-letnim terminem ważności, natomiast osobom posiadającym powyżej 65 lat przysługiwało prawo do wnoszenia o wydanie dokumentu na czas nieokreślony.

Dnia 1.3.2015 r. weszła w życie ustawa o dowodach osobistych, która ponownie oddzieliła omawiane zagadnienie od tematyki ewidencji ludności. Pomysł ustawodawcy wydaje się trafiony, bowiem pomimo wielu zależności pomiędzy tymi dwoma zagadnieniami, ich treść jest różna. Nowa ustawa w odmienny sposób ukształtowała zagadnienie prawa do posiadania podstawowego dokumentu tożsamości w RP. Zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych, każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje prawo do posiadania dowodu osobistego. Przepis ten stanowi zasadę ogólną, zgodnie z którą, każdy kto posiada obywatelstwo polskie, bez względu na wiek oraz zakres zdolności do czynności prawnych, może stać się posiadaczem dowodu osobistego. Posiadanie obywatelstwa jest więc jedyną przesłanką, która musi zaistnieć w celu uzyskania dowodu osobistego<sup>21</sup>. Natomiast w przypadku osób pełnoletnich, zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 5 ust. 2 analizowanej ustawy, prawo do posiadania dowodu osobistego zamienia się w obowiązek. Należy wskazać, iż pełnoletniość należy rozpatrywać zarówno w świetle przepisów Kodeksu cywilnego<sup>22</sup>, który wiąże uzyskanie pełnoletniości z osiągnięciem wieku 18 lat, ale także przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>23</sup>, które umożliwiają nabycie pełnoletniości, mimo niższego wieku, poprzez zawarcie małżeństwa. Wskazanie przesłanki zamieszkiwania na terenie RP sugeruje, iż mieszkając poza granicami państwa, obywatel nie ma obowiązku posiadania dowodu osobistego, a w związku ze zbliżającym się zniesieniem obowiązku meldunkowego organ nie będzie miał możliwości bezpośredniej weryfikacji powyższych danych, mimo iż pojęcia zameldowania i zamieszkania nie są tożsame<sup>24</sup>.

Pomimo, iż już na podstawie przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych wydanie dowodu osobistego było bezpłatne, to prawodawca w ustawie o dowodach osobistych postanowił wprowadzić bezpośredni przepis

---

<sup>20</sup> Jedynym kosztem ponoszonym przez posiadacza dowodu osobistego jest koszt wykonania dwóch zdjęć, według ściśle określonych reguł, co w konsekwencji nie kształtuje prawa do posiadania bezpłatnego dowodu osobistego w sposób absolutny.

<sup>21</sup> W. Maciejko, *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 20.

<sup>22</sup> Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

<sup>23</sup> Ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy z 24.9.2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 388, od 1.1.2016 r. znosi się obowiązek meldunkowy. Ponadto zgodnie z ust. 2 ilekroć w przepisach prawa jest mowa o zameldowaniu na pobyt stały lub zameldowaniu na pobyt czasowy, od 1.1.2016 r. należy przez to rozumieć miejsce zamieszkania, o którym mowa w art. 25 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny.



o prawie do nieodpłatnego wydawania dowodu osobistego i ukonstytuować go jako zasadę ogólną. Należy pozytywnie ocenić rozwiązanie ustawodawcy polegające na wprowadzeniu zasady ogólnej dotyczącej nieodpłatności za wydanie dowodu osobistego niezależnie od powodu jego wydania czy wymiany, bowiem normy takie powinny być wyrażone wprost w przepisach prawa. Jeżeli chodzi o okres na jaki będą wydawane nowe dowody osobiste, należy wskazać, że prawodawca w nowej ustawie z jednej strony zliberalizował dotychczas obowiązujące przepisy, z drugiej zaś zrezygnował z rozwiązań, które ze względów społecznych były bardzo pożyteczne. Na podstawie ustawy o dowodach osobistych wprowadzono 10-letni okres ważności dowodów osobistych, wydanych dla osób, które ukończyły 5 r.ż., natomiast zrezygnowano z prawa do wnoszenia o wydanie dowodu wydanego na czas nieoznaczony w przypadku osób powyżej 65 r.ż., które było przyznane tym osobom na podstawie przepisów zawartych w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Warto także zwrócić uwagę, w jaki sposób na podstawie polskich przepisów prawa ewoluowały sankcje za nieposiadanie dowodu osobistego przez osoby, na których ciążył obowiązek jego posiadania. Pierwsze sankcje zostały wprowadzone w art. 19 dekretu Rady Ministrów z 22.10.1951 r. o dowodach osobistych. Przepis ten stanowił, że kto uchyla się od obowiązku posiadania dowodu osobistego lub tymczasowego zaświadczenia tożsamości, podlega karze aresztu do lat dwóch lub grzywny do 10 tysięcy złotych albo obydwu tym karom łącznie. Jak widać, kara za niewywiązywanie się z omawianego obowiązku była bardzo wysoka. W ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych prawodawca również przewidział sankcje związane z uchylaniem się od wykonania omawianego obowiązku. Co istotne, w samym tekście pierwotnym wskazanej ustawy istniały jedynie sankcje związane z kradzieżą, przywłaszczeniem czy bezprawnym przewożeniem dowodu osobistego, natomiast ustawodawca milczał odnośnie do niewykonywania obowiązku posiadania dowodu osobistego. Dopiero nowelizacja z 1982 r. rozbudowała art. 55 omawianej ustawy, wskazując, że kto uchyla się obowiązku posiadania dokumentu stwierdzającego tożsamość, podlega karze ograniczenia wolności do 3 miesięcy lub karze grzywny do 50 000 zł. Istotne, że na mocy nowelizacji ustawy z 10.5.1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach<sup>25</sup>, kara ta została zwiększona dwuipółkrotnie. Kolejna zmiana miała miejsce w 1997 r. gdy wprowadzono normę stanowiącą, że kto uchyla się od obowiązku posiadania lub wymiany dowodu osobistego podlega karze ograniczenia wolności do 3 miesięcy albo karze grzywny. Górna granica kary ograniczenia wolności została obniżona do 1 miesiąca na podstawie ustawy nowelizującej m.in. Kodeks

---

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 23, poz. 100. Art. 6 ust. 2 ustawy stanowił, że ilekroć przepisy ustaw przewidują za wykroczenie inne dolne lub górne granice grzywny niż wynikające z przepisów części ogólnej Kodeksu wykroczeń, ustala się je w dwu i pół razy wyższej wysokości.



wykroczeń<sup>26</sup> i utrzymała się w takim stanie, aż do 2013 r., gdy zrezygnowano ze wskazania okresu ograniczenia wolności. Należy podkreślić, że prawodawca przeniósł przepisy o sankcjach w niezmienionym kształcie do ustawy o dowodach osobistych, gdzie w art. 79 pkt 1 wskazuje, że kto uchyła się od obowiązku posiadania lub wymiany dowodu osobistego, podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny. Należy podkreślić, że choć przepisy przewidują sankcje za uchylenie się od posiadania dowodu osobistego, to przepis ten jest stosowany sporadycznie, co prowadzi do sytuacji, w której przepisy ustawy o dowodach osobistych nakładające obowiązek posiadania dowodu osobistego są bliskie *lex imperfecta*.

Jak wskazano w powyższych rozważaniach, pierwsze dokumenty tożsamości wydawane były obywatelom po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Posiadanie ówczesnego dowodu osobistego nie było obligatoryjne, lecz było prawem swobodnie rozporządzalnym. Jednak z biegiem lat oraz w związku ze zmianami politycznymi, głównie okupacją niemiecką, a następnie okresem PRL, prawo do posiadania dowodu osobistego zaczęło stanowić obywatelski obowiązek, najpierw dla osób od 15 r.ż., następnie osób pełnoletnich. Obowiązek posiadania dowodu osobistego przez wiele lat kojarzony był z niewolą polityczną Polski, a w konsekwencji ze znaczną ingerencją w życie obywateli. Należy jednak podkreślić, że obowiązek posiadania dowodu osobistego nigdy nie był równoznaczny z powszechnym obowiązkiem posiadania go przy sobie<sup>27</sup>. Obecnie posiadanie dowodu osobistego ma dwojaki charakter. Z jednej strony ustawa o dowodach osobistych stanowi w art. 5 ust. 1, że każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje prawo do posiadania dowodu osobistego. Natomiast w sytuacji, gdy obywatel staje się pełnoletni i jednocześnie zamieszkuje na terytorium RP, powstaje obowiązek jego posiadania. Jak widać, przepisy regulujące prawo do posiadania dowodu osobistego od prawie stu lat wciąż ewoluowały, by w 2015 r. doprowadzić do wyrażenia wprost w ustawie prawa do jego posiadania.

## The evolution of the right to have an identity card

On the 1<sup>st</sup> of March 2015 came into force the Law on Identity Cards, which modernized the notion of an identity card, adjusting basic Polish identity card to EU standards. Using this moment the author decided to represent in the article the evolution of the right to have an identity card, discussing key legislation associated with its history. Noted the changing legal nature of this document and assessed the adopted legal structure.

---

<sup>26</sup> Art. 10 ust. 2 ustawy z 28.8.1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 113, poz. 717 ze zm.

<sup>27</sup> A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Dowody osobiste [w:] Prawo administracyjne materialne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 189.