

Dostęp do akt administracyjnych w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych uprawnień jednostki w postępowaniu administracyjnym jest prawo czynnego udziału w tym postępowaniu, uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego¹ jako realizacja konstytucyjnej zasady prawa do procesu. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia spawy, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”². Z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wyprowadzono dwa konkretne prawa procesowe strony: prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego oraz prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań. Na potrzeby niniejszego artykułu, w tym miejscu stwierdzić jedynie należy, że prawo dostępu do akt administracyjnych wywodzi się bezpośrednio z zasad ogólnych k.p.a., przede wszystkim z art. 10 k.p.a. – zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, ale również z art. 8 – zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej oraz z art. 9 k.p.a. – zasady udzielania informacji. Przepis art. 9 k.p.a. w brzmieniu: „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”, nakłada na or-

* Mgr Paweł Artymionek – doktorant w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.).

² Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

gan m.in. obowiązek udzielania informacji faktycznej i prawnej stronie, co stanowi podstawę wprowadzenia przepisów o udostępnianiu akt.

Do czasu nowelizacji z 3 grudnia 2010 r.³ art. 73 § 1 k.p.a. w brzmieniu „W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów”, nie formułował wprost prawa podmiotowego strony wglądu do akt, a jedynie nakładał na organ obowiązek umożliwienia stronie ich przeglądania. Tak sformułowany przepis nie budził co prawda wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ doktrynę od lat z obowiązkiem organu łączy uprawnienie strony, jednak ustawodawca zdecydował się na zmianę przepisu i sformułowanie go z punktu widzenia strony postępowania: „Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania”. Aktualne brzmienie przepisu wprost nadaje stronie uprawnienie wglądu do akt sprawy, a co za tym idzie, nakłada na organ obowiązek ich udostępnienia. Wydaje się, że przeprowadzona zmiana, przy znacznym dorobku doktryny w zakresie relacji praw podmiotowych strony do obowiązku organu, miała jedynie charakter redakcyjny i nie wniosła nowych wartości do postępowania administracyjnego.

1. Podmioty uprawnione do przeglądania akt administracyjnych

Dostęp do akt administracyjnych regulują art. 73 i 74 k.p.a. Z powyższych przepisów doktryna wyinterpretowała zasadę względnej jawności akt sprawy administracyjnej. Jawność tych akt jest względna, ponieważ prawo ich przeglądania przysługuje w zasadzie tylko stronie postępowania⁴. Oznacza to, że innym podmiotom nie udostępnia się akt administracyjnych, chyba że przepis prawa stanowi inaczej. Potwierdza to postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2001 r.: „Obywatel niebędący stroną postępowania administracyjnego nie ma prawa żądania udostępnienia mu akt (dokumentów) posiadanych przez organ administracyjny...”⁵. „W przypadku, kiedy o udostępnienie akt sprawy w trybie art. 73 k.p.a. zwróci się osoba nieposiadająca statusu strony, o którym mowa w art. 28 k.p.a., nie można wydać postanowienia w trybie art. 74 § 2 k.p.a. (postanowienie o odmowie udostępnienia akt). Organ powinien wówczas jedynie poinformować taką osobę, iż żądane informacje (akta) nie zostaną jej udostępnione”⁶. Strona może realizować swoje uprawnienia osobiście, przez pełnomocnika lub przez przedstawiciela.

³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2012, s. 307.

⁵ III SAB 169/00, Wokanda 2001 nr 10, s. 34, Biul. Inf. Pr. 2002 nr 1, s. 61, publ. Legalis.

Wyjątki od powyższej zasady można zauważyć już w przepisach postępowania administracyjnego w instytucji podmiotu na prawach strony. Podmiot, który został dopuszczony do postępowania na warunkach i uprawnieniach strony, korzysta z uprawnienia wglądu do akt sprawy na tych samych zasadach co strona postępowania. Inni uczestnicy postępowania, np. biegli, nie mają prawa wglądu do akt sprawy, chyba że organ, w celu realizacji roli procesowej uczestnika postępowania, postanowieniem zezwoli na taki dostęp. Na postanowienie służy zażalenie. Pozostałe osoby mają prawo wglądu do akt administracyjnych w sprawie indywidualnej, tylko wówczas, gdy zezwala na to konkretny przepis prawa, np. w celu prowadzenia statystyk lub informowania prasy. „Wgląd do akt w tych przypadkach nie ma znamion czynności procesowej w indywidualnej sprawie i nie podlega regulacji prawnej przepisów k.p.a., lecz poddany jest odrębnemu reżimowi prawnemu i nie powinien prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osób będących stronami postępowania lub jego uczestnikami”⁷.

Nowelizacja usankcjonowała stanowisko doktryny oraz orzecznictwa⁸, mówiące o tym, że obowiązek udostępnienia stronie akt administracyjnych ciąży na organie także po zakończeniu postępowania, gdy akta trafiają do archiwum⁹. W tym celu ustawodawca dodał w art. 73 § 1 k.p.a. *in fine*: „Prawo przysługuje również po zakończeniu postępowania”.

2. Sposób i warunki wglądu do akt administracyjnych

Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, może zapoznać się z treścią wszystkich zebranych w aktach materiałów: dokumentów, notatek, map, innych nośników danych. Tak też orzekł Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek zamiejscowy w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 czerwca 2001 r.: „Wynikające z art. 73 § 1 k.p.a. prawo strony do przeglądania akt sprawy bez wątplenia dotyczy całych akt”¹⁰. Ponadto, przepis zezwala stronie na utrwalanie na własny użytek treści znajdujących się w aktach, poprzez sporządzania notatek, kopii i odpisów. Do czasu nowelizacji z dnia 3 grudnia 2010 r., przepisy k.p.a. poprzestawały na tak ogólnym zapisie, nie wskazując żadnych konkretnych obowiązków organów w tym zakresie. Brak regulacji powodował rozbieżności w praktyce, a co za tym idzie, niebezpieczeństwo zniszczenia lub zagubienia akt. Organy mogły we własnym zakresie ustalać miejsce i sposób, w jakim strona mogła przeglądać akta sprawy. Często stwarzało to możliwości do nadużyć – osoby przeglądające akta mogły dowolnie je zmieniać, niszczyć czy wynosić. Podkreślić należy, że mimo braku kon-

⁶ Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 czerwca 2005 r., OwSS 2005 nr 4, poz. 90, s. 45, Legalis, SKO 54-7/05.

⁷ J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 308.

⁸ Wyrok WSA z siedzibą w Szczecinie z dnia 8 marca 2007 r., II SA/Sz 1063/04, publ. Legalis.

⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 150.

¹⁰ SA/Rz 409/01, publ. Legalis.

kretniej regulacji, na organie ciążył obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa aktom. Obowiązek ten wynikał z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności z art. 7 i 8 k.p.a. – zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej oraz prawdy obiektywnej. Zniszczenie lub zagubienie akt, niezależnie od stadium w jakim znajduje się postępowanie, może skutkować koniecznością ich odtworzenia, co niechybnie przedłuży postępowanie i wygeneruje niepotrzebne koszty. Dodatkowym skutkiem będzie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności pracownika organu, który zaniechał swoich obowiązków i pozwolił na zagubienie lub zniszczenie akt. Wgląd do akt sprawy w taki sposób, żeby osoba z nich korzystająca nie miała możliwości ich zamiany, zniszczenia czy wyniesienia z lokalu organu, jest postulatem doktryny sięgającym początków polskich regulacji postępowania administracyjnego. W latach trzydziestych ubiegłego wieku pisano, że: „niedopuszczalne będzie wynoszenie akt sprawy z siedziby organu administracyjnego w celu ich przeglądania”¹¹. Ostatecznie wszelkie wątpliwości rozwiązała nowelizacja k.p.a. z 3 grudnia 2010, dodająca art. 73 § 1a k.p.a., stanowiący, że czynności wglądu do akt mogą być dokonywane tylko w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika organu. Dodany przepis, mimo braku szczegółowości, nakłada na organ konkretne obowiązki: zapewnienia miejsca w lokalu organu, najlepiej osobnego pomieszczenia, w którym osoba przeglądająca akta będzie mogła w spokoju zapoznać się z zebranymi dokumentami. Niedopuszczalne jest wynoszenie akt poza lokal organu, a wgląd do akt musi odbywać się pod nadzorem uprawnionego pracownika organu.

Przed wejściem w życie nowelizacji orzecznictwo skłaniało się do umożliwienia w wyjątkowych sytuacjach, realizacji uprawnienia strony wglądu do akt sprawy w trybie pomocy prawnej: „Co do zasady strona z aktami sprawy powinna się zapoznać w siedzibie organu i nie ma on obowiązku przesyłania akt administracyjnych celem zapoznania się przez stronę do miejscowości, w której ona mieszka. Nie oznacza to jednak, iż nie mogą zaistnieć sytuacje wyjątkowe, które przez uniemożliwienie stronie zapoznania się z aktami postępowania ograniczą jej czynny udział w postępowaniu”¹², czy też: „Co do zasady przepis art. 73 § 1 k.p.a. nie oznacza, że na organie spoczywa obowiązek przesłania akt sprawy do miejscowości, w której mieszka strona i tam zapoznania się z nimi. Nie oznacza to jednak, że nie mogą zaistnieć sytuacje wyjątkowe, które przez uniemożliwienie stronie zapoznania się z aktami postępowania ograniczą jej czynny udział w postępowaniu. Za sytuację wyjątkową można uznać taką, w której ze względu na brak możliwości osobistego zapoznania się z aktami sprawy, powodowany obiek-

¹¹ J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks Postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 1937 r., s. 151.

¹² Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009 r., I OSK 385/09, publ. Legalis, podobnie wyroki: NSA z dnia 2 października 2001 r., II SA 1936/01 oraz NSA z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 20/07, publ. Legalis.

tywnie istniejącymi przeszkodami, strona będzie pozbawiona możliwości obrony swych praw w postępowaniu. W takiej sytuacji organ administracji publicznej może skorzystać z możliwości, jakie daje mu art. 52 k.p.a. i umożliwić stronie we właściwym organie administracji rządowej lub organie samorządu terytorialnego przeglądanie akt sprawy¹³.

Zastanawiając się nad aktualnością tez zawartych w powyższych orzeczeniach, mimo dokonanej zmiany, trzeba przyjrzeć się konstrukcji pomocy prawnej. Pomoc ta umożliwia przeprowadzenie czynności procesowych związanych z toczącym się postępowaniem przed organem innym niż organ prowadzący postępowanie, przy czym czynności te odnoszą ten sam skutek, gdyby zostały dokonane przed organem prowadzącym postępowanie. Czynność zapoznania się z aktami niewątpliwie stanowi czynność procesową, wydaje się więc, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach należy umożliwić stronie zapoznanie się z aktami w lokalu organu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania strony. Dodatkowym argumentem za utrzymaniem aktualności tez powyższych orzeczeń jest treść art. 73§1a k.p.a., który mówi, że czynność wglądu do akt ma odbywać się w organie administracji publicznej. Pomoc prawna odbywać się może przy udziale terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego, a więc organów, które są podmiotami administracji publicznej. Z uwagi na powyższe uznać należy aktualność tez przytoczonych orzeczeń i zezwolić w wyjątkowych przypadkach na przesłanie akt sprawy do organu administracji publicznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o dostęp do nich.

Udostępnienie akt sprawy uprawnia stronę do sporządzania notatek, kopii i odpisów akt. Sformułowanie przepisu nasuwa wiele wątpliwości co do obowiązków organów. Czy organ ma obowiązek uwzględnić wszystkie żądania strony? Kto pokrywa koszty materiałów i zasobów ludzkich poniesionych w celu sporządzenia kopii akt? Gdzie jest granica obowiązku organu? Na te pytania stara się odpowiedzieć bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.

Odpowiadając na powyższe zagadnienia, przypomnieć należy brzmienie przepisu. Mówi on, że stronie służy prawo podmiotowe żądania wglądu do akt, sporządzania z nich notatek, odpisów lub kopii. O ile sporządzanie notatek czy ręcznych odpisów nie wymaga wielkich nakładów ze strony organu, o tyle nowość wprowadzona do k.p.a. nowelizacją z 3 grudnia 2010 r., mianowicie sporządzanie kopii, wymaga już od organu spełnienia dodatkowych warunków, posiadania urządzenia kserograficznego, ewentualnie drukarki czy innego sprzętu. Urządzenia te, oprócz jednorazowego nakładu finansowego na ich zakup, wymagają ponoszenia stałych kosztów na zakup materiałów eksploatacyjnych i bieżącą konserwację. W świetle nowego dodanego przepisu art. 73 § 1a k.p.a. „Czynności określone w § 1 (wgląd do akt) są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika”, strona nie może wynosić akt

¹³ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2010 r., I OSK 693/10, publ. Legalis.

poza lokal organu w celu sporządzenia ich kopii. „Organ nie ma obowiązku udostępniania akt stronie poza swoją siedzibą celem wykonania przez stronę odpisów z tychże akt, w tym także umożliwienia wykonania kserokopii”¹⁴. Wydaje się również zasadne, że sporządzenie kopii w punkcie kserograficznym znajdującym się w budynku organu również jest nieuprawnione, z powodu dopuszczenia do akt osoby trzeciej nieupoważnionej do ich przeglądania. Czy uzyskanie kopii akt jest więc fikcją i nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w rzeczywistości? Dobrym rozwiązaniem wydaje się umożliwienie stronie wykonania zdjęć akt sprawy, które *de facto* stanowią kopię akt sprawy. Inne rozwiązanie podaje Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Olsztynie: „[...] organ powinien zabezpieczyć stronie możliwość wykonania odpisów dokumentów, np. przez ustawienie w urzędzie płatnej kserokopiarki czy też innego urządzenia, za pomocą którego strona mogłaby utrwalić materiał dowodowy”¹⁵. Uzyskanie odpisu w postaci kopii akt nie jest więc fikcją, wymaga jedynie dobrej woli organu i lepszej organizacji pracy.

Oceniając całościowo zmianę przepisu i wprowadzenie możliwości uzyskania kopii z akt sprawy, zauważyć należy, że kopia jest odpisem sporządzonym przy wykorzystaniu odpowiedniej technologii, toteż wprowadzenie kopii do katalogu uprawnień strony, należy ocenić jako zbędne. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym orzecznictwo było jednoznaczne i dopuszczało sporządzanie kopii: „W ocenie sądu, skoro strona ma prawo sporządzać notatki lub odpisy z wszelkich pism znajdujących się w aktach sprawy, to tym samym brak jest podstaw do odmowy sporządzenia tychże pism za pomocą kserokopiarki, jak i innych nowoczesnych urządzeń służących do powielania i gromadzenia materiałów oraz informacji”¹⁶.

Idąc dalej – czy organ ma obowiązek uwzględnić żądanie strony wydania kopii akt? Na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Literalna wykładania przepisu wskazuje na prawo strony do sporządzania kopii akt sprawy, a nie obowiązek organu do sporządzenia ich za stronę. „Strona postępowania nie może jednak żądać – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – aby takie kserokopie wykonywał i dostarczał sam organ administracji. Innymi słowy, nie ma on takiego obowiązku, gdyż sporządzanie notatek czy odpisów z akt postępowania przepis pozostawił stronie, niezależnie od rodzaju użytych do tego środków technicznych. Tym samym wyraźnie zostały rozgraniczone obowiązki organu administracji (umożliwienie przeglądania akt i sporządzania z nich notatek i odpisów) i uprawnienia strony (do przeglądania akt oraz sporządzania notatek i odpisów)”¹⁷.

¹⁴ Wyrok WSA z siedziba w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2007 r., II SA/OI 1008/07, publ. Legalis.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA 2580/00, Wokanda 2002 nr 1, str. 26, publ. Legali; podobnie Wyrok NSA z 5 lipca 2005, GSK 898/04, publ. Legalis, Wyrok WSA z siedziba w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2007 r., II SA/OI 1008/07, publ. Legalis.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA 2580/00, Wokanda 2002 nr 1, str. 26, publ. Legalis.

Problem należy rozpatrzyć również pod względem formalnym. W jakiej formie organ ma wskazać stronie sposób udostępnienia akt, w przypadku braku możliwości uwzględnienia żądania strony wydania ich kopii? Czy organ może wydać postanowienie o odmowie wydania kopii akt? W sytuacji, gdy strona żąda od organu wydania kopii akt sprawy, których z pewnych powodów – najczęściej ze względu na znaczną objętość akt – nie może on wydać, organ powinien zawiadomić stronę o udostępnieniu akt w innej formie, np. o możliwości samodzielnego sporządzenia notatek z akt. Organ nie ma podstawy do wydania postanowienia o odmowie udostępnienia akt, gdyż nie odmawia ich udostępnienia, a jedynie informuje o możliwości zapoznania się z nimi w innej formie. Informacja przesłana stronie przez organ nie przybiera formy postanowienia, nie podlega więc zaskarżeniu. Strona może jedynie złożyć skargę powszechną na podstawie art. 227 k.p.a. „Niespełnienie oczekiwań strony nie pozwala na zarzut beczynności organu. Nieuwzględnienie przez organ wniosku strony co do formy udostępnienia akt sprawy, dotyczącego *de facto* technicznego sposobu tego udostępnienia może być przez nią kwestionowane jedynie w drodze skargi powszechnej, o której mowa w art. 227 k.p.a., gdyż jest to sprawa wewnętrzna danego organu administracji”¹⁸.

Koszty sporządzenia kopii akt sprawy ponosi strona. Organ może uzależnić wydanie kopii od wcześniejszej wpłaty kwoty pokrywającej koszty jej sporządzenia. Wynika to z samego faktu, że kopia jest potrzebna stronie na jej własny użytek. „Prawo strony wynikające z przepisu art. 73 § 1 k.p.a. obejmuje sporządzanie notatek i kopii na własny użytek, a skoro tak, to musi się ona liczyć z obowiązkiem zwrotu kosztów, jakie poniesie organ, sporządzając kopie we własnym zakresie”¹⁹.

Pozostało najtrudniejsze pytanie – gdzie przechodzi granica obowiązku organu względem żądania strony wydania kopii akt sprawy? Wydaje się, że podstawowym kryterium powinna być zwykła racjonalność. Trudno sobie wyobrazić, że organ skopiuje kilkanaście tomów akt sprawy administracyjnej. Organ oraz strona powinny ze sobą współpracować ze wzajemnym zrozumieniem dla siebie. Dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie stronie wykonania kopii akt za pomocą aparatu fotograficznego. Sposób ten nie angażuje środków organu i nie jest nadmiernie uciążliwy, a pozwala w pełni zaspokoić potrzeby strony. O dopuszczalności użycia różnorodnych środków technicznych wypowiedział się WSA z siedzibą w Olsztynie: „Skoro strona ma prawo sporządzać notatki lub odpisy z wszelkich pism znajdujących się w aktach sprawy, to tym samym brak jest podstaw do odmowy sporządzenia tychże pism za pomocą kserokopiarki, jak i innych nowoczesnych urządzeń służących do powielania i gromadzenia materiałów oraz informacji”²⁰.

Podsumowując, organ administracji publicznej nie ma obowiązku sporządzania i wydawania stronie postępowania administracyjnego niewierzytelnie-

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II OSK 104/10, publ. Legalis.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r., II OSK 1270/07, publ. Legalis.

²⁰ Wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2008 r., I SA/OI 458/08, publ. Legalis.

nych kserokopii dokumentów z akt postępowania. Strona może samodzielnie sporządzić kopię akt w sytuacji, gdy warunki techniczne i lokalowe organu na to pozwalają. W przypadku nieprzychylenia się do wniosku strony, organ powinien wskazać inny sposób realizacji prawa strony udostępnienia akt. Nie uwzględnienie wniosku strony nie stanowi podstawy do skargi na bezczynność organu, może stanowić jedynie podstawę do złożenia skargi powszechnej na podstawie 227 k.p.a.

2. Udostępnianie uwierzytelnionych akt sprawy

Od uprawnienia strony wglądu w akta sprawy poprzez możliwość sporządzania notatek, kopii i odpisów należy odróżnić możliwość żądania ich uwierzytelnienia lub wydania już uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, których strona może żądać, o ile uzasadni to swoim ważnym interesem. „Przepis art. 73 k.p.a. wprowadza rozróżnienie w zakresie uprawnień w nim określonych, w zależności od tego czy strona chce skorzystać z uprawnienia, o jakim mowa w § 1 owego przepisu, które to uprawnienie służy jej z racji posiadania przymiotu strony postępowania, czy też strona chce skorzystać z uprawnienia, o jakim mowa w § 2 owej normy prawnej. Możliwość skorzystania przez stronę z uprawnienia, o jakim mowa w art. 73 § 2 k.p.a., ustawodawca uzależnia od spełnienia przez stronę dodatkowego warunku w postaci wykazania przez nią ważnego interesu w żądaniu uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych (przez organ) odpisów²¹. Przepis art. 73 § 2 k.p.a. stwarza duże problemy w praktyce i był wielokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Już sam sposób sformułowania przepisu może prowadzić do nieporozumień, nie wynika bowiem z niego, do kogo należy ocena – czy żądanie strony spełnia kryterium ważnego interesu. Doktryna nie wypracowała jednolitego stanowiska. Można się spotkać z poglądem, że „ocena ta może należeć tylko do strony, która jednak powinna dowieść swojego interesu, co na przykład będzie miało miejsce wówczas, gdy inny organ żąda od strony przedłożenia uwierzytelnionego odpisu”²². Może się zdarzyć taka sytuacja, że strona zażąda wydania uwierzytelnionych odpisów akt sprawy z uwagi na samą chęć posiadania tych dokumentów. W ocenie strony uzasadnienie żądania spełnia kryterium ważnego interesu. Czy jednak organ w takiej sytuacji zawsze ma obowiązek uwzględnienia żądania strony? Orzecznictwo również nie daje w tym względzie jasnej odpowiedzi. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 stycznia 1998 r. wyraził pogląd, że jako ważny interes strony może być potraktowana już sama potrzeba posiadania przez stronę uwierzytelnionych do-

²¹ Wyrok NSA - Ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 17 września 2002 r., II SA/Wr 986/01, publ. Legalis.

²² W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983, s. 153.

kumentów, które mogą być wykorzystane przez nią w danej sprawie administracyjnej lub też poza jej zakresem²³. Zastanawiając się nad słusznością powyższego poglądu należy zauważyć, że końcowa ocena stanu faktycznego i tak należy do organu²⁴. Dodatkowe wątpliwości wzbudza fakt, że uzasadnienie strony nie jest konkretne, a to czy interes jest ważny, można ustalić dopiero po jego konkretyzacji – sama chęć posiadania uwierzytelnionych dokumentów nie stwarza takiej możliwości²⁵. Mając na względzie powyższe argumenty, skłaniać się należy ku przyjęciu stanowiska, że mimo braku konkretnego wskazania, kto ocenia ważność interesu strony, końcowa ocena należy do organu. „Strona, żądając doręczania uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, ma obowiązek wykazać w tym swój ważny interes, a organ rozpatrując takie żądanie dokonuje własnej oceny, czy w danej sprawie ze względu na okoliczność prowadzonego postępowania lub ze względu na potrzeby strony w innej sprawie zaistniał ważny interes strony”²⁶, a sama chęć posiadania uwierzytelnionych akt jest niewystarczająca. „Uzasadnienie istnienia ważnego interesu strony li tylko koniecznością posiadania uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów z akt administracyjnych czy to dla potrzeb prowadzonego postępowania w sprawie, czy to w celu ich wykorzystania ich w innych postępowaniach prawnych, jest niewystarczające”²⁷.

Przepis art. 73 §2 k.p.a. nie daje żadnych wskazówek, co należy uznać za ważny interes strony. Możemy z niego wyczytać jedynie, że nie chodzi o jakikolwiek interes strony, ale o jego kwalifikowaną wersję charakteryzującą się ważnością, istotnością dla strony. Strona może mieć ważny interes ze względu na okoliczności prowadzonego postępowania lub ze względu na postępowanie w innej sprawie, przed innym organem: „Ważnym interesem strony, o którym mowa w art. 73 § 2 k.p.a., może być posiadanie uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów tak dla potrzeb prowadzonego postępowania, jak i w celu wykorzystania ich w innych postępowaniach”²⁸. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie: „Uniemożliwienie stronie skorzystania z uprawnienia z art. 73 § 2 k.p.a. w postaci wydania jej (przesłania) uwierzytelnionego odpisu testu przez nią rozwiązanego w postępowaniu przed Komisją Kwalifikacyjną, o ile było to uzasadnione ważnym interesem strony, w istotny sposób ogranicza stronie realną możliwość obrony jej praw. Działanie takie jest sprzeczne też z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a.”²⁹, czy też: „Domaganie się przez właściciela wywłaszczo-

²³ I SA/Łd 770/96 (niepubl.).

²⁴ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 253.

²⁵ J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 310.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1997 r., I SA/Łd 302/96, publ. Legali; podobnie Wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 1 października 2003 r., II SA/Wr 1271/01, publ. Legali; Wyrok WSA z siedzibą w Lublinie z 19 lutego 2009 r., III SA/Lu 475/08, publ. Legalis.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2007 r., I OSK 1319/06, publ. Legalis.

²⁸ Wyrok WSA siedzibą w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2009 r., II SA/Gd 686/08, publ. Legali; podobnie Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 16 grudnia 2008 r., II SA/Wa 1733/07 publ. Legali; Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Wa 565/08, publ. Legalis.

²⁹ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 18 stycznia 2005 r., I SA 2183/03, publ. Legalis.

nej nieruchomości będącego stroną postępowania wydania uwierzytelnionego odpisu operatu szacunkowego z uwagi na konieczność zweryfikowania ustalonej w operacie ceny i jego prawidłowości pod względem merytorycznym i formalnym oraz okazania wyceny innemu biegłemu, aby móc skutecznie bronić swego interesu jako właściciela, w sposób dostateczny potwierdza istnienie ważnego interesu w uzyskaniu uwierzytelnionego odpisu operatu szacunkowego³⁰. Za ważny interes została uznana niemożliwość obrony swoich praw i sprzeczność z zasadą budzenia zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Ale już kontynuacja sporu z organem przed sądem administracyjnym nie spełnia kryterium ważności interesu strony: „Zamiar wystąpienia do sądu administracyjnego ze skargą na decyzję nie jest »ważnym interesem strony« uzasadniającym żądanie wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów dokumentacji geodezyjnej”³¹. Sąd uzasadnia orzeczenie brakiem zależności między skutecznością złożenia skargi a dołączeniem do niej oryginału dowodów. W przypadku konieczności skorzystania z takiego dowodu wystarczy wskazanie, gdzie taki dokument się znajduje.

Czy organ ma obowiązek uwzględniania żądania od strony przesłania uwierzytelnionych odpisów akt na adres podany przez stronę? Czytając literalnie przepis, organ ma obowiązek wydania uwierzytelnionych odpisów akt sprawy. Przepis nie określa, w jaki sposób nastąpić ma wydanie, dopuszczalne są więc wszelkie formy: do rąk własnych, przez pełnomocnika, pocztą czy w inny sposób właściwy w danej sprawie. Nie będzie błędem organu przesłanie sporządzonych odpisów zgodnie z żądaniem strony, ale czy organ ma taki obowiązek? Spotkać można orzeczenia sądu o kategoriycznym stanowisku, że: „Art. 73 ust. 2 k.p.a. dotyczy wydania a nie przesłania odpisów. Organ administracji ma jedynie wydać stronie żądane odpisy do rąk własnych lub pełnomocnika, a nie ma obowiązku ich przesłania”³², czy też: „Strona nie może żądać od organu doręczenia jej niewierzytelnionych kopii dokumentów znajdujących się w aktach sprawy”³³. Uwzględniając jednak zasady ogólne postępowania administracyjnego, w szczególności zasadę budzenia zaufania obywateli do organów administracji publicznej, formułowanie tez nieprzyjmujących wyjątków uznać należy za zbyt jednoznaczne. Zdarzyć się może sytuacja, w której odmowa przesłania uwierzytelnionych odpisów, przy okolicznościach uzasadniających niemożliwość osobistego ich odbioru, będzie miała zgubne konsekwencje dla strony, np. uniemożliwi jej obronę swoich praw. „Obowiązek sporządzenia uwierzytelnionych odpisów i przesłania ich stronie lub jej pełnomocnikowi obciąża organ administracji państwowej, jednak tylko wtedy, gdy strona lub jej pełnomocnik nie mają możliwości sporządze-

³⁰ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 57/08, publ. Legalis.

³¹ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 31 maja 2005 r., IV SA/Wa 304/05, publ. Legalis.

³² Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 16 grudnia 2008 r., II SA/Wa 1733/07, publ. Legalis.

³³ Wyrok WSA z siedzibą w Olsztynie z dnia 5 sierpnia 2008 r., II SA/OI 332/08, publ. Legalis.

nia odpisów ww. dokumentów i uzyskania ich uwierzytelnienia w trybie art. 73 § 1 w zw. z art. 73 § 2 *in initio* k.p.a.”³⁴.

3. Udostępnianie akt w formie dokumentu elektronicznego

Nowością w k.p.a. jest wprowadzenie dokumentu w formie elektronicznej. W celu ujednoczenia przepisów ustawodawca wprowadził art. 73§ 3 k.p.a. nakładający na organ obowiązek zapewnienia stronie dostępu do pism wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego w systemie teleinformatycznym. Obowiązek został złagodzony przez wprowadzenie uznania administracyjnego – zgodnie z przepisem organ „może udostępnić” stronie pisma w systemie teleinformatycznym. Oznacza to, że obowiązek spoczywający na organie zostanie spełniony także po przedstawieniu stronie tradycyjnych papierowych akt sprawy lub wydruków komputerowych. Warunkiem dostępu do akt w systemie teleinformatycznym jest zidentyfikowanie strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tzn. z wykorzystaniem certyfikowanego bezpiecznego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej.

4. Odmowa udostępnienia akt administracyjnych

Dostęp do akt administracyjnych, uregulowany w art. 73 k.p.a., ma charakter względny – przewidziano bowiem wiele ograniczeń jawności dokumentów zebranych w toku postępowania administracyjnego. Ustawodawca wyłączył z mocy prawa jawność akt sprawy zawierającej informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” oraz dał organowi możliwość wyłączenia innych akt ze względu na ważny interes państwowy.

Artykuł 74 § 1 k.p.a. został preredagowany w wyniku wprowadzenia nowych przepisów o ochronie informacji niejawnej zmieniających m.in. założenia konstrukcji ochrony tej informacji. Nowe przepisy zmieniły klasyfikację klauzuli tajności, która stopniuje zakres ochrony ze względu na wagę i rozmiar szkód wyrządzanych państwu, nieuprawnionym ich ujawnieniem. Informacje niejawne zostały podzielone na „ściśle tajne”, „tajne” i „poufne”³⁵. Pozostałe informacje uznane za niejawne otrzymują klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli ich ujawnienie nieuprawnione może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie zadań przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne w wielu dziedzinach działania państwa.

³⁴ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Wa 565/08, publ. Legalis.

³⁵ Art. 5 ust. 1–3 ustawy o ochronie informacji niejawnej (Dz. U. 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

Do czasu wprowadzenia zmian w definicji informacji niejawnej przepisy k.p.a. stanowiły, że dostęp do akt jest ograniczony w stosunku do akt sprawy, objętych ochroną tajemnicy państwowej. Taki zapis powodował wiele wątpliwości, gdyż tajemnica państwowa nie była jedyną tajemnicą chronioną ustawowo. Ustawodawca całkowicie pominął tajemnicę służbową. Nie wchodząc głębiej w rozważania na temat poprzedniego stanu prawnego³⁶, zauważyć należy jedynie, że nowe uregulowania również są niepełne i sprawiają problemy interpretacyjne. Na podstawie art. 75 pkt 1 ustawy o ochronie informacji niejawnej wprowadzono do art. 74 § 1 k.p.a. zmianę przez zastąpienie „tajemnicy państwowej” klauzulami tajności: „tajne” i „ściśle tajne”. Całkowicie pominięto informacje niejawne opatrzone klauzulą „poufne” oraz „zastrzeżone”. Powstaje pytanie, czy dokumenty opatrzone tymi klauzulami pozostają jawne dla strony w postępowaniu administracyjnym? Na te wątpliwości pozwala odpowiedzieć inny przepis zmieniony nową ustawą o ochronie informacji niejawnej. Przekształcony został art. 266 § 2 k.k.³⁷, który stanowi, że: „Funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne”, lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Sankcja karna znajduje zastosowanie w sytuacji naruszenia przez funkcjonariusza informacji niejawnej opatrzonej klauzulą „zastrzeżone” lub „poufne”. Łączna interpretacja powyższego przepisu wraz z art. 74 § 1 k.p.a. pozwala przyjąć, że granica jawności akt sprawy dla stron postępowania jest wyznaczona przez szereg przepisów znajdujących się w ustawach odrębnych i przy jej wyznaczaniu należy brać pod uwagę wszystkie uregulowania. Strona nie ma dostępu do akt sprawy opatrzonych którąkolwiek z klauzul tajności.

Od wyłączenia jawności akt sprawy dla strony postępowania, które następuje z mocy prawa z uwagi na nadaną klauzulę tajności, należy odróżnić wyłączenie innych akt, następujące na skutek działania organu administracji publicznej z uwagi na ważny interes państwowy. Wyłączenie z uwagi na ważny interes państwowy wymaga zbadania w konkretnej indywidualnej sprawie. Przepis mówi bowiem o ważnym interesie państwowym w liczbie pojedynczej, wobec tego chodzi nie o wszelkie ważne interesy państwowe, lecz o jeden konkretnie wskazany w odniesieniu do danej sprawy³⁸.

Kolejnym pojawiającym się problemem jest kwestia interpretacji przepisu i próba odpowiedzi na pytanie: czy wyłączeniu podlegają całe akta sprawy, czy tylko te dokumenty, którym nadano klauzulę tajności lub które zostały wyłączone z uwagi na ważny interes państwowy? Przepis stanowi, że wyłączeniu podle-

³⁶ Więcej T. Górzycyca, *Prawo do informacji...*, s. 254 i n.

³⁷ Ustawa – Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 553).

³⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 332.

gają akta sprawy zawierające informacje niejawne. Takie sformułowanie przepisu budziło wątpliwości, które ostatecznie zostały rozstrzygnięte przez orzecznictwo: „Wyłączenie jawności akt sprawy (części akt czy też określonych materiałów) w stosunku do strony ze względu na ochronę tajemnicy służbowej może nastąpić na podstawie art. 74 § 1 k.p.a. ze względu na ważny interes państwowy, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.) dotyczących ochrony tajemnicy służbowej”³⁹. Wyłączeniu podlega więc tylko ta część akt sprawy, która jest opatrzona klauzulą tajności lub która została wyłączona przez organ z uwagi na ważny interes państwowy.

W każdym przypadku wyłączenia jawności akt sprawy organ wydaje postanowienie, na które służy zażalenie, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego. Organ doręcza stronie postanowienie wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, które nie powoduje ujawnienia tajemnicy. Uzasadnienie powinno ogólnie wskazywać, jaki rodzaj tajemnicy jest chroniony lub o jaki interes wagi państwowej chodzi.

Inna będzie sytuacja w przypadku odmówienia stronie prawa do sporządzania notatek, odpisów i ich uwierzytelniania lub wydawania takich odpisów. Postanowienia w takich sprawach będą musiały zawierać pełne uzasadnienie faktyczne i prawne, a wobec tego kontrola ich zgodności z prawem w toku instancji administracyjnych i przez sąd administracyjny może być dokonywana w pełnym zakresie. W uzasadnieniu takiego postanowienia muszą być zawarte argumenty kwestionujące trafność twierdzenia strony, że ubiega się ona o uwierzytelnienie odpisu lub o wydanie takiego odpisu z akt ze względu na ważny swój interes⁴⁰.

Podsumowanie

Dostęp do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym budził i budzi wiele wątpliwości w praktyce jego stosowania, w szczególności w sprawach administracyjnych toczących się przed organami samorządów terytorialnych, które często z uwagi na brak środków i błędną interpretację przepisów, nie wypełniają prawidłowo obowiązków ustawowych. Najwięcej niezgodności pojawia się w zakresie warunków i sposobu wglądu strony do akt sprawy oraz formy prawnej odmowy dostępu lub wskazania innego sposobu realizacji uprawnienia strony. Dostęp uprawnionych stron do akt sprawy jako realizacja konstytucyjnego prawa do procesu oraz prawa do czynnego udziału w sprawie jest jednym z podstawowych uprawnień strony i jako taki musi być chroniony w szczególny sposób. Wprowadzone przez ustawodawcę zmiany do art. 73 i 74 k.p.a. są realizacją postulatów doktryny oraz orzecznictwa i należy ocenić je w pełni pozytywnie. Przepisy uzu-

³⁹ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2008 r., II OSK 319/07, ONSA i WSA 2009 nr 2, poz. 41, str. 178, publ. Legalis.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 312.

pełnione licznymi orzeczeniami sądów administracyjnych dobrze chronią interes jednostki, pozwalając jej na właściwą obronę swych praw.

**Access to administrative files in the administrative proceedings
in light of decisions issued by administrative courts
(Summary)**

In this article, the author discusses the problem of granting access to administrative case files to authorised parties and other entities. He indicates the rules of the law governing the right of access to case files and the manner and conditions whereby it may be exercised. He also discusses the conditions under which public authority is required to grant access to such files to parties to administrative proceedings. He attempts to draw up a catalogue of standard conditions for granting access to parties to the proceedings. He specifies cases where the authority is required to release certified copies of the case file to the party. He answers who should be charged with the costs of releasing the files and if the authority has to release them in any situation. Under what circumstances is the authority allowed to deny access and under what procedure? The author attempts to answer all these baffling questions based on doctrine and numerous rulings issued by administrative courts.