

Udostępnianie akt postępowania administracyjnego - obowiązki organów administracji publicznej prowadzących postępowanie administracyjne

dr hab. UŁ Joanna Wyporska-Frankiewicz, prof. UŁ
Katedra Polityki Prawa,
Wydział Prawa i Administracja UŁ

I.

I. Nie ulega wątpliwości, że przepisy dotyczące udostępniania akt sprawy stanowią część szerszej problematyki określanej jako jawność postępowania administracyjnego, która ma swoje źródło w ciążących na organach administracji obowiązkach informacyjnych wobec stron¹. Pojęcie „akta sprawy” wielokrotnie pojawia się w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego², niemniej jednak ustawodawca go nie definiuje³, podobnie zresztą jak ma to miejsce chociażby na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴. Niemniej

jednak powszechnie rozumie się pod tym nim utrwalony przez organ administracji na piśmie przebieg postępowania, zmierzającego do załatwienia toczącej się przed tym organem sprawy⁵. W judykaturze precyzuje się, iż akta sprawy to w istocie jej pełna dokumentacja zebrana przez organ administracji, która stanowi dowód przeprowadzonych - zarówno przez organ jak i strony - czynności prawnych łącznie z dowodami zrealizowanymi w toku postępowania wyjaśniającego⁶. Równocześnie samo prowadzenie akt sprawy jest ściśle związane z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym, a unormowaną w treści art. 14 kpa, zasadą pisemności, z której wynika obowiązek prowadzenia i załatwienia sprawy na piśmie: utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej⁷. Zasada ta

1 Szerzej T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1990 r., s. 250 i n. oraz wskazana tam literatura. Zob. również J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 326.

2 Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej w tekście powoływana jako: kpa.

3 Mimo, iż w kpa ustawodawca posługuje się pojęciem „akta sprawy” aż 24 razy.

4 Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329, dalej w tekście powoływana jako: ppsa.

5 Zob. np. K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA z 2009 r., nr 2 (23), s. 52.

6 Por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 494/05.

7 Należy przy tym odnotować, że wprowadzie ustawodawca przewidział, iż sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności – niemniej jednak

jest rozumiana szeroko, gdyż obejmuje zarówno czynność kończącą postępowanie tj. decyzję, jak również wszelkie czynności podejmowane w jego toku, a zmierzające do załatwienia sprawy. Co więcej dotyczy ona również wszelkich czynności załatwianych ustnie. W myśl bowiem art. 67 § 1 kpa organ administracji publicznej ma obowiązek sporządzić zwięzły protokół⁸ z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie⁹. Równocześnie w treści art. 72 § 1 kpa zastrzeżono, iż „Czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwalają się w aktach sprawy w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności”. Tym samym więc na organie administracji ciąży obowiązek, mający swoje źródło w zasadzie pisemności, udokumentowania w formie pisemnej wszelkich czynności podejmowanych w toku prowadzonego postępowania – zarówno tych, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (z nich sporządza się protokół), jak również tych, które mają jedynie znaczenie dla sprawy lub toku postępowania (te utrwalają się w aktach sprawy w formie podpisanej przez pracownika organu adnotacji). W istocie więc, zgodnie z zasadą pisemności, w aktach sprawy gromadzi się materiał procesowy, który został zebrany w toku całego prowadzonego przez organ postępowania administracyjnego¹⁰. Przy czym, o czym rów-

niez należy pamiętać, zgodnie z art. 77 § 1 kpa na organie administracji ciąży obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, zatem akta sprawy powinny stanowić odzwierciedlenie kompleksowo zebranego w danej sprawie materiału dowodowego, tym samym z ich analizy powinien wynikać ciąg czynności podejmowanych w sprawie, a służących do dokładnego wyjaśnienia jej stanu faktycznego. W tym miejscu należy jeszcze zwrócić uwagę na zasadę ogólną udzielania informacji¹¹ i odnotować, że jednym z jej aspektów jest wyrażenie statuowane wyłącznie w odniesieniu do strony prawo do informacji o okolicznościach faktycznych sprawy¹², które materializuje się właśnie w udostępnieniu jej akt postępowania.

2. Z obowiązkiem dokumentowania przez organy administracji publicznej czynności podejmowanych w toku prowadzonego postępowania administracyjnego dość ściśle wiąże się również zasada czynnego udziału stron w jego toku. Zasada ta nakłada na organy administracji publicznej kolejny obowiązek, a mianowicie konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym jego stadium. Co więcej przed wydaniem decyzji organ administracji jest zobligowany umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 kpa). Tym samym więc na organie ad-

wówczas, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Zastrzeżono jednak, iż w każdym przypadku „Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji” (art. 14 § 2 *in fine* kpa).

8 Przy czym ustawodawca szczegółowo unormował wszelkie wymogi odnoszące się do prawidłowo sporządzonego protokołu – począwszy od jego elementów składowych (art. 68 – 69 kpa), ewentualnych załączników (art. 70 kpa), a na zasadach dokonywania skreśleń i poprawek kończąc (art. 71 kpa).

9 W treści art. 67 § 2 kpa ustawodawca wskazał przykładowe czynności postępowania, z których sporządza się protokół. Należy jednak podkreślić, że nie jest to katalog zamknięty, a wręcz przeciwnie, z uwagi na to, że ustawodawca posłużył się tutaj pojęciem „w szczególności” należy przyjąć, iż wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy. Prawodawca wskazuje bowiem, iż „W szczególności sporządza się protokół: 1) przyjęcia wniesionego ustnie podania; 2) przesłuchania strony, świadka i biegłego, 3) oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej; 4) rozprawy; 5) ustnego ogłoszenia decyzji i postanowienia”.

10 Należy mieć przy tym na względzie, że materiał ten jest następnie

przedmiotem kontroli w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym, w którym sąd bada czy odpowiada on wymaganiom stawianym przez przepisy prawa, a więc ocenia, „czy zebrany w postępowaniu administracyjnym materiał procesowy jest pełny, został prawidłowo zebrany i jest wystarczający do wymaganego przez prawo ustalenia determinanty faktycznej decyzji”. K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA z 2009 r., nr 2 (23), s. 52 oraz wskazana tam literatura.

11 Zasada ta wynika z treści art. 9 kpa, w myśl którego „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 nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

12 Nie zapominając przy tym, że do informacji o okolicznościach prawnych (które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego) prawo ma nie tylko strona postępowania. Przepis art. 9 *in fine* kpa wskazuje bowiem wyraźnie, iż na organach administracji ciąży obowiązek czuwania nad tym, aby również inne osoby uczestniczące w postępowaniu (poza stronami) nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym właśnie celu zobligowane są udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

ministracji ciężą dwojakiego rodzaju obowiązki, związane z zapewnieniem stronom czynnego udziału w postępowaniu:

po pierwsze, powinien on zapewnić jej czynny udział w każdym stadium postępowania oraz

po drugie, przed wydaniem decyzji ma jej umożliwić wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (a te, jak już wskazywano, zgromadzone są właśnie w aktach sprawy).

Należy odnotować, że ustawodawca przewidział wprawdzie możliwość odstąpienia od zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu – wskazując wyraźnie na taką możliwość w treści art. 10 § 2 kpa, niemniej jednak będzie to możliwe „tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną”. Zastrzeżono jednak, że przyczyny odstąpienia od tej zasady - czynnego udziału strony w postępowaniu - organ administracji publicznej ma obowiązek utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji (art. 10 § 3 kpa). Zatem nie może być wątpliwości co do tego, że aby uczynić zadość obowiązkowi wskazanemu w treści art. 10 § 1 kpa organ administracji powinien umożliwić stronie zapoznanie się z aktami sprawy. Przy czym z kpa wynikają szczegółowe zasady związane z realizacją przez stronę jej prawa do zapoznania się z aktami sprawy.

3. Należy podkreślić, że akta sprawy muszą zawierać oryginały dokumentów, a co za tym idzie w żadnym przypadku nie można za takowe uznać ich kopii¹³. Tym samym więc kopie akt sprawy nie mogą być w żadnym razie uznane za akta sprawy. Nie chodzi przy tym wyłącznie o to, że kopie często nie są zbyt czytelne, ale przede wszystkim o to, że mogą być one sporządzone z akt sprawy wybiórczo, w sposób niepełny, a co za tym idzie nie może być pewności co do tego, że stanowią one dokładne odzwierciedlenie zgromadzonych w toku postępowania akt sprawy, a zatem trudno dać im wiarę i opierać nań prowadzone postępowanie – uznając, iż stanowią one kompletny obraz przeprowadzonych w jego toku czynności¹⁴.

13 Por. chociażby wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 46/06.

14 Należy zauważyć, że szczególnie organy I instancji bardzo często przesyłają organowi odwoławczemu wraz z odwołaniem jedynie

II.

1. Problematyka udostępniania akt postępowania administracyjnego została unormowana w przepisach art. 73 – 74a tj. rozdział 3 (pt. *Udostępnianie akt*) działu II (pt. *Postępowanie*) kpa. Regulacja tej problematyki jest więc dość skromna. Przepisy te bez wątpienia stanowią rozwinięcie, wskazywanych już, zasad ogólnych postępowania administracyjnego¹⁵ takich jak: zasada pisemności, czy zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, które jak każda inna zasada oddziałują na wszystkie stadia postępowania oraz nakładają obowiązki na prowadzące postępowanie organy administracji. W myśl art. 73 § 1 kpa „Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania”. W prawie do przeglądania akt sprawy mieści się zatem – zgodnie z wolą ustawodawcy – nie tylko możliwość zapoznania się z treścią wszystkich zgromadzonych tam materiałów¹⁶ ale również możliwość utrwalenia ich na własny użytek przez ich zanotowanie lub wykonania kopii czy też odpisów¹⁷. Zgodnie z wolą usta-

kopie akt sprawy, co uznać należy za niedopuszczalne. W myśl bowiem art. 133 kpa „Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132”. Również nieuprawnionym wydaje się być przesyłanie organowi odwoławczemu potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii akt sprawy. Należy bowiem zauważyć, że jedynie z treści art. 37 § 4 kpa wynika taka możliwość – w pełni w tym przypadku racjonalna i uprawniona. W myśl bowiem tego przepisu „Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. (...)”.

15 Należy w tym miejscu zauważyć, że zasady ogólne to normy wyjęte niejako przed nawias, wspólne dla całego postępowania, którym ustawodawca przypisał szczególne, bardzo istotne, znaczenie. A co za tym idzie ich naruszenie wiąże się z poważnymi konsekwencjami procesowymi. Por. w szczególności: S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kpa*, Państwo i Prawo z 1961 r., z. 12, s. 889.

16 W literaturze podkreśla się, że strona ma prawo „zaznajomienia się ze wszystkimi materiałami, które znalazły się w aktach sprawy, niezależnie od tego, czy zostały zaliczone do dowodów służących rozstrzygnięciu sprawy, czy też nie mają tego charakteru. Nie można więc ograniczyć prawa strony do zapoznania się z anonimem, gdy taki znalazł się w aktach sprawy, chociaż nie będzie on dowodem w sprawie”. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 328 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

17 Zob. np. J. Wyporska-Frankiewicz, *Wydawanie kopii i odpisów dokumentów w trybie przepisów KPA oraz ich znaczenie dla konsumentów*

wodawcy prawo wglądu w akta sprawy, a co za tym idzie również możliwość sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów - przysługuje jedynie stronie, a więc także reprezentującym jej interesy: przedstawicielowi¹⁸ i pełnomocnikowi¹⁹ - gdyż strona może przysługujące jej prawo realizować zarówno osobiście jak i przez swojego przedstawiciela lub przez pełnomocnika. W literaturze nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że udostępnianie akt sprawy stanowi w postępowaniu administracyjnym przejaw tzw. jawności wewnętrznej – względnej jawności akt sprawy, czyli jawności wobec stron i uczestników postępowania na prawach strony, którzy korzystają z prawa do wglądu do akt sprawy na takich samych zasadach co strony²⁰. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że prawo to nie przysługuje z mocy ustawy uczestnikom postępowania, niemniej jednak z roli procesowej może wynikać konieczność lub potrzeba zapewnienia konkretnemu podmiotowi możliwości zapoznania się z aktami sprawy – przykładowo szczególnie często może to dotyczyć biegłego. Trzeba jednak zaznaczyć, że w takim przypadku udostępnienie akt sprawy może mieć miejsce wyłącznie na podstawie postanowienia właściwego organu²¹. Prawo to nie jest obwarowane żadnym warunkiem, a co za tym idzie organ administracji

publicznej ma obowiązek udostępnić stronie akta sprawy i dać jej możliwość sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów. Nadto, prawo to obejmuje zapoznanie się z całością zgromadzonej w aktach dokumentacji - „a zatem również z tymi dokumentami, które nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia, choć zostały zgromadzone w toku postępowania albo nie zostały dołączone do akt sprawy, choć były wykorzystywane w postępowaniu”²². Co więcej ustawodawca wyraźnie wskazał, iż prawo to przysługuje nie tylko w toku ale i po zakończeniu postępowania²³ – a więc może być realizowane przez byłą już stronę, „w szczególności gdy dostęp do akt warunkuje prawidłowe sporządzenia środka zaskarżenia decyzji lub wniosku o jej uzupełnienie, sprostowanie lub wykładnię”²⁴. Prawo dostępu do akt sprawy służy stronie w każdym stadium postępowania – zarówno prowadzonego w trybie zwykłym jak również w trybach nadzwyczajnych – i obejmuje całe akta, a więc nie tylko te, które dotyczą postępowania prowadzonego w danej instancji. Niemniej jednak w przypadku „spraw prowadzonych z uwzględnieniem czynności innego postępowania i połączenia ze sobą akt kilku spraw odnoszących się do tej samej strony, wszystkie akta pozostające w dyspozycji organu w toku postępowania są objęte uprawnieniem strony do ich przeglądania i wykorzystania zgodnie z art. 73 § 1 i 2”²⁵. Należy jednak zastrzec, że czynności związane z umożliwieniem stronie (czy też byłej stronie, a także jej przedstawicielowi i pełnomocnikowi) dostępu do akt sprawy są możliwe jedynie w lokalu organu administracji

ta [w:] *Ochrona konsumenta w prawie polskim i Unii Europejskiej*, red. M. Królikowska-Olczak, B. Pachuca-Smulska, Warszawa 2013 r., s. 383 – 390.

- 18 W myśl art. 30 § 2 kpa „Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli”. Co więcej, zgodnie z art. 30 § 3 kpa „Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli”. Należy też odnotować, że „Organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony” (art. 34 § 1 kpa). Nadto, „W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd” (art. 34 § 2 kpa).
- 19 Zgodnie bowiem z art. 32 kpa „Strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania”.
- 20 Zob. G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Zakamycze 2005 r., s. 654; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 325 - 326; a także chociażby H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego z 2010 r., nr 3, s. 69.
- 21 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 326.

22 H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego z 2010 r., nr 3, Lex/el teza 1 i 2.

23 Na taką możliwość zwracał już uwagę W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962 r., s. 150. Zob. również J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 327.

24 Rozwiązanie to zostało wyraźnie wprowadzone w poczet przepisów kpa na mocy przepisów ustawy 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). Przy czym rozwiązanie to nie budziło i nie budzi wątpliwości w doktrynie, zob. np. H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego z 2010 r., nr 3, s. 66 - 79, Lex/el teza 4.

25 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 327.

publicznej i w obecności pracownika tegoż organu²⁶ - co w założeniu ustawodawcy ma zapewnić bezpieczeństwo tychże akt. W literaturze wskazuje się w szczególności na konieczność zastosowania środków ostrożności w celu uniknięcia prób przerobienia lub zniszczenia albo zabrania dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy. Tym samym więc to w gestii organu administracji pozostaje ustalenie w jakich warunkach strona będzie miała możliwość zapoznania się z aktami sprawy – gwarantując z jednej strony bezpieczeństwo akt, a z drugiej zapewniając stronie możliwość niezakłóconego ich przeglądania oraz sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Zatem nie może być wątpliwości co do tego, że w lokalu organu administracji publicznej muszą być stworzone odpowiednie warunki, które umożliwią spokojne przejrzenie akt sprawy, a co więcej musi też istnieć możliwość oddelegowania pracownika organu do sprawowania kontroli poprawności korzystania przez stronę z jej prawa²⁷.

Niejako na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 73 § 1b kpa „*Wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2 kpa, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę*”. Chodzi tutaj o sytuację, gdy toczące się postępowanie jest wynikiem skargi, o której mowa w art. 233²⁸ zdanie drugie, art. 234 pkt 2²⁹ lub art. 235³⁰ kpa. A co za tym idzie chodzi w istocie o ochronę skarżącego przez wyłączenie możliwości ujawnienia jego danych osobowych.

2. Strona ma możliwości nie tylko zapoznać się z aktami sprawy ale może również żądać uwierzytelnienia jej odpisów lub kopii z akt sprawy – które sama sporządziła lub też wydania jej przez organ administracji z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów. Będzie to jednak możliwe wyłącznie wtedy, gdy – jak stanowi ustawodawca w art. 73 § 2 kpa – „*jest to uzasadnione ważnym interesem strony*”³¹. Przy czym strona musi swój ważny interes wykazać. Tym samym więc rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę oznaczają, że uzyskiwanie przez stronę z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów lub kopii akt sprawy, czy też wydanie jej z tychże akt uwierzytelnionych odpisów (obecnie coraz częściej potwierdzanie kopii kserograficznych lub wydruków komputerowych) zostało pozostawione pod ścisłą kontrolą organów administracyjnych z uwagi na to, że „*powstają wtedy nowe dokumenty, które mogą być wykorzystane poza prowadzonym postępowaniem*”³². Z tego też zapewne względu przepis art. 73 § 2 (...) stawia wymóg wykazania przez stronę jej ważnego interesu w uzyskaniu takiego dokumentu. W literaturze zwraca się uwagę, iż to czy interes jest ważny można ustalić dopiero po jego konkretyzacji, a co za tym idzie sama chęć posiadania przez stronę uwierzytelnionych przez organ administracji publicznej dokumentów nie stwarza jeszcze takiej możliwości³³.

3. W związku z postępującą elektronizacją postępowania administracyjnego ustawodawca przewidział, że „*Organ administracji publicznej może zapewnić stronie dokonanie czynności, o których mowa w § 1, w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*” (art. 73 § 3 kpa). Tym samym więc ustawodawca – inaczej niż ma to miejsce w przypadku dostępu do akt sprawy w zwykłej formie tj. na nośniku papierowym - pozostawił uznaniu organu administracji publicznej dostęp do akt sprawy oraz możliwość sporządzania z nich nota-

26 W myśl bowiem art. 73 § 1a kpa „*Czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu*”.

27 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 327 oraz wskazana tam literatura.

28 Przepis art. 233 kpa stanowi, iż „*Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony*”.

29 W myśl art. 234 pkt 2 kpa „*W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne: (...) 2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu*”.

30 Przepis ten stanowi, iż „*Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się za zależną od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zadanie drugie*”.

31 Przepis art. 73 § 2 kpa stanowi, iż: „*Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony*”.

32 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 328.

33 Tamże.

tek, kopii lub odpisów w swoim systemie teleinformatycznym, a więc w formie elektronicznej. Świadczy o tym fakt, iż w treści art. 73 § 3 kpa posłużono się bowiem formułą „może zapewnić”. Co więcej również w takim przypadku konieczna jest identyfikacja strony – następuje to przez jej uwierzytelnienie w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁴. Przepis ten – art. 20a ust. 1 uidzp stanowi, iż „Uwierzytelnienie użytkownika systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, w którym udostępniane są usługi online, wymaga użycia: 1) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (...), lub 2) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej, lub 3) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, jeżeli te dane pozwalają na identyfikację i uwierzytelnienie wymagane w celu realizacji usługi online”³⁵. Przy czym w myśl art. 20a ust. 2 uidzp „Podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemu teleinformatycznego, może umożliwiać użytkownikowi uwierzytelnienie w tym systemie także przez zastosowanie innych technologii”.

4. Dostęp do akt sprawy nie jest możliwy w każdym przypadku, gdyż z przepisów kpa wynikają ograniczenia w tym zakresie. Wyłączone z udostępnienia są takie akta, które zawierają informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, a także akta, które organ administracji publicznej wyłączył ze względu na ważny interes państwowy. W treści art. 74 § 1 kpa wskazano bowiem wyraźnie, iż „Przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności »tajne« lub »ściśle tajne«, a także do innych akt, które organ administracji pub-

licznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy”. Zatem zgodnie z wolą ustawodawcy w każdym przypadku, gdy akta sprawy zawierają informacje niejawne opatrzone klauzulą tajności – tajne lub ściśle tajne – wówczas dostęp do takich akt będą miały wyłącznie osoby, które legitymują się odpowiednim upoważnieniem. Natomiast dostęp do akt, które nie zawierają informacji objętych wskazanymi przez ustawodawcę klauzulami wymaga poczynienia przez organ administracji publicznej odpowiednich ustaleń – co do tego, czy zachodzi potrzeba ochrony ważnego interesu państwowego (art. 74 § 1 *in fine* kpa). W literaturze podnosi się przy tym, że „pojęcie ważnego interesu państwowego wymaga indywidualizacji, skonkretyzowania, w każdym przypadku jego zastosowania przy rozpatrywaniu uprawnień strony do wglądu do akt sprawy” – przy czym nie chodzi tutaj o wszelkie interesy państwowe, ale o „jeden konkretnie wskazany w odniesieniu do danej sprawy”³⁶.

Tym samym więc ustawodawca bardzo wyraźnie połączył prawo strony postępowania administracyjnego wglądu w akta sprawy oraz jego ograniczenia „ze spoczywającymi na organach administracyjnych i pracownikach ich urzędu obowiązkami zapewnienia w toku postępowania administracyjnego ochrony informacji niejawnych z uwzględnieniem przepisów różnych ustaw odrębnych oraz zapobieganiu czynom mającym znamiona przestępstwa przeciwko ochronie informacji”³⁷. Zasady ochrony informacji niejawnych określił ustawodawca przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³⁸ - w myśl bowiem jej art. 1 ust. 1 „Ustawa określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy ich wyrażania, zwanych dalej »informacjami niejawnymi«, (...)”. Należy odnotować, że informacje niejawne kwalifikuje się do trzech kategorii - nadając im odpowiednio trzy rodzaje

34 Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm. – powoływanej w tekście jako uidzp.

35 Należy przy tym odnotować, że w myśl art. 20 ust. 1a uidzp „Uwierzytelnianie z wykorzystaniem środków identyfikacji elektronicznej, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, zapewnia się adekwatnie do wymaganego poziomu bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 25 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej”.

36 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 331.

37 Tamże, s. 329.

38 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 742 – dalej w tekście powoływana jako: uooin.

klauzul tj.: „ściśle tajne”, „tajne” i „poufne”³⁹. A co za tym idzie dokonano stopniowania zakresu ochrony ze względu na wagę i rozmiar szkód, które mogą być wyrządzone państwu przez nieuprawnione ujawnienie informacji niejawnnej. Zaznaczyć należy jeszcze, że w przypadku informacji tajnych i ściśle tajnych wyłączone jest wszystko, co zostało taką klauzulą opatrzone, a organ administracji publicznej zapewnia ochronę ważnego interesu państwowego przez ustalenie, które akta lub ich część nie powinny być jawne dla strony⁴⁰.

5. Należy podkreślić, że ustawodawca zabezpieczył prawo dostępu strony do akt sprawy wskazując w treści art. 74 § 2 kpa, iż „*Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie*”. Tym samym więc każda odmowa uczynienia zadość żądaniu strony - a więc w każdym przypadku prowadzącym do wyłączenia jawności, czy to gdy chodzi o odmowę umożliwienia przeglądania akt, czy sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, czy w końcu uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania takich uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy - musi przybrać formę zaskarżalnego zażaleniem postanowienia. Postanowienie takie jest doręczane stronie na piśmie⁴¹ i zawiera uzasadnienie (zarówno faktyczna jak i prawne)⁴².

Należy jednak pamiętać o tym, że uzasadnienie postanowienia nie może spowodować ujawnienia tajemnicy, a co za tym idzie w wielu przypadkach będzie ono musiało być bardzo lakoniczne - ograniczać się wyłącznie do wskazania, iż chodzi o określony rodzaj tajemnicy bądź o interes wagi państwowej⁴³. Natomiast postanowienie wydawane w przypadku odmówienia stronie prawa do sporządzania notatek, kopii lub odpisów z akt sprawy, odmowy ich uwierzytelnienia, czy też odmowa wydania takich uwierzytelnionych odpisów - nie może być lakoniczne, powinno ono zawierać wyczerpujące uzasadnienie (zarówno faktyczne, jak i prawne). Co więcej każdą odmowę dostępu do akt sprawy strona może poddać kontroli zarówno w toku instancji administracyjnej jak również sądownoadministracyjnej - w myśl bowiem art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴ postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie jest objęte kontrolą sprawowaną przez sądy administracyjne.

6. Niejako dla porządku należy jeszcze zwrócić uwagę na treść art. 74a kpa⁴⁵, który jest związany z prawem do kontroli przetwarzania danych osobowych. Przepis ten stanowi bowiem, iż „*Przepis art. 73 § 1 nie narusza prawa osoby, której dane dotyczą, do skorzystania z uprawnień wynikających z art. 15 rozporządzenia 2016/679*”.

III.

Przepisy kpa dotyczące dostępu strony do akt sprawy statuują szereg uprawnień strony, które można sprowadzić do tego, że strona ma w tym zakresie prawo do:

po pierwsze, przeglądania akt sprawy w siedzibie organu

39 Zob.: art. 5 ust. 1 uooin, który dotyczy informacji niejawnnych, którym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”; art. 5 ust. 2 uooin, który dotyczy informacji niejawnnych, którym nadaje się klauzulę „tajne”; art. 5 ust. 3 uooin, który dotyczy informacji niejawnnych, którym nadaje się klauzulę „poufne”. Równocześnie należy odnotować, że w myśl art. 5 ust. 4 uooin „*Informacjom niejawnnym nadaje się klauzulę »zastrzeżone«, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej*”.

40 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 331 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

41 W myśl art. 125 § 1 kpa „*Postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, doręcza się na piśmie*”.

42 Zgodnie bowiem z treścią art. 124 § 2 kpa „*Postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie*”.

43 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 331. Zob. również A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnnych. Zagadnienia wybrane*, ZNSA z 2016 r., z. 4 (67), w szczególności s. 54 - 56.

44 Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 - dalej w tekście powoływana jako: ppsa.

45 Przepis ten został dodany do kpa na mocy art. 1 pkt 8) ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) - Dz. U. z 2019 r., poz. 730.

niemniej jednak w odpowiednich, umożliwiających skorzystanie z tego prawa, warunkach;

po drugie, sporządzania z akt sprawy notatek, kopii i odpisów;

po trzecie, żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez stronę z akt sprawy odpisów lub kopii;

po czwarte, żądania wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, niemniej jednak tylko w takim przypadku, gdy jest to uzasadnione ważnym interesem strony;

po piąte, tego, aby odmowa uczynienia zadość jej żądaniu w zakresie każdego aspektu dostępu do akt sprawy przybrała postać postanowienia, które będzie zawierało uzasadnienie oraz będzie je można zaskarżyć składając zażalenie, a następnie uruchomić postępowanie przed sądem administracyjnym.

Uprawnieniom strony we wskazanym powyżej zakresie odpowiadają określone obowiązki organów administracji publicznej. Przepisy kpa dotyczące udostępniania akt sprawy rozpatrywane łącznie z takimi zasadami ogólnymi jak: zasada pisemności oraz zasada czynnego udziału strony w postępowaniu i zasada udzielania informacji faktycznej - nakładają bowiem na organy administracji publicznej prowadzące postępowanie następujące obowiązki, które można sprowadzić do konieczności:

po pierwsze, tworzenia akta sprawy dokumentujących przebieg prowadzonego postępowania;

po drugie, udostępniania akt sprawy stronie postępowania (a także umocowanemu przez nią pełnomocnikowi oraz jej przedstawicielowi), jak również podmiotowi na prawach strony, przy czym organ administracji ma również obowiązek zweryfikować czy z prawa tego korzysta podmiot do tego umocowany tj. zweryfikować tożsamość strony (podmiotu na prawach strony), a także prawidłowości udzielenia pełnomocnictwa;

po trzecie, umożliwienia stronie sporządzenie z akt sprawy notatek, kopii i odpisów, a także fotokopii;

po czwartej, uwierzytelnienia sporządzonych przez stronę odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z tychże akt uwierzytelnionych odpisów – niemniej jednak tylko wówczas, gdy jest to uzasadnione ważnym interesem strony;

po piąte, zapewnienia stronie - w siedzibie organu - od-

powiedniego miejsce do skorzystania z przysługującego jej prawa do zapoznania się z aktami sprawy;

po szóste, zagwarantowania bezpieczeństwa udostępnionych stronie akt sprawy, a co za tym idzie poddania czynność ich przeglądania, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów odpowiedniemu nadzorowi ze strony umocowanego pracownika organu;

po siódme, odnotowania w aktach sprawy faktu zapoznania się uprawnionego podmiotu z aktami sprawy;

po ósme, skorzystania z formy postanowienia zawierającego uzasadnienie faktyczne i prawne oraz doręczanemu na piśmie i zaskarżalnemu zażaleniem, w każdym przypadku, gdy dochodzi do omowy umożliwienia stronie skorzystania z jej prawa związanego z dostępem do akt sprawy;

po dziewiąte, pamiętania o tym, że jednym z procesowych następstw naruszenia prawa strony do wglądu w akta sprawy może być to, że określonej czynności nie będzie można uznać za udowodnioną ze względu na fakt, iż strona nie miała zapewnionej możliwości wypowiedzenia się w tym zakresie. W myśl bowiem art. 81 kpa *„Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2”*⁴⁶,

Tym samym więc mimo skąpości regulacji prawnej w zakresie udostępniania akt sprawy na organie administracji publicznej ciąży wcale nie mało poważnych obowiązków.

IV.

1. Znaczenie akt sprawy administracyjnej, a przede wszystkim prawidłowego ich prowadzenia trudno wręcz przecenić⁴⁷. Szczególnie mając na uwadze to, że postępowanie sądownoadministracyjne ma charakter kontrolny⁴⁸ oraz

46 Zob. ustalenia J. Borkowskiego [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 326 oraz wskazana tam literatura.

47 Na fakt ten zwraca się uwagę w literaturze, zob. np. K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA z 2009 r., nr 2 (23), s. 50 - 60; a także A. Bińczyk, M. Kopacz, *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądowno administracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, ZNSA z 2013 r., nr 3 (48), s. 125 - 136.

48 Kompetencja sądu administracyjnego sprowadza się do orzekania o zgodności z prawem zaskarżonego doń aktu lub czynności. Zob.

treść art. 133 § 1 ppsa, w myśl którego „Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2. (...)”, a więc chyba że mamy do czynienia z sytuacją, gdy nie przekazał on do sądu skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę – w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania⁴⁹. W świetle powyższego nie budzi więc wątpliwości fakt, że to właśnie zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy – stanowiący podstawę poddanego kontroli sądowej rozstrzygnięcia organu administracji publicznej – wyznacza równocześnie zakres rozpoznawanej przez sąd administracyjny sprawy⁵⁰. Należy przy tym podkreślić, że sąd administracyjny nie zastępuje organów administracji publicznej w merytorycznym załatwieniu sprawy administracyjnej, co więcej nie dokonuje on również ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy – gdyż ma obowiązek wydać swoje orzeczenie na podstawie przedłożonych mu akt sprawy. Obowiązek w tym zakresie – przedłożenia sądowi akt sprawy (tj. kompletnego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie) – spoczywa na organie administracji publicznej. Akta sprawy stanowią bowiem co do zasady podstawowe źródło informacji zarówno o sprawie i prowadzonym w jej toku postępowaniu, jak i o będącym jego wynikiem zaskarżonym do sądu akcie. Materiał ten stanowi bowiem podstawę dokonywanej przez sąd oceny, czy zebrany przez organ administracji publicznej materiał

dowodowy jest pełny i wystarczający oraz czy został zebrany w sposób zgodny z przepisami obowiązującego prawa⁵¹. W przypadku, gdy ocena ta wypadnie negatywnie wówczas sąd administracyjny jest zobligowany uchylić zaskarżony doń akt⁵².

2. W świetle powyższego nie może być więc wątpliwości co do tego, że wszelkie inne niż strona, czy podmiot na prawach strony osoby – a więc wszelkie podmioty, które nie są uczestnikami postępowania administracyjnego – mogą mieć dostęp do akt sprawy wyłącznie na podstawie przepisów odrębnych i z zachowaniem wymogów w nich przewidzianych. Przy czym wgląd do akt sprawy w takich przypadkach nie nosi znamion czynności procesowej w indywidualnej sprawie, a co za tym idzie nie podlega rozwiązaniom prawnym przyjętym w kpa lecz jest normowany w przepisach odrębnych. Nie może on też w żadnym przypadku prowadzić do naruszenia dóbr osobistych podmiotów będących stronami lub uczestnikami na prawach strony postępowania administracyjnego oraz musi respektować ochronę danych osobowych tj. danych identyfikujących osobę fizyczną⁵³.

Dla porządku należy jeszcze odnotować, iż akta sprawy zgromadzone przez organ administracji publicznej – jako takie - nie stanowią dokumentu urzędowego, o którym mowa w treści art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵⁴. Nie zmienia to jednak faktu, iż poszcze-

art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 137, dalej w tekście powoływana jako: pusa. W myśl tego przepisu kontrola działalności administracji publicznej „(...) ,sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”.

49 Należy odnotować, że zgodnie art. 55 § 2 ppsa „Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości”. Ustawodawca przewidział więc wyjątek od zasady orzekania przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy, przy czym jako wyjątek od zasady ogólnej podlega on wykładni ścieśniającej, a co za tym idzie aby skorzystać z takiej możliwości sąd musi stwierdzić, że wystąpiły określone przez ustawodawcę przesłanki. To z kolei – jak się wydaje - może się zdarzyć niezwykle rzadko, jeśli w ogóle. Zob. również K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA z 2009 r., nr 2 (23), s. 54, a także wskazane tam poglądy K. Defecińskiej-Tomczak [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006 r., s. 124.

50 Por. np. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 195/07.

51 W judykaturze nie budzi bowiem wątpliwości fakt, iż obowiązek rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny w oparciu o akt sprawy oznacza, że akta stanowiące podstawę działań orzeczniczych sądu muszą być kompletne, a więc muszą zawierać wszystkie materiały dowodowe zgromadzone w toku prowadzonego przez organ administracji publicznej postępowania. Tym samym więc w przypadku, gdy z przesłanych do sądu akt sprawy wynika, że zgromadzony w nich materiał dowodowy nie jest kompletny, wówczas sąd administracyjny ma obowiązek ich skompletowania. Zob. np. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1772/04; czy też wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 833/07.

52 Fakt ten nie budzi wątpliwości w judykaturze, zob. np. wyrok NSA z dnia 9 września 2005 r., sygn. akt FSK 1925/04; wyrok NSA z dnia 1 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 823/05; czy też wyrok NSA z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1513/06.

53 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 326 – 327.

54 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2176 ze zm. – dalej w tekście powoływana jako: udip. Szerzej na temat dostępu do informacji publicznej zob. np. E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz,

gólne znajdujące się w aktach sprawy dokumenty mogą być przedmiotem informacji publicznej, niemniej jednak wówczas, gdy dotyczą – ogólnie rzecz ujmując – spraw publicznych, a więc określonych sfer życia publicznego. Zatem powszechny – bo służący każdemu – dostęp do informacji publicznej, a w tym również do dokumentów urzędowych stanowi zagadnienie odrębne, a co za tym idzie brak podstaw do stosowania w tym zakresie art. 73 kpa⁵⁵. Zatem nie może być wątpliwości co do tego, że akta sprawy administracyjnej jako całość nie mieszczą się w pojęciu informacja publiczna⁵⁶. Tym samym więc, co należy podkreślić, udostępnieniu na zasadach określonych w udip „podlegają określonego rodzaju informacje, a nie akta czy znajdujące się w nich dokumenty; udostępnienie dokumentu stanowi jedynie w niektórych wypadkach sposób udzielenia informacji publicznej”⁵⁷. Należy przy tym pamiętać o konieczności usunięcia z udostępnianych dokumentów danych wrażliwych tj. o konieczności ich anonimizacji⁵⁸. Przy czym obowiązek udostępnienia z akt sprawy informacji publicznej ciąży na podmiocie zobligowanym wówczas, gdy „informacja nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w publicznym obiegu”, a zatem wnioskodawca nie może się z nią zapoznać inaczej, jak tylko składając wniosek w trybie udip⁵⁹. Zatem nie może budzić wąpli-

wości fakt, iż podmioty, które nie mają przymiotu strony postępowania, niemniej jednak chcą uzyskać dostęp do informacji publicznej znajdującej się w aktach konkretnej sprawy administracyjnej mają jedynie możliwość złożenia wniosku dostępowego w trybie udip. Powinien on jednak precyzować o jaką dokładnie informację chodzi wnioskodawcy. W literaturze wskazuje się bowiem, iż „wniosek o charakterze ogólnym, w którym wnioskodawca wskazuje, iż żąda udostępnienia wszelkich informacji znajdujących się w aktach konkretnej sprawy, nie zawiera wskazania rodzaju informacji publicznej, której udostępnienia wnioskodawca się domaga, a wydaje się, że taki wymóg formalny dotyczący wniosku o udostępnienie informacji publicznej - choć nie został wprost wskazany - można wywieść z przepisów omawianej ustawy”⁶⁰. Trzeba więc mieć na uwadze fakt, że „inną sprawą jest dostęp do akt sprawy administracyjnej, a inną dostęp do informacji publicznej – normując to zagadnienie ustawodawca chciał osiągnąć zupełnie inne cele – czemu innemu służy bowiem dostęp do akt sprawy, a czemu innemu dostęp do informacji publicznej”⁶¹. Trzeba przy tym pamiętać, aby przy okazji procedowania wniosku dostępowego, który spowoduje wydanie decyzji o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji, do której to decyzji stosuje się przepisy kpa⁶²,

Warszawa 2019 r., *passim*, oraz wskazane tam poglądy doktryny i judykatury.

55 Fakt ten nie budzi wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie. Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Gd 97/05, ONSAiWSA z 2007 r., nr 2, poz. 41. Szerzej na temat dostępu do informacji publicznej zob. w szczególności: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002 r., *passim*, a w szczególności s. 60 - 74; czy E. Jarzącka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019 r., *passim*.

56 J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym ogólnym a ustawa o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, tom VII, *Postępowanie administracyjne*, pod red. Cz. Martysza, Warszawa 2015 r., s. 17 - 40, a w szczególności s. 38.

57 H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego z 2010 r., nr 3, Lex/el teza 6.

58 Niejako na marginesie należy w tym miejscu zwrócić uwagę na pojęcie informacji przetworzonej, o którym mowa w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 udip oraz kontrowersje związane z jego rozumieniem zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie.

59 H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu admini-*

stracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej, Przegląd Prawa Publicznego z 2010 r., nr 3, Lex/el teza 8. Autorka podkreśla, że zasada ta „ma duże znaczenie przy rozpoznawaniu wniosków obejmujących żądania udostępnienia orzeczeń znajdujących się w aktach sprawy, gdyż wnioski zawierające takie żądania będą skuteczne tylko wówczas, gdy orzeczenia nie są w żaden sposób udostępnione do publicznej wiadomości, np. w publikatorach lub na stronach internetowych”. Szerzej na temat dostępu do informacji publicznej na wniosek zob. np. E. Jarzącka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019 r., *passim*, oraz wskazane tam poglądy doktryny i judykatury.

60 H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego z 2010 r., nr 3, Lex/el teza 9.

61 J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym ogólnym a ustawa o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, tom VII, *Postępowanie administracyjne*, pod red. Cz. Martysza, Warszawa 2015 r., s. 39 oraz wskazana tam literatura.

62 W myśl bowiem art. 16 ust. 1 udip „Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organy władzy publicznej następuje w drodze decyzji”, a co więcej zgodnie z art. 16 ust. 2 udip „Do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje

nie udostępnić akt sprawy, gdyż spowodowałoby to w istocie zapoznanie z informacją której udostępnienia się odmawia.

się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że: 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni; 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji”.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl