



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14.03.2018 r.

IV.7006.214.2016.ZA

**Naczelny Sąd Administracyjny Izba  
Ogólnoadministracyjna**

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5

00-011 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*l. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.*) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych,

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

„Czy w ramach udostępniania akt stronie, na podstawie art. 73 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (*tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.*), mieści się sporządzenie przez organ", w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy ?”

## UZASADNIENIE

### I.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniła się rozbieżność w stosowaniu przepisu art. 73 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (*t jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej jako k.p.a.*) na tle zakresu prawa strony do wglądu w akta sprawy i sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów.

Zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Zdanie drugie tej jednostki redakcyjnej stanowi, iż prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Czynności te, w oparciu o art. 73 § 1 a k.p.a., są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. Odrębne uprawnienie strony przewidziane jest przez art. 73 § 2 k.p.a., który przyznaje stronie postępowania prawo żądania uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.

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 (art. 74 § 2 k.p.a.).

Sformułowania zawarte w art. 73 § 1 i 2 k.p.a. odpowiadają do zasady pierwotnej treści art. 68 i 69 Kodeksu postępowania administracyjnego, opublikowanej w Dzienniku Ustaw z 1960 r. nr 30 poz. 168. Zmiany powyższych unormowań, oprócz nowej numeracji, mają jedynie charakter doprecyzowujący i nie zmieniają istoty regulacji, która od samego początku sprowadza się do przyznania stronie bezwarunkowego prawa przeglądania akt sprawy i sporządzania przez nią odpisów i kopii oraz uzależnionego od wykazania ważnego interesu strony prawa do otrzymania uwierzytelnionych odpisów.

Przepisy te w istotniejszy sposób zostały zmienione ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. - o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18 ze zm.), która zmieniając art. 73 § 1 k.p.a. dodała do katalogu uprawnień strony, w odniesieniu do akt sprawy, możliwość sporządzania kopii ich zawartości. W uzasadnieniu projektu do ww. ustawy (druk sejmowy VI.2987) zawarto stwierdzenie, że zmiana podyktowana była niedostosowaniem brzmienia przepisu do ówczesnych (a zarazem i dzisiejszych) realiów, szczególnie w zakresie postępu technicznego (nie przewidywał możliwości sporządzania kopii z akt sprawy). Nowelizacja ta dodała także do treści art. 73 k.p.a. paragraf 1a, zgodnie z którym czynności określone w § 1 (przeglądanie akt i sporządzanie z nich notatek-, kopii i odpisów) są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu.

Kwestia sposobu udostępniania akt postępowania administracyjnego nie jest szerzej ujęta w piśmiennictwie prawniczym, doktryna postępowania administracyjnego z reguły ogranicza się do konkluzji, iż wobec braku regulacji ustawodawcy w tym zakresie, to organ decyduje w jaki sposób udostępni akta postępowania. Z reguły zaznacza się przy tym, iż akta powinny być udostępniane stronie w siedzibie urzędu organu prowadzącego postępowanie albo organu działającego w trybie- pomocy prawnej w obecności pracownika organu (tak A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego - komentarz, Zakamycze 2005, str. 463-464; B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz, Beck 2012 str.; R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz, Warszawa 2011, str. 410-411). W najnowszych wypowiedziach doktryny zaznacza się jednak, iż w orzecznictwie coraz częściej jest prezentowana rozszerzająca wykładnia komentowanego przepisu, mająca na uwadze cel tego przepisu oraz istniejące współcześnie techniczne możliwości realizacji uprawnień strony zapisanych w tym przepisie (tak P. M. Przybysz, Komentarz aktualizowany do art.73 Kodeksu postępowania administracyjnego, wyd. el. Lex 2018).

## II.

Omawiane przepisy nie odnoszą się do takiej sytuacji procesowej, w której strona postępowania wnosi o sporządzenie przez organ odpisu lub odpisów z akt postępowania bez ich uwierzytelnienia. Orzecznictwo sądów administracyjnych na tle tego zagadnienia jest niejednolite, jakkolwiek można wyróżnić w nim dwie odmienne linie orzecznicze co do możliwości realizacji przez stronę takiego uprawnienia.

Według pierwszej z nich, dominującej w orzecznictwie, art. 73 § 1 k.p.a. nie nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązku sporządzania kopii dokumentacji sprawy, gdyż zgodnie z językowym brzmieniem tego przepisu czynności w postaci sporządzania notatek, kopii lub odpisów należą do strony, a sporządzenie kopii na żądanie strony jest możliwe jedynie w przypadku wykazania przez stronę ważnego interesu, zgodnie z zapisem art. 73 § 2 k.p.a.

*Stanowisko takie wyrażone zostało w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. akt GSK 898/04 (wszystkie wyroki publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym sąd stwierdził, że „skoro strona ma prawo sporządzać notatki lub odpisy, to tym samym brak jest podstaw do odmowy sporządzenia tychże pism za pomocą kserokopiarki, jak i innych nowoczesnych urządzeń. Nie oznacza to jednak, że strona postępowania może żądać, aby takie kserokopie wykonał i dostarczył sam organ, gdyż sporządzanie notatek czy odpisów z akt postępowania ustawodawca pozostawił stronie, niezależnie od rodzaju użytych do tego środków technicznych”.*

Ta teza odwołująca się do literalnej wykładni tekstu przepisów art. 73 § 1 k.p.a. jest naczelnym argumentem za uznaniem przez składy sądów administracyjnych opowiadających się za tą linią, iż strona postępowania nie może żądać, aby kserokopie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wykonywał i dostarczał sam organ administracji. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1890/16) przywołuje się na poparcie tego poglądu także treść art. 73 § 1a k.p.a. stanowiącą o realizacji uprawnień z art. 73 § 1 k.p.a. w lokalu organu administracji i w obecności pracownika tego organu. W konkluzji sąd stwierdza, iż brak jest zatem podstaw prawnych do domagania się przez stronę wydania akt poza siedzibę organu.

Bardzo często w tej linii orzeczniczej podkreśla się, za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2001 r. (sygn. akt II SA 2580/00), iż poprzez pozostawienie sporządzania notatek czy odpisów z akt postępowania stronie przepis ten wyraźnie rozgraniczył obowiązki organu administracji, który umożliwia stronom przeglądanie akt i sporządzanie z nich notatek i odpisów, od uprawnień strony w postaci przeglądania akt oraz sporządzania notatek i odpisów. Na uzasadnienie tego stanowiska przywołuje się również treść art. 73 § 2 k.p.a., zgodnie z którym strona postępowania może domagać się jedynie wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, ale tylko wówczas, gdy uzasadni to swoim własnym interesem.

Odwołania do tych tez zostały przedstawione w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA: z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1249/14; z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2997/12; z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1772/12; z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1806/12; z dnia 21 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1462/10; z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II OSK 104/10; wyrok WSA w Warszawie: z dnia 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1734/05; z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1665/11; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 723/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 399/17; -wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 78/17; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 332/08; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 228/09).

W orzecznictwie podkreślano także, iż „pomimo postępu technicznego w dziedzinie kopiowania ustawodawca nie wprowadził do k.p.a. prawa do domagania się przez stronę sporządzenia przez organ kopii wybranych dokumentów z akt sprawy lub kopii całych akt sprawy i jednocześnie nie nałożył na organ administracji publicznej tego rodzaju obowiązku! Nie można nie dostrzec i tego, że pomimo zmian dokonywanych w przepisach k.p.a., w szczególności przez ustawę z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622 ze zm.) oraz

ustawę z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 183 ze zm.) żądanych przez skarżących uprawnień i obowiązków nie wprowadzono do ogólnej procedury administracyjnej” (por. wyrok WSA w Warszawie z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 785/16; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 399/17).

Za kwintesencję tej linii orzeczniczej można uznać stanowisko przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 785/16, w którym stwierdzono, iż: „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego panuje reprezentatywny pogląd, że organ administracji nie ma obowiązku wykonywania, nawet odpłatnie, kserokopii dokumentów zawartych w aktach i dostarczania ich stronie, gdyż utrwalanie wiadomości zawartych w aktach administracyjnych w postaci notatek lub odpisów przepis art. 73 § 1 k.p.a. jednoznacznie powierza stronie, bez względu na użyte przez nią w tym celu środki techniczne. (...) możliwość domagania się przez stronę sporządzenia przez organ kopii akt sprawy i doręczenia ich stronie na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego w chwili obecnej można traktować jako postulat de lege ferenda skierowany do ustawodawcy”

III.

W orzecznictwie istnieje jednak także inna linia orzecznicza, która mniej rygorystycznie podchodzi do tekstu ustawy, podkreślając za to konieczność wykładni systemowej uwzględniającej w pełni normy konstytucyjne i ogólne zasady prawa administracyjnego, w tym zasadę prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu.

W postanowieniu z 19 stycznia 2010 r. sygn. akt II OSK 2043/09 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż sporządzenie kopii pisma z akt sprawy za pomocą kserokopiarki zaliczyć należy do pojęcia udostępniania akt w rozumieniu art. 73 § 1 k.p.a. Powyższa regulacja ma bowiem za zadanie zapewnić rzeczywiste funkcjonowanie zasady jawności postępowania wobec strony, a na tej zasadzie opiera się konstrukcja zasady czynnego udziału strony, co z kolei służy realizacji zasad prawdy obiektywnej i pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Pogląd ten został rozwinięty w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 3043/13, w którym Naczelny Sąd Administracyjny akcentuje przewidziany przez ustawodawcę obowiązek współdziałania organu przy wykonywaniu przez stronę uprawnień przewidzianych w art. 73 § 1 k.p.a., co może w realiach konkretnej sprawy oznaczać nie tylko powinność wykonania kserokopii żądanych przez stronę dokumentów, za zwrotem związanych z tym kosztów, ale również ich doręczenie. Ewentualna odmowa uwzględnienia wniosku strony mogłaby nastąpić tylko wtedy, gdyby organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej ilości dokumentów przewidzianych do

kopiowania. Działania organu nie powinny mieć jednak charakteru formalistycznego, a tylko w sytuacjach wymagających większego organizacyjnego zaangażowania ze strony pracowników organu dopuszczalne jest wyznaczenie stronie określonych warunków realizacji wniosku w przedmiocie sporządzenia kserokopii dokumentów. Konstytucyjne prawo strony dostępu do akt sprawy należy bowiem w ocenie Sądu rozumieć szeroko, nie tylko jako prawo wglądu w akta, prawo sporządzania notatek, odpisów i kopii, ale także prawo żądania kserokopii dokumentów z akt sprawy, przy czym ich sporządzenie i doręczenie przez organ może być warunkowane poniesieniem kosztów przez stronę. Taka interpretacja art. 73 § 1 i § la k.p.a. nie oznacza w ocenie Sądu bezwzględnego związania organu żądaniem strony o doręczenie jej kserokopii dokumentów z akt sprawy, lecz wprowadza ograniczenia mające wykluczyć nieuzasadnioną odmowę załatwienia wniosku w tym przedmiocie.

Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny już w wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 1657/97 stwierdzając, że skoro strona ma prawo sporządzać notatki lub odpisy z wszelkich pism znajdujących się w aktach sprawy, to tym samym brak jest podstaw prawnych do odmowy sporządzenia kopii tychże pism za pomocą kserokopiarki. Problem może jedynie sprowadzać się do ustalenia odpłatności za powyższe.

W orzeczeniu tym, podobnie jak w szeregu innych orzeczeń składających się na omawianą linię orzeczniczą sąd odróżnia wydanie przez organ niewiarygodnych kopii na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. od wydawanie uwierzytelnionych odpisów pism w oparciu o art. 73 § 2 k.p.a. Jedynie to drugie uwarunkowane jest wykazaniem ważnego interesu strony i pozostaje pod kontrolą organu, gdyż poprzez uwierzytelnienie powstają nowe dokumenty, które mogą być wykorzystane poza prowadzonym postępowaniem.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Ol 1008/07 trafnie zauważono, iż za taką wykładnią art. 73 § 1 k.p.a. która obciąża organ koniecznością zabezpieczenia stronie możliwość wykonania odpisów dokumentów, przemawia także przepis art. 8 k.p.a., który stanowi, iż organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

Z kolei w wyroku z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1270/07 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z art. 73 § 1 k.p.a. (w ówczesnym brzmieniu) nie wynika, by sporządzanie odpisów musiało przyjmować formę osobistego ich dokonywania w formie rękopisu czy za pomocą innych własnych urządzeń. Uprawnienie do przeglądania akt jest przypisane stronie, językowa wykładnia nie uprawnia jednak do interpretacji zmierzającej do wyłączenia możliwości sporządzania - na wniosek strony i na jej koszt - odpisów dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Prawo strony do przeglądania akt sprawy i utrwalania na własny użytek informacji zawartych w aktach

sprawy, nie tylko w związku z jej czynnym udziałem w postępowaniu, ale także w związku z szeroko rozumianą zasadą jawności działania administracji publicznej, musi być rozumiane szeroko. Takie zaś rozumienie procesowych uprawnień strony sprawia, że powołany przepis nie może być rozumiany jako wyłączający możliwość domagania się sporządzenia kopii dokumentów za pomocą kserokopiarki (podobnie wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r. sygn. akt II OSK 1676/10).

Pogląd o szerokim zakresie prawa dostępu do akt sprawy został sformułowany i obszernie uzasadniony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Bk 24/14. Sąd dokonał w nim wykładni art. 73 k.p.a. poprzez odwołanie do prawa dostępu do akt, gwarantowanego każdemu przez art. 51 ust. 3 Konstytucji RP i stanowiącego zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jeden z istotnych elementów zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r. sygn. K 51/07, OTK - A 2008, Nr 5, poz. 87), Sąd w oparciu o przepisy konstytucyjne i stanowisko doktryny wywiódł, iż realizacja prawa strony dostępu do akt sprawy przewidzianego art. 73 k.p.a. i związanego z tym prawem obowiązku organu umożliwienia stronie tego dostępu, obejmuje także obowiązek organu wydania na żądanie strony kserokopii dokumentów z akt sprawy. Pozyskiwanie z akt kopii dokumentu może polegać na sporządzeniu kopii przez stronę w obecności pracownika organu - albo sporządzeniu kopii samodzielnie przez pracownika organu i doręczenie jej stronie, z ewentualnym obciążeniem strony kosztami sporządzenia kopii dokumentu i przesyłki. Celem art. 73 k.p.a. jest bowiem zapewnienie rzeczywistego funkcjonowania zasady jawności postępowania wobec strony.

Na zmiany technologiczne powodujące powszechne posługiwanie się wydrukami i kserokopiami wypierające posługiwanie się w obrocie prawnym ręcznymi kopiami lub notatkami zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 889/15. Sąd określił, iż przepis art. 73 § 1 k.p.a. należy tak odczytywać, by odpowiadał on nie tylko postępowi technologicznemu, ale również powszechnej praktyce utrwalonej już zarówno w stosunkach społecznych, jak i w procedurach prawnych nowoczesnego państwa demokratycznego. Pamiętać należy, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada pisemności, zgodnie z którą sprawy należy załatwiać w formie pisemnej (art. 14 § 1 k.p.a.). Bezsprzecznie dominującym i powszechnym sposobem realizowania ww. zasady pisemności jest obecnie sporządzanie pism w formie elektronicznej - na komputerze, a następnie ich drukowanie. Organ musi mieć na uwadze, że pisma sporządzane odręcznie zostały w zasadzie zastąpione przez pisma drukowane maszynowo, a i ta forma stopniowo będzie wypierana przez coraz częściej stosowany obieg dokumentów - w tym urzędowych - w formie elektronicznej. Obecnie w każdym organie administracji są urządzenia kopiujące, bez których wykonywanie

obowiązków przez pracowników organów administracji byłoby praktycznie niemożliwe, a z pewnością bardzo utrudnione. Kserokopiarka jest w zasadzie podstawowym elementem wyposażenia każdego biura, kancelarii, urzędu. Trudno jest zatem sobie wyobrazić, by strony postępowania odręcznie przepisywały akta administracyjne zgromadzone w sprawie, podczas gdy wykonanie kopii w takiej sytuacji nie stanowi żadnego problemu. Nie można również oczekiwać, że strona będzie przychodzić do organu z własną kopiarką. Wreszcie podkreślenia wymaga, że "zwykła" kopia dokumentów wcale nie oznacza, że zostały wytworzone nowe dokumenty. Kopia tego rodzaju ma niewielką wartość dowodową i może w zasadzie służyć wyłącznie na własne potrzeby strony. Natomiast z nowym dokumentem będziemy mieli do czynienia dopiero wtedy, gdy taka kopia zostanie uwierzytelniona przez organ administracji. Z tego względu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał, że w sytuacji gdy strona nie żąda wydania kopii całych, wielotomowych akt administracyjnych lub ich obszernych części albo w inny, oczywisty sposób nie składa wniosków celem zakłócenia pracy organu, nie istnieje przeszkoda, aby kopie wskazanych przez nią dokumentów sporządzić, a nawet przesłać na jej koszt.

Zdaniem tego sądu administracyjnego odmowa wydania kopii dokumentów z akt sprawy może być uzasadniona wyłącznie w sytuacji, gdy strona w sposób oczywisty i świadomy nadużywa prawa wynikającego z art. 73 § 1 k.p.a. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy na przykład strona zażąda wydania kopii całych, wielotomowych, akt administracyjnych lub ich obszernych części, albo gdy będzie wielokrotnie występowała o wydanie kopii tych samych dokumentów, czego skutkiem może być zakłócenie pracy danego organu poprzez oddelegowanie jednego lub kilku pracowników na długi czas wyłącznie w celu uczynienia zadość żądaniu strony. Wówczas odmowa wydania kopii dokumentów może być podyktowana ochroną interesu społecznego, który organ winien mieć na względzie na każdym etapie postępowania na równi z słusznym interesem obywateli (art. 7 k.p.a.).

#### IV.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istniejące wątpliwości w orzecznictwie wynikające z istnienia dwóch wyżej opisanych linii orzeczniczych należałoby rozstrzygnąć opowiadając się za słusnością tej linii orzeczniczej powstałej na podstawie art. 73 § 1 k.p.a., zgodnie z którą dopuszczalne jest sporządzenie przez organ kserokopii dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w ramach posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych urzędu, w tym także za zwrotem przez wnoszącego kosztów sporządzenia kopii.

Rzecznik wskazuje, iż prawo dostępu strony do akt sprawy ma swoje podstawy nie tylko w art. 73 ust. 1 i 2 k.p.a. oraz szeregu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim zakotwiczone jest w przysługującym każdemu konstytucyjnym prawie dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów,



sformułowanym w art. 51 ust 3 Konstytucji. W tej normie konstytucyjnej zawarte jest także zastrzeżenie, iż wszelkie ograniczenia tego prawa mogą być wprowadzane jedynie w drodze ustawowej. Na gruncie Konstytucji zasadą jest więc prawo dostępu do urzędowych dokumentów, którego niezbędnym elementem jest uprawnienie do utrwalania formy i treści tych dokumentów na materialnych nośnikach. W prawie tym inkorporowane jest oczywiście także uprawnienie stron postępowania administracyjnego do wglądu w dokumentację sprawy ich dotyczącej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także, iż dostęp do akt sprawy przez strony postępowań jest jednym ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego, które stanowią istotny element zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r. sygn. K 51/07, OTK-A 2008, Nr 5, poz. 87). W ocenie Rzecznika słuszna jest więc ta linia orzecznicza sądów administracyjnych, która podkreśla konieczność dążenia do rzeczywistego zapewnienia w postępowaniu administracyjnym konstytucyjnego prawa dostępu do dokumentów (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1602/13, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 216/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 148/16).

Bardzo istotne w tym kontekście jest także wskazane wyżej postrzeganie prawa do sporządzania odpisów, notatek i kopii akt sprawy w ramach idei sprawiedliwego postępowania administracyjnego, stanowiącego jeden z istotnych elementów konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Idea ta jest wyrażana przez szereg przepisów określających zasady postępowania administracyjnego, które muszą być uwzględniane przy wykładni przepisów określających konkretne uprawnienia procesowe. Dostrzegane jest to w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym, m.in. w przytaczanych wyżej orzeczeniach w sprawach II OSK 2043/09 i II SA/Kr 1028/13, akcentuje się kompleksowe wzajemne powiązanie takich zasad jak jawność postępowania, dążenie do uzyskania prawdy obiektywnej, zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, udział stron w postępowaniu. Urzeczywistnienie tych zasad wymaga zapewnienia stronie możliwości sporządzania odpisów, notatek i kopii akt sprawy, a więc utrwalenia na własne potrzeby materiałów postępowania (tak wskazywane postanowienie). Nie można bowiem mówić o realnym udziale strony w postępowaniu, o czym stanowi art. 10 k.p.a. zobowiązujący do zapewnienia wszystkim podmiotom, którym przysługuje status strony, możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, bez utrwalenia - chociażby właśnie w tym celu - dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy. Brak gwarancji urzeczywistniających zasadę udziału strony w postępowaniu utrudnia z kolei osiągnięcie celu postępowania administracyjnego, jakim jest załatwienie sprawy po wszechstronnym wyjaśnieniu wszystkich jej okoliczności faktycznych, z uwzględnieniem także słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.). Nieuzasadniona odmowa sporządzenia kopii dokumentacji sprawy, jak słusznie dostrzegł sąd w sprawie II OSK 3043/13, jest

nieuprawnionym formalizmem, który może prowadzić do naruszenia wyrażonej w art. 8 k.p.a. zasady prowadzenia postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, a wobec dopuszczalności zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia naruszać również art. 12 k.p.a. nakazujący organom administracji działanie w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Nie można więc w ocenie Rzecznika zgodzić się z tą linią orzecniczą sądów administracyjnych, która tak jak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 785/16, akcentuje literalne brzmienie art. 73 § 1 i 2 k.p.a. jako ściśle wyznaczającego kompetencje organu zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) i sformułowaną w art. 6 i art. 7 k.p.a. zasadą działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i stania na straży praworządności.

W przytoczonych wyżej orzeczeniach w sprawach: II SA/Kr 1028/13, II SA/Łd 1193/12 oraz II SAB/Bk 24/14 trafnie, w ocenie Rzecznika, zwraca się uwagę na konieczność rozpatrywania roli przepisu art. 73 § 1 i 2 k.p.a. na tle całego systemu prawa, w tym norm konstytucyjnych, zasad ogólnych postępowania administracyjnego i celowości ich ustanowienia. Znamienne jest w tym zakresie stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 182/11, w którym sąd wykluczył możliwość sporządzenia kopii przez organ opierając się na literalnym brzmieniu ustawy i rozróżnieniu nakazanej prawem czynności organu udostępnienia stronie akt sprawy (art. 73 k.p.a.) od czynności udostępnienia akt sprawy we wskazanej przez stronę formie. Odnosząc się jednak do wyznaczenia organowi granic swobody odmowy udostępnienia odpisów z akt sprawy w żądanej formie Sąd uznał, iż jako wartość przesądzającą należy uwzględnić prawo do obrony strony w postępowaniu, wyznaczone jawnością postępowania. Weryfikując zgodność z prawem postanowienia o odmowie sporządzenia kserokopii dokumentów należy więc nadać pierwszeństwo prawu do jawności, a nie ograniczaniu obowiązków wynikających z wykładni literalnej.

Rzecznik wskazuje, iż za taką wykładnią przemawia także treść dodanego, nowelizacją z dnia 3 grudnia 2010 r., do art. 73 k.p.a. paragrafu 1a, zgodnie z którym czynności określone w art. 73 § 1 (przeglądanie akt i sporządzanie z nich notatek, kopii i odpisów) są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. Z przepisu tego wynika wręcz zakaz udostępniania akt sprawy poza lokalem organu i podczas nieobecności pracownika tego organu (z wyjątkiem przekazania akt w ramach pomocy prawnej innemu organowi administracji publicznej), co czyni bardzo utrudnionym samodzielne (lub za pośrednictwem podmiotu trzeciego) sporządzenie kopii dokumentacji sprawy za pomocą urządzeń kserograficznych.

O zasadności przyjęcia takiej wykładni przesądzają również, jak wskazano w sprawie o sygnaturze I OSK 385/09 sytuacje wyjątkowe, gdy strona jest w stanie wykluczającym

samodzielnie sporządzenie odpisów. Do takiej argumentacji sądy administracyjne odwoływały się w takich sytuacjach szczególnych i wyjątkowych, jak zły stan zdrowia czy pobyt w zakładzie karnym (zob. wyrok NSA z dnia 11 maja 2010 r. sygn. akt I OSK 693/10, a także wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. sygn. akt I OSK 385/09, wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 1545/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września, 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1130/09).

W ocenie Rzecznika konieczne jest również uwzględnianie w procesie wykładni zmian technologicznych, które nastąpiły od momentu uchwalenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W ciągu tego czasu powszechnie dostępne stały się rozmaite urządzenia kopiujące, pozwalające stosunkowo szybko sporządzać kopie dokumentów, które są standardowym wyposażeniem urzędów administracji publicznej. O konieczności dostosowania wykładni przepisów do zachodzących zmian technologicznych wypowiadały się również sądy administracyjne. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 981/08, analizując art. 73 § 2 k.p.a. zauważono, że na tle ówczesnego stanu prawnego nie było celowym rozróżnianie pojęć „odpis” i „kserokopia”, zważywszy że ustawodawca w dobie stanowienia tego przepisu nie znał pojęcia „kserokopia”, które w bieżącym jego rozumieniu można utożsamić z pojęciem "odpis".

Bardzo trafnie, zdaniem Rzecznika, o konieczności dostosowania wykładni przepisów do postępu technologicznego wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 grudnia 2016 r. sygn. akt VI SA/Wa 1921/16, w którym odnosząc się do art. 73 § 1 k.p.a. wskazał, iż „Wykładnia literalna powołanego przepisu wskazuje, iż organ obowiązany jest jedynie umożliwić - stronie wykonanie jej uprawnienia do sporządzania notatek i odpisów z akt sprawy, a nie sporządzać na żądanie strony takie odpisy. W związku z tym, że przepis ten nie uwzględnia zaistniałego postępu technicznego w zakresie kopiowania dokumentów, przyjąć należy jego wykładnię rozszerzającą i uznać, że organ ma obowiązek umożliwić stronie sporządzanie odpisów dokumentów z akt sprawy w zależności od posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych. Jeżeli organ ma takie możliwości (odpowiednie urządzenia, pracownicy), powinien sporządzić kserokopie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy lub umożliwić stronie sporządzenie odpisów z akt sprawy w formie kserokopii za zwrotem związanych z tym kosztów (vide: wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II OSK 104/10). Strona nie może się jednak domagać w sposób wiążący dla organu udostępnienia jej akt sprawy poprzez sporządzenie kserokopii dokumentów lub w innej wskazanej formie.”

Za takim właśnie stanowiskiem w przedmiocie sposobu realizacji uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy i otrzymywania z nich odpisów dokumentów opowiada się Rzecznik Praw Obywatelskich.

Nie ulega bowiem najmniejszym wątpliwościom w świetle wyżej wskazanej argumentacji systemowej, odwołującej się do przepisów konstytucyjnych i ogólnych zasad postępowania administracyjnego, że strona musi mieć możliwość utrwalenia na własne potrzeby materiałów postępowania, które toczy się z jej udziałem. Jeżeli nie jest ona jednak w stanie dokonać takiego utrwalenia za pomocą własnych urządzeń, gdyż ich nie posiada albo nie potrafi się nimi posługiwać, to organ administracji - posiadający możliwość - powinien sporządzić dla strony takie kserokopie. Posiadanie odpowiednich urządzeń kopiujących i umiejętność posługiwania się nimi, co chociażby w przypadku osób starszych nie może być uznawane za pewnik, nie może być bowiem barierą w korzystaniu z przyznanych stronom postępowania administracyjnego uprawnień, prowadząc do różnicowania ich sytuacji procesowej ze względu na posiadane kompetencje technologiczne.

W ocenie Rzecznika nie można także uznać, iż możliwość utrwalenia materiałów postępowania na potrzeby strony zabezpiecza w odpowiednim stopniu uprawnienie do otrzymania uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy na podstawie art. 73 § 2 k.p.a. Możliwość korzystania z tego uprawnienia "limitowana jest bowiem „ważnym” interesem strony” stanowiącym przesłanką wydania stronie uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy.

W pierwszej kolejności trzeba bowiem wskazać, iż ustawodawca dosyć znacznie zawęził możliwość korzystania z tego uprawnienia przez użycie kwantyfikatora „ważnego” w odniesieniu do interesu strony. W orzecznictwie na tle tego sformułowania wywiedziono pogląd, iż jest to zamiysł ustawodawcy świadczący o wyjątkowym charakterze wydawania uwierzytelnionych odpisów z akt, wymagający wykazania nie jakiegokolwiek, lecz "ważnego" interesu strony. Gdyby ustawodawca chciał uzależnić uprawnienie strony do żądania uwierzytelnienia odpisów, od samej potrzeby.. ich posiadania przez stronę, to zapewne nie wprowadzałby dodatkowego wymogu, by strona uzasadniła, iż ma ważny interes w ich uzyskaniu, lecz ograniczyłby brzmienie przepisu do samych uprawnień strony do posiadania tych dokumentów, rezygnując tym samym z jakichkolwiek ograniczeń w możliwości żądania przez stronę uwierzytelniania odpisów (tak wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2063/10).

Po drugie analiza orzecznictwa sądów administracyjnych na tle sformułowania „ważny interes strony” prowadzi do wniosku o pozostawieniu bardzo dużego zakresu uznaniowości organom rozpatrującym wnioski o wydanie takich odpisów. Powszechne jest bowiem w orzecznictwie stanowisko, iż organ rozpatrując takie żądanie, dokonuje własnej oceny, czy ze względu na okoliczności prowadzonego postępowania lub ze względu na

potrzeby strony w innej sprawie zaistniał faktycznie ważny interes, w rozumieniu art. 73 § 2 k.p.a., a „możliwość udostępnienia akt sprawy administracyjnej, stronie pozbawionej wolności, w trybie art. 73 § 2 k.p.a. lub art. 10 § 1 k.p.a. nie znajduje reguły generalnej, w każdej sytuacji zależy od oceny organu w aspekcie przedmiotu prowadzonej sprawy i istoty znajdujących się w aktach sprawy dokumentów” (zob. wyrok w Warszawie z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt T SA/Wa 1556/11, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 959/13).

W ocenie Rzecznika bardzo szeroki zakres klauzuli generalnej, jaka jest pojęcie „ważnego interesu strony”, nie daje gwarancji, iż strona uzyska odpis uwierzytelnionych dokumentów z akt sprawy, jeżeli samodzielne sporządzenie takiego będzie dla niej niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Wykładnia pojęcia warunkującego możliwość skorzystania z uzyskania z konstytucyjnie gwarantowanego prawa dostępu do dokumentów i zbiorów danych dotyczących danej osoby (art. 51 ust. 3 Konstytucji) nie może być bowiem oparta na zbyt niejasnych i nieprecyzyjnych przesłankach. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż ograniczenie prawa dostępu "każdego" do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych może mieć miejsce jedynie w drodze regulacji ustawowej. Ograniczenia te nie mogą być jednak kształtowane dowolnie, a przede wszystkim - nie występuje tu uchylenie generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia konstytucyjnego prawa (dostępności do dokumentów, art. 51 ust. 3 Konstytucji) muszą bowiem znajdować uzasadnienie w zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nieprecyzyjność przepisów ograniczających możliwość korzystania z tego prawa rodzi niepewność dla jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która - w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny - może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

Powyższe wskazuje, iż przesłanka „ważnego interesu strony” może w istotny i stosunkowo arbitralny sposób ograniczać możliwość otrzymania uwierzytelnionych odpisów akt sprawy. Przepisy wprowadzające ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający, co nakazuje zawężenie wykładni art. 73 § 2 k.p.a. jedynie do wyraźnie wskazanych w tym przepisie uwierzytelnionych odpisów akt sprawy, które jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 64/11) stanowią nowe dokumenty, mogące być wykorzystywane (choćby dla celów dowodowych) w innych postępowaniach.

Odmienne powinno jednak być traktowane żądanie sporządzenia kopii z dokumentacji sprawy bez ich uwierzytelniania przez organ. W takim przypadku powinno ono być rozpoznane w oparciu o art. 73 § 1 k.p.a., który w sposób szeroki przyznaje stronom prawo dostępu do akt sprawy.

Nie oznacza to jednak w ocenie Rzecznika uznania, iż organ nie może uzależnić możliwości skorzystania przez stronę z uprawnienia do sporządzenia przez organ odpisów z akt sprawy od uiszczenia opłaty na pokrycie kosztów tego sporządzenia lub udostępnić odpisy tych akt w sposób odmienny od żądania strony. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądowym na tle art. 73 k.p.a. trzeba bowiem odróżnić nakazaną prawem czynność organu udostępnienia stronie akt sprawy (art. 73 k.p.a.) od czynności udostępnienia akt sprawy we wskazanej przez stronę formie (por. wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r. sygn. akt II SA 2580/00, Wokanda 2002/1/26, wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r. sygn. akt II OSK 104/10, dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

V.

W świetle orzecznictwa analizującego prawidłowość stosowania się przez organy do zasad ogólnych postępowania administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zatem wyrazić przekonanie, że powstała rozbieżność orzecznictwa w- przedmiocie stosowania art. 73 § 1 i 2 k.p.a. godzi w te zasady. Możliwość powoływania się przez organy administracyjne na poparcie zajmowanych przez siebie stanowisk na dwie różne interpretacje tego samego przepisu, znajdujące swoją akceptację w rozbieżnym orzecznictwie sądów administracyjnych, powoduje, że obywatele nie mogą podejmować czynności w swoich sprawach w zaufaniu do państwa. W zależności bowiem od praktyki przyjętej w danym urzędzie, składane przez obywateli wnioski o sporządzenie kopii materiału dowodowego w sprawie, podjęte celem ochrony ich indywidualnych praw i interesów w postępowaniu administracyjnym, mogą okazać się nieskuteczne, a w konsekwencji narażać obywateli na szkodę. Taka sytuacja godzi też w spójność systemu administracji państwa, gdyż niezależnie od miejsca działania konkretnego organu, wciąż wpisuje się on - w jednolity co do zasad funkcjonowania - aparat pomocniczy władzy publicznej.

W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, że powstała konieczność ujednoczenia orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego dotyczącego art. 73 § 1 i 2 k.p.a. jako konkretyzującego jedną z zasad ogólnych- postępowania administracyjnego - zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu. Wprawdzie ewentualne postanowienia formalne o odmowie sporządzenia kopii pism lub odmowie sporządzenia kopii i doręczenia ich stronie, wydawane w toku postępowania w trybie art. 74 § 2 k.p.a., nie przesądzają o

istnieniu lub nieistnieniu prawa strony do otrzymania rozstrzygnięcia organu w sprawie indywidualnej, to jednak nie można pozostawiać organom administracyjnym dowolności w podejmowaniu tego rodzaju czynności. Zgodnie z art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Powyższe odpowiada konstytucyjnej zasadzie praworządności określonej w art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast w treści zasady państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji PR, mieści się prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich. Z tych samych powodów w państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania (wyr. NSA z dnia 19 października 1999 r., sygn. akt V SA 250/93). Działając w granicach prawa organy dysponują w określonych przypadkach, gdy przepisy zezwalają organowi na podjęcie danej czynności, a nie nakazują jej podjęcie, swobodą przy wyborze sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Przyjmuje się jednak, że decyzja wydana w warunkach uznania administracyjnego nie może być decyzją dowolną, musi wynikać z wszechstronnego i dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy (zob. wyrok NSA z dnia 2 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 2875/95). Rozbieżne orzecznictwo sądownoadministracyjne sprzyja tymczasem odejściu od działania na zasadzie swobody uznania administracyjnego i prowadzi do dowolności stosowania prawa.

Mając zatem na względzie, że prawidłowe i jednolite rozumienie przepisu art. 73 § 1 i 2 k.p.a. jest niezbędne dla budowania zaufania obywateli do władzy publicznej, jak również ochrony praw jednostki uczestniczącej w postępowaniu administracyjnym, a do tego stosowanie zawartej w nim regulacji wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, niniejszy wniosek należy uznać za konieczny.

W oparciu o powyższe Rzecznik wnosi jak na wstępie.