

Karolina Wojciechowska

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: k.wojciechowska@karolinawojciechowska.pl

ORCID: 0000-0003-4215-2822

REALIZACJA PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

EXECUTION OF THE RIGHT TO ACCESS RECORDS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract

The subject of the article is an analysis of the realisation of the right to access to administrative records in public administration authorities. This right is the most important manifestation of the right of access to the records, which a party to administrative proceedings is entitled to.

The right to access the administrative records is limited by the fact that the party has access to incomplete, unstructured, unnumbered records or unavailable records without issuing a refusal of access to the records, as well as access to the records in places not adapted for that purpose. The right of access is also limited by the following restrictions which do not exist in the Code of Administrative Procedure but are applied by the authorities: the hours of visitors and the queuing system.

A party should be able to review his or her personal records during the office's working hours in a room adapted for that purpose. I propose that the party should be able to access the records in the body's information and communication system at on-line remote.

KEYWORDS

the right to access to administrative records, making the records available, hours of visitors, administrative procedure

SŁOWA KLUCZOWE

prawo wglądu w akta sprawy administracyjnej, udostępnianie akt, godziny przyjęć interesantów, postępowanie administracyjne

1. WPROWADZENIE

Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Zasada ta, wyrażona w art. 51 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, naturalnie powinna być realizowana również w postępowaniu administracyjnym. Organy administracji publicznej są bowiem, obok sądów, największym – w rozumieniu ilościowym – twórcą i administratorem dokumentów urzędowych oraz zbiorów danych. O ile w sądach dostęp do akt jest uregulowany jasnymi przepisami² i uświęcony tradycją, a co za tym idzie – jednolity: w każdym sądzie w Polsce można oczekiwać tego samego lub bardzo podobnego rozwiązania, o tyle organy administracji publicznej dostęp do wytwarzanych i przetwarzanych przez siebie dokumentów traktują w bardzo różny sposób – co urząd, to inny obyczaj. Należy więc powziąć wątpliwość, czy formalnie udzielone prawo wglądu do akt sprawy jest w istocie realizowane w organach administracji publicznej, skoro brak jest spójnej i jednolitej w skali kraju dobrej praktyki urzędniczej.

Ustawodawca gwarantuje prawo dostępu do akt sprawy administracyjnej³ w art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴. Stanowi ono w pierwszej kolejności przejaw zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.). Uwypukla się to w orzecznictwie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

² Por. § 126–140 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1141, z późn. zm.) dotyczące udostępniania akt sprawy i dokumentów z akt.

³ Zwane również prawem strony do udostępnienia jej akt sprawy; A. Wróbel, *Komentarz do art. 73, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2020.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.); dalej: k.p.a.

i piśmiennictwie⁵, wskazując, że prawo dostępu do akt sprawy jest jedną z form realizacji zasady ogólnej zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu. Wiąże się je także z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasadą zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasadą informowania przez organ o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy (art. 9 k.p.a.)⁶. Stanowi ono również istotny przejaw zasady jawności postępowania⁷ oraz jeden ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego⁸.

W ramach dostępu do akt sprawy strona ma prawo wglądu do akt, sporządzenia z nich notatek, kopii lub odpisów, co zostało obszernie omówione w piśmiennictwie⁹. O ile literatura przedmiotu podejmuje nawet kwestie szczegółowe, takie jak różnice między fotokopią a fotografią, to niestety odrębnego opracowania nie doczekało się jeszcze zagadnienie wcześniejsze w czasie, tj. umożliwienie wglądu do akt, czyli zobaczenia ich, przejrzenia, przeczytania czy – jak ustawodawca

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 grudnia 2018 r., III SAB/Kr 135/18, LEX nr 2590214; Z. Janowicz, *Komentarz do art. 73 KPA*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, LEX/el. 1996.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Poznań z dnia 20 grudnia 2012 r., IV SA/PO 865/12, Legalis; M. Śliwa-Wajda, *Udostępnianie akt*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 134.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2019 r., II FSK 837/17, Legalis; R. Kędziora, *Komentarz do art. 73*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2014 r., II SA/Wa 1227/13, LEX nr 1435407.

⁹ P. Pietrasz, *Udostępnianie akt w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez gminne organy podatkowe – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1, s. 38–42; J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 3, s. 50–70; Z. R. Kmieciak, *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2, s. 95–107; H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 66–79; H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013; P. Szustakiewicz, *Dostęp do akt postępowań administracyjnych i sądowych*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 3, s. 132–138; C. Martysz (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom VII. Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015; Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 39–44; B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015; J. Sobczak, *Ograniczenie dostępu do informacji zawartych w aktach*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 74; A. Kędzior, *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 40–54; J. Wojnowska-Radzińska, *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1, s. 57–72; J. Chmielewski, *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 44–57.

wskazuje w art. 74 § 2 k.p.a. – przeglądania akt¹⁰. W judykaturze¹¹ podkreśla się, że wgląd do akt sprawy jest podstawową formą dostępu do akt sprawy. Samo prawo wglądu w akta sprawy zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym, a przez to prawo do obrony. Dzięki znajomości akt strona ma realną możliwość składania wniosków dowodowych, co w konsekwencji pozwala wyjaśnić stan faktyczny sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej¹², niezależnie od tego, czy wykona ona przy okazji fotokopie czy nie.

Przyjrzyjmy się zatem realizacji prawa wglądu w akta spraw administracyjnych prowadzonych przede wszystkim przez administrację samorządową, nie pomijając jednak zupełnie administracji rządowej. Samorząd terytorialny wykonuje bowiem w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Do zadań tych zalicza się zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone dotyczące m.in. planowania przestrzennego, tworzenia i utrzymywania miejscowych urzędów infrastruktury, np. dróg lokalnych, zaopatrzenia w wodę, usuwania ścieków, budowy i utrzymania szkół, przedszkoli, szpitali, domów opieki, bibliotek, kin, teatrów¹³. Samorząd terytorialny, a konkretnie jego organy wykonawcze, prowadzi wiele istotnych dla obywateli spraw administracyjnych. Są to sprawy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, takie jak: wydawanie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy¹⁴; wydawanie przez starostę decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁵; wydawanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia¹⁶; wydawanie decyzji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym na gruncie prawa oświatowego¹⁷. To są sprawy o bardzo dużej wadze społecznej i budzące rzeczywiste, żywe zainteresowanie stron.

¹⁰ Tak również J. Wegner, *Komentarz do art. 73*, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019; J. Malanowski, *Komentarz do art. 73*, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 683.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2018 r., II GSK 2948/16, LEX nr 2580902.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2019 r., II FSK 837/17, Legalis.

¹³ A. Wiktorowska, *Zadania samorządu*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 283–287.

¹⁴ Art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.).

¹⁵ Art. 34 ust. 4, art. 35 ust. 1, art. 36 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333, z późn. zm.).

¹⁶ Art. 75 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 283, z późn. zm.).

¹⁷ Art. 90n w zw. z art. 90m ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1327).

2. PODMIOTOWY ZAKRES PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY

Prawo wglądu w akta sprawy prawodawca przyznał w postępowaniu administracyjnym stronie, co wynika wprost ze sformułowania art. 73 § 1 k.p.a. – „Strona ma prawo wglądu w akta sprawy”. Chodzi przy tym o stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a. Unormowanie to stanowi wyraz zasady wewnętrznej jawności postępowania administracyjnego, inaczej zasady wewnętrznej jawności akt sprawy administracyjnej¹⁸ czy jawności względnej¹⁹. Jest ona wywodzona z kilku zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, zasady prawdy materialnej oraz zasady zaufania obywateli do państwa²⁰. Oznacza ona, że akta sprawy administracyjnej są jawne dla strony postępowania, nie są zaś jawne dla podmiotów niebędących stronami. Wglądu w akta sprawy administracyjnej nie mają zatem podmioty nią zainteresowane, legitymujące się wyłącznie interesem faktycznym, tzw. publiczność czy przedstawiciele mediów. Jeżeli dana sprawa administracyjna jest sprawą publiczną, mogą one wnioskować o dostęp do informacji publicznej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹. Warto przy tym podkreślić, że dostęp do akt postępowania administracyjnego dla stron tego postępowania reguluje przepis art. 73 k.p.a. W związku z tym w powyższym zakresie, z mocy art. 1 ust. 2 u.d.i.p., wyłączone jest stosowanie przepisów tej ustawy²². Żądanie udostępnienia informacji publicznej należy odróżnić więc od żądania udostępnienia akt administracyjnych na zasadach przewidzianych w art. 73–74 k.p.a.²³

Proceduralne prawa strony posiadają podmioty na prawach strony. Mają one w związku z tym – poza stroną postępowania – wgląd w jej akta. Ma go więc organizacja społeczna dopuszczona do udziału w postępowaniu, uczestnicząc

¹⁸ H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019; M. Śliwa-Wajda, *Udostępnianie akt*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie...*, s. 133.

¹⁹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Kr 1507/17, Legalis.

²⁰ Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt...*, s. 39–44.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176; dalej: u.d.i.p.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2019 r., II SAB/Kr 5/19, LEX nr 2638171; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2009 r., I OSK 545/09, LEX nr 573286; Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt...*, s. 39–44; Z. R. Kmiecik, *Zakres udostępniania akt...*, s. 95–107; P. Szustakiewicz, *Dostęp do akt...*, s. 132–138; szerzej H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79; P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 11 września 2009 r.*, II SAB/OI 20/09, LEX/el. 2011; M. Bator, *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, poz. 93.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 marca 2011 r., II SAB/Kr 13/11, LEX nr 994243.

w nim – zgodnie z art. 31 § 3 k.p.a. – na prawach strony, a także podmioty instytucjonalne, takie jak: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu, w przypadkach określonych w art. 182–184 k.p.a., służą prawa strony (art. 188 k.p.a.). Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka mogą zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi²⁴. Z kolei na prawach przysługujących prokuratorowi Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach²⁵.

Z aktami sprawy może zapoznać się także mediator, przy czym strona jest uprawniona do niewyrażania na to zgody w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96h k.p.a.).

3. PRZEDMIOTOWY ZAKRES PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY

Prawo wglądu dotyczy akt sprawy²⁶, które stanowi dokumentacja czynności stron (podanie, żądania, wyjaśnienia), dokumentacja czynności organu (protokoły, adnotacje), dokumentacja czynności organów współdziałających. Stanowią one materiał do oceny zgodności z przepisami prawa rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy²⁷.

Prawo wglądu w akta obejmuje prawo zapoznania się z całością zgromadzonej w nich 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 postępowaniu²⁸. Skoro prawo strony wynikające z art. 73 § 2 k.p.a. obejmuje

²⁴ Art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627); art. 10 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 141).

²⁵ Art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 648).

²⁶ Szerzej G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

²⁷ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2012 r., II GSK 1054/11, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 97.

²⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79; H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 września 2010 r., II SAB/OI 61/10, Legalis.

całość akt administracyjnych sprawy, to obowiązkiem organu jest udostępnienie stronie również projektu budowlanego, jako części akt sprawy administracyjnej²⁹. W doktrynie³⁰ podkreśla się, że jako akta sprawy (akta dotyczące postępowania) należy udostępniać nie tylko akta złożone przez organ prowadzący postępowanie lub uzyskane od innych organów specjalnie dla danej sprawy, ale w zasadzie wszystkie akta związane z przedmiotem postępowania, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, zwłaszcza akta dokumentujące czynności wstępne, podejmowane przed wszczęciem postępowania, nawet wtedy, gdy organ ich nie uwzględnił lub jeszcze nie włączył do akt danej sprawy. Dotyczy to również anonimu, jeśli znalazł się w aktach sprawy³¹. Przepis art. 73 § 1 k.p.a. nakłada na organ administracji obowiązek udostępnienia stronie do wglądu kompletnych akt postępowania³².

Prawo wglądu w akta sprawy podlega ograniczeniu z art. 74 § 1 k.p.a. Wyłącza ono z niego akta sprawy zawierające informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także inne akta, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. W wyroku z dnia 5 lutego 2014 r., II SA/Wa 1227/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie³³ podkreślił, że w sytuacji, gdy nie występują wyłączenia przewidziane w art. 74 k.p.a., to na organie spoczywa obowiązek zapewnienia stronie realizacji jej uprawnień wynikających z prawa wglądu w akta sprawy, stanowiącego jeden ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego.

Strona nie może być w związku z tym zobowiązana przez organ do wskazania powodów, dla których chce przeglądać akta sprawy³⁴. W postępowaniu prowadzonym przez organ administracji publicznej zasadą bowiem jest udostępnianie pełnych akt sprawy, a odstępianie od niej może mieć miejsce tylko w warunkach określonych w art. 74 § 2 k.p.a.³⁵.

Poza powyższymi ograniczeniami ustawowymi, w praktyce strona mierzy się z ograniczeniami faktycznymi. Udostępnione do wglądu akta bywają bowiem niekompletne. Zdarza się, że w cyklicznych kwerendach akt można odkryć doku-

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Bydgoszcz z dnia 9 lipca 2013 r., I SA/Bd 537/13, Legalis; podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Bk 122/12, Legalis.

³⁰ Z. R. Kmicik, *Zakres udostępniania akt...*, s. 95–107.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 1997 r., I SA/Ka 298/96, ONSA 1999, nr 1, poz. 15.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 marca 2014 r., II SA/Kr 49/14, Legalis.

³³ LEX nr 1435407.

³⁴ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1611/18, Legalis; z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1644/18, Legalis; z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1689/18, Legalis.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2018 r., II GSK 2833/16, Legalis.

menty, których przed tygodniem w nich nie było, i nie chodzi o dokumenty najnowsze. Często udostępniane akta nie mają załączonych zwrotnych potwierdzeń odbioru pism organu wysyłanych do stron czy organów współdziałających³⁶. Akta przedkładane do wglądu bywają również nieuporządkowane, nie mówiąc już o ich numeracji, która zazwyczaj pojawia się dopiero wtedy, gdy decyzja jest przedmiotem skargi i akta mają trafić do sądu administracyjnego. Stronie przychodzi zmierzyć się także ze zjawiskiem polegającym na traktowaniu akt sprawy przez urzędników jako „ich akt sprawy”, w której znajdują się „ich” prywatne zapiski³⁷, czy wydzielaniu poszczególnych dokumentów z akt sprawy zamiast przekazaniu stronie całości akt.

Kolejne nowelizacje Kodeksu postępowania administracyjnego precyzowały sposób realizacji prawa dostępu do akt³⁸, w tym wglądu w akta sprawy. Na gruncie aktualnego brzmienia art. 73 § 1 zd. 2 k.p.a.³⁹ nie ma już wątpliwości, że strona może żądać wglądu w akta również po zakończeniu postępowania. Prawo to przysługuje więc zarówno w toczącym się, jak i zakończonym postępowaniu. W orzecznictwie⁴⁰ wskazuje się, że prawo to służy stronie także w czasie zawieszenia postępowania. W literaturze⁴¹ zasadnie podkreśla się, że po zakończeniu postępowania dostęp do akt może warunkować prawidłowe sporządzenie środka zaskarżenia decyzji lub wniosku o jej uzupełnienie, sprostawanie lub wykładnię.

Żądanie umożliwienia stronie wglądu do akt sprawy administracyjnej może być załatwione dwojako – poprzez czynność materialno-techniczną w postaci udostępnienia stronie akt lub wydanie postanowienia o odmowie udostępnienia na podstawie art. 74 § 2 k.p.a.⁴². Przepis ten jest stosowany również wtedy, gdy

³⁶ Prośba o ich pokazanie bywa kwitowana pytaniem: „A po co Pani/Panu zwrotki?”.

³⁷ Przejawia się ono np. w prośbach typu: „Proszę tego nie przeglądać, to są moje prywatne notatki” czy „Proszę tego nie przeglądać, to są wewnętrzne dokumenty urzędu”.

³⁸ Ostatnia była wynikiem wdrożenia przepisów o ochronie danych osobowych i dodała § 1b do art. 73 k.p.a., zgodnie z którym wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę (art. 1 pkt 7 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); szerzej G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11, s. 580.

³⁹ Zmiana przepisu dokonana art. 1 pkt 14 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).

⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2017 r., II OSK 2772/15, Legalis.

⁴¹ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79.

⁴² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2010 r., II OSK 1676/10, LEX nr 604079; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2017 r.,

organ odmawia wglądu do akt administracyjnych dlatego, że nie uznaje wnioskodawcy za stronę postępowania lub za podmiot na prawach strony⁴³. Praktyce znane jest jeszcze trzecie rozwiązanie – ustnej odmowy wglądu w akta bez wydania postanowienia o odmowie udostępnienia akt. Jeśli pracownik organu odmawia w takiej sytuacji sporządzenia nawet protokołu na tę okoliczność, stronie nie pozostaje nic innego, jak wnieść pisemny wniosek o udostępnienie akt sprawy i liczyć na jego rychłe rozpoznanie przed upływem wiążącego ją terminu. Po jego upływie może podnosić tę okoliczność jako naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy.

4. MIEJSCE REALIZACJI PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY

Strona czynności wglądu w akta dokonuje w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu (art. 73 § 1a k.p.a.)⁴⁴. Może dokonać tego wglądu w akta osobiście lub za pośrednictwem pełnomocnika⁴⁵.

Zasadnie wskazuje się w literaturze⁴⁶, że w lokalu organu muszą być stworzone warunki do spokojnego przeglądania akt sprawy przez strony lub ich pełnomocników oraz możliwość oddelegowania pracownika do sprawowania kontroli poprawności tej czynności. Jednocześnie zasada przeglądania akt w lokalu organu oznacza, że strona nie może żądać przesłania akt sprawy do innej miejscowości⁴⁷. Z kolei obecność pracownika ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa akt, ich integralności i niezmienności formy. W piśmiennictwie⁴⁸ wskazuje się także na cel zabezpieczenia akt sprawy przed ewentualnym zniszczeniem.

W praktyce organów administracji publicznej wgląd odbywa się w różnych miejscach ich lokalu – od biur obsługi interesantów, przez sekretariaty wydziałów, pokoje ich kierowników czy naczelników, kończąc na pokojach pracowników prowadzących daną sprawę administracyjną. Żadne z tych miejsc nie jest idealne

II OSK 2811/15, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 czerwca 2019 r., II SAB/Bk 25/19, Legalis.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 dnia września 2001 r., II SAB/Gd 127/00, „Palestra” 2002, nr 9–10, s. 202.

⁴⁴ Zmiana przepisu dokonana art. 1 pkt 14 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).

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2008 r., II OSK 20/07, Legalis.

⁴⁶ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*

⁴⁷ P. Szustakiewicz, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2011, nr 5, s. 48–55.

⁴⁸ A. Prasał, *Zalatywianie spraw*, (w:) A. Prasał, E. Pełlakowska, G. Abgarowicz, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Legalis/el. 2018.

do wglądu w akta sprawy, który wymaga od strony skupienia. Sądowa czytelnia akt wydaje się być w takim przypadku niedoścignionym wzorcem.

Na podstawie art. 73 § 3 k.p.a. 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. 1–2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁹. W takiej sytuacji strona uzyskuje możliwość elektronicznego dostępu do akt. Przez ten dostęp w piśmiennictwie⁵⁰ rozumie się zapewnienie stronie postępowania administracyjnego dostępu on-line do dokumentów elektronicznych w danej sprawie. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przepis nie nakłada jeszcze na administrację takiego obowiązku, lecz tworzy podstawę prawną do korzystania z tego rozwiązania przez podmioty publiczne. W doktrynie⁵¹ wskazuje się, że art. 73 k.p.a. rozszerza dostęp strony do akt w formie elektronicznej niezależnie od formy wnoszonych przez nią pism, a zatem niezależnie od tego, czy pismo strona wносиła za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dzięki powyżej regulacji stronie postępowania można stworzyć możliwość, aby bez dotychczasowych ograniczeń faktycznych – czasowych (godziny pracy urzędu) i lokalowych (warunki lokalowe urzędu) – miała dostęp on-line do elektronicznych dokumentów w aktach sprawy, z zachowaniem zasady 24/7, czyli całodobowo w każdym dniu tygodnia. Może więc dojść do faktycznego rozszerzenia uprawnień informacyjnych strony w postępowaniu, która w każdym czasie ma zapewniony wgląd do dokumentów elektronicznych w aktach sprawy⁵².

5. GODZINY PRZYJĘĆ INTERESANTÓW

W piśmiennictwie⁵³ podkreśla się, że prawo strony do przeglądania akt sprawy administracyjnej i sporządzania z nich odpisów nie jest obwarowane żadnym warunkiem, a organ ma obowiązek udostępnić stronie akta sprawy w siedzibie organu, w godzinach jego urzędowania i w warunkach zapewniających bezpieczeństwo dokumentów.

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 346, z późn. zm.

⁵⁰ I. Adamska, K. Wojsyk, *Zmiany KPA wprowadzone nową ustawą o informatyzacji, cz. I*, „Czas Informacji” 2010, nr 2, s. 41–48.

⁵¹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*; D. Kościuk, (w:) Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

⁵² G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2011.

⁵³ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79; H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 grudnia 2018 r., II SA/Kr 1377/18, LEX nr 2617581.

Jednakże w praktyce organy wprowadzają wewnętrzne regulacje⁵⁴, na podstawie których wgląd w akta jest realizowany w tzw. godzinach przyjęć interesantów. Są one krótsze od godzin pracy urzędu, czasami nie są wyznaczane każdego dnia pracy, a jedynie w niektóre dni. Nie mają one regulacji w Kodeksie postępowania administracyjnego. W tych właśnie godzinach strona może skorzystać z zagwarantowanego jej w art. 73 § 1 k.p.a. prawa wglądu w akta sprawy administracyjnej. Warto postawić sobie pytanie, czemu organy w ten sposób postępują i co oznacza dla strony wprowadzenie takiego unormowania.

Wydaje się, że celem wprowadzenia godzin przyjęć interesantów może być wola bardziej efektywnego wykorzystania pracy pracowników organu, którzy w pewne dni lub w określonych godzinach nie muszą zajmować się obsługą strony zgłaszającej wnioski o dostęp do akt. W tym czasie mogą skupić się np. na przygotowywaniu rozstrzygnięć prowadzonych spraw czy podejmowaniu czynności w postępowaniach, skądinąd czasem bardzo skomplikowanych. Niektóre organy informują, że godziny przyjęć interesantów zostały wprowadzone w życie w trosce o interes stron związany z terminowością i jakością załatwiania spraw⁵⁵. Innym wyjaśnieniem wprowadzenia godzin przyjęć interesantów jest duża liczba wniosków wpływających do organu⁵⁶ czy wzgląd na zapewnienie efektywnej realizacji zadań⁵⁷.

Badając zagadnienie godzin przyjęć interesantów⁵⁸, w praktyce poddałam analizie ich występowanie w Wydziałach Architektury i Budownictwa jednostek samorządowych. Prowadzą one niezwykle istotne z punktu widzenia obywatela sprawy: ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustalenia warunków zabudowy dla projektowanej inwestycji oraz pozwoleń na budowę. Wyniki badań pozwoliły na podział na dwie grupy wydziałów – tych, w których nie ma godzin

⁵⁴ Zob. np. zarządzenie nr 26 Starosty Gorlickiego z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie zmiany godzin obsługi interesantów Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Gorlicach, <https://www.powiatgorlicki.pl/aktualnosci/315-uwaga-zmiana-godzin-obslugi-interesantow-wydzialu-architektury-i-budownictwa-starostwa-powiatowego-w-gorlicach> (dostęp: 10.10.2020 r.). Z kolei z informacji uzyskanych od Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wynika, że regulacje te są wprowadzane na podstawie wewnętrznych uregulowań w uzgodnieniu z Zarządem Dzielnicy Mokotów, pismo z dnia 3 listopada 2020 r. Zastępcy Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy o godzinach pracy Wydziału, skierowane do autora.

⁵⁵ Tak czyni Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy na swojej stronie internetowej; https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/dzielnice/Mokotow/Urząd_Dzielnicy/WAB/default.htm (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁵⁶ Zob. <https://powiat-gdanski.pl/zmiany-godzin-pracy-wydzialu-architektury-i-budownictwa> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁵⁷ Zarządzenie nr 26 Starosty Gorlickiego z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie zmiany godzin obsługi interesantów Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Gorlicach, <https://www.powiatgorlicki.pl/aktualnosci/315-uwaga-zmiana-godzin-obslugi-interesantow-wydzialu-architektury-i-budownictwa-starostwa-powiatowego-w-gorlicach> (dostęp: 10.10.2020 r.).

⁵⁸ W okresie typowym, nieobjętym stanem zagrożenia epidemicznego czy epidemii.

przyjęć interesantów, i tych, w których one występują. Te ostatnie organy dzielą dni swojego urzędowania na następujące: dni, w których są przyjęcia interesantów, oraz dni wolne od przyjęć interesantów, zwane też dniami pracy wewnętrznej. W grupie wydziałów pracujących bez godziny przyjęć interesantów strona postępowania może dokonać wglądu w akta sprawy w godzinach pracy urzędu⁵⁹, przy czym preferowane jest wcześniejsze telefoniczne umówienie spotkania⁶⁰ albo pisemne⁶¹.

Grupa wydziałów z wyznaczonymi godzinami przyjęć interesantów jest bardziej złożona. Można wśród niej wyróżnić wydziały, które godziny te mają wyznaczone każdego dnia powszedniego, ale w krótszym zakresie niż godziny urzędowania organu⁶². Są w niej także takie, w których liczba dni z godzinami przyjęć interesantów jest mniejsza niż dni pracy urzędu. W tej grupie badawczej przyjęcia interesantów odbywają się przez cztery dni⁶³, trzy dni⁶⁴, dwa dni⁶⁵ w tygodniu.

⁵⁹ Zazwyczaj jest to 8:00–16:00.

⁶⁰ Np. Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Ochoty m.st. Warszawy, Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Wilanów m.st. Warszawy, które poza godzinami pracy Urzędu dodatkowo przyjmują interesantów niebędących stronami postępowania w poniedziałek: 8:30–15:30.

⁶¹ Np. Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.

⁶² Np. Wydział Architektury i Budownictwa Starostwo Powiatowe w Suwałkach przyjmuje interesantów w poniedziałek–piątek w godzinach: 8:00–14:30; <http://www.powiat.suwalki.pl/kat/interesanci/starostwo-powiatowe/dane-teleadresowe-starostwa-powiatowego-w-suwalkach> (dostęp: 3.10.2020 r.); Urząd Miasta Lublin, Wydział Architektury i Budownictwa w swojej zakładce „Wgląd w akta sprawy i wydanie uwierzytelnionych kopii dokumentów” informuje o możliwości złożenia dokumentów w następujących godzinach przyjęć interesantów: poniedziałek, wtorek, środa, czwartek, piątek od 7:45 do 15:15; zaś odbiór dokumentów w następujących godzinach przyjęć interesantów: poniedziałek, wtorek, środa, czwartek, piątek od 7:30 do 15:00; <https://bip.lublin.eu/e-urzad/opisy-uslug/wydzial-architektury-i-budownictwa/wglad-w-akta-sprawy-i-wydanie-uwierzytelnionych-kopii-dokumentow,2,22924,2.html> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶³ Np. Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy pracuje od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00–16:00; pracownicy Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów przyjmują i udzielają telefonicznej informacji o toczących się postępowaniach w poniedziałki i czwartki w godzinach 11:00–15:30, zaś wtorek jest dniem bez interesanta. W tym dniu nie ma przyjęć, a pracownicy Wydziału Architektury i Budownictwa nie udzielają informacji telefonicznej o toczących się postępowaniach administracyjnych. Przyjęcia interesantów przez Naczelnika i Zastępcę Naczelnika Wydziału odbywają się w środy po uprzednim telefonicznym ustaleniu terminu; https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/dzielnice/Mokotow/Urzad_Dzielnicy/WAB/default.htm (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶⁴ Np. Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Otwocku jako dni przyjęć interesantów wskazał poniedziałek od 8:15 do 17:00, środy i piątki w godz. 8:15–15:30, zaś wtorek i czwartek są w nim dniami wolnymi od przyjęć interesantów; <https://tuwiazowna.pl/starostwo-zmienia-godziny-przyjec-interesantow/> (dostęp: 3.10.2020 r.); Wydział Architektoniczno-Budowlany Urzędu Miasta Gdyni ustalił godziny przyjęć interesantów w: poniedziałki – godz. 12:00–16:00, środy – godz. 08:00–12:00, piątki – godz. 08:00–12:00; <https://bip.um.gdynia.pl/wydzial-architektoniczno-budowlany,63/wydzial-architektoniczno-budowlany,484639> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶⁵ Np. Wydział Architektury i Budownictwa w Powiecie Gdańskim w Pruszczu Gdańskim w okresie od 18 sierpnia 2019 r. do 31 października 2019 r. ustalił przyjmowanie interesantów

W zakresie wdrożenia godzin przyjęć interesantów można także zaobserwować stosowanie tzw. systemu kolejkowego, wprowadzonego co prawda w sprawach z zakresu administracji rządowej, a mianowicie legalizacji pobytu⁶⁶. Skorzystanie z niego może wymagać zalogowania⁶⁷ lub odbywa się bez logowania⁶⁸. Organ udostępnia kalendarz internetowy na najbliższy miesiąc do czytelnika, w którym strona rezerwuje termin przejrzenia akt. W praktyce zdarzają się jednak sytuacje, że w udostępnionym okresie nie ma żadnego wolnego terminu, na który można się umówić na wgląd w akta.

W piśmiennictwie⁶⁹ prezentowane jest stanowisko, iż ograniczeniem prawa dostępu do akt nie jest przyjęcie przez organ, że akta będą udostępniane tylko w określonych godzinach albo po uprzednim ustaleniu z organem daty i godziny ich udostępnienia. O ile wątpliwości nie budzi wcześniejsze umówienie się na wgląd w akta, o tyle trudno zgodzić się z powyższym poglądem dotyczącym udostępniania akt tylko w określonych godzinach. Jeśli godziny te przypadają jedynie w dwa–trzy dni w tygodniu, to stanowi to ograniczenie realizacji prawa przeglądania akt sprawy. Skrajnym przypadkiem jest brak możliwości zapisu w okresie miesiąca na wgląd w akta sprawy, który należy zakwalifikować jako uniemożliwienie skorzystania przez stronę z prawa z art. 73 § 1 k.p.a.

6. WNIOSKI

Prawo wglądu w akta sprawy administracyjnej, składające się na prawo dostępu do akt, stanowi istotną gwarancję realizacji wielu zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Należy podkreślić, że wgląd w akta sprawy administracyjnej jest kluczowy dla stron postępowania. Umożliwia on zapoznanie się

przez inspektorów w: poniedziałki: 7:30–15:30 i środy: 8:00–16:30, a dni: wtorek, czwartek, piątek, ustalił dniami pracy wewnętrznej; <https://powiat-gdanski.pl/zmiany-godzin-pracy-wydzialu-architektury-i-budownictwa> (dostęp: 3.10.2020 r.). Po upływie tego okresu piątek utracił status dnia pracy wewnętrznej i został dniem przyjęć interesantów przez inspektorów w godz. 7:30–15:00; <https://powiat-gdanski.pl/wydzial-architektury-i-budownictwa> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶⁶ Np. jest on wprowadzony w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Wydziale Spraw Cudzoziemców czy Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, Departamencie Legalizacji Pobytu.

⁶⁷ Tak jest w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Wydziale Spraw Cudzoziemców; <https://kolejka-wsc.mazowieckie.pl/rezerwacje/pol/login> (dostęp: 9.10.2020 r.).

⁶⁸ Np. skorzystanie z prawa do przeglądania akt sprawy prowadzonej w Departamencie Legalizacji Pobytu Urzędu do Spraw Cudzoziemców będzie możliwe wyłącznie po wcześniejszym umówieniu się za pośrednictwem systemu kolejkowego dostępnego pod adresem – rezerwacja. udsc.gov.pl.

⁶⁹ R. Kędziora, *Komentarz do art. 73, (w:) Kodeks...*

z całością materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, na podstawie którego organ ją rozstrzyga. Ma to szczególne znaczenie w trakcie biegnącego terminu do wniesienia uzupełnienia wniosku, zażalenia, odwołania czy skargi do sądu administracyjnego. W postępowaniu administracyjnym organ nie doręcza pism strony postępowania pozostałym stronom, więc możliwość przejrzenia akt jest niezwykle istotna. Etap postępowania administracyjnego jest w większości przypadków przesądzający dla wyniku sprawy. Jak wynika bowiem z Informacji o działalności sądów administracyjnych z 2019 roku, wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r. uwzględniły około 27% skarg ze spraw załatwionych⁷⁰.

Realizacja prawa wglądu w akta sprawy w zakresie podmiotowym, przysługującego stronie, podmiotom na prawach strony i mediatorowi, nie budzi wątpliwości. W razie odmowy wglądu w akta strona może wnieść zażalenie na postanowienie dla niej niekorzystne.

Odmienne przedstawia się kwestia realizacji prawa przeglądania akt w zakresie przedmiotowym. Strona napotyka tu na ograniczenia faktyczne polegające na udostępnianiu jej akt niekompletnych, nieuporządkowanych, nieponumerowanych albo nieudostępnieniu akt bez wydania postanowienia o odmowie dostępu do akt.

Obszarem, w którym prawo wglądu do akt sprawy prowadzonej przez organy administracji publicznej napotyka na duże problemy z realizacją, jest miejsce wglądu strony w akta – od biur obsługi interesantów, przez sekretariaty wydziałów, pokoje ich kierowników, po pokoje pracowników prowadzących daną sprawę administracyjną. Korzystnym rozwiązaniem dla stron wydaje się tworzenie przez organy czytelników akt, na kształt funkcjonujących w sądach, czy też wydzielonych miejsc przeglądania akt, stworzonych w tym celu. W okresie pandemii koronawirusa jest to w dużej mierze realizowane w większych jednostkach samorządowych i odbywa się zazwyczaj w wydziale obsługi mieszkańców.

Z kolei występujące w praktyce tzw. godziny przyjęć interesantów czy tzw. system kolejkowy ograniczają, a w skrajnych sytuacjach, sprawiają, że prawo wglądu w akta sprawy nie jest realizowane. Z tego powodu należy krytycznie ocenić praktykę ich wprowadzania. Strona postępowania administracyjnego powinna mieć zapewniony realny wgląd w akta swojej sprawy w czasie pracy urzędu w każdy dzień roboczy jego pracy. Organ administracji publicznej powinien bowiem zorganizować swoją pracę w ten sposób, aby umożliwić, a może nawet ułatwić stronie załatwienie sprawy. Celem jego funkcjonowania jest bowiem załatwianie spraw administracyjnych, a nie ułatwianie swojej pracy,

⁷⁰ Wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r. na rozprawie uwzględniły 13 648 skarg z 39 316 spraw rozpoznawanych na rozprawie, zaś na posiedzeniach niejawnych uwzględniły 2294 skargi z 19 032 skarg rozpoznanych na posiedzeniu niejawnym; zatem skarg uwzględnionych było 15 942 (13 648 + 2294), zaś skarg załatwionych było 58 348 (39 316 + 19 032); Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2020, s. 13, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> (dostęp: 10.10.2020 r.).

przedłużanie postępowania czy ograniczenie uprawnień stron. *De lege ferenda* postuluję wprowadzenie regulacji gwarantującej stronie wgląd w akta sprawy w godzinach urzędowania organu. Co więcej, godziny pracy urzędu powinny być dostosowane do realiów życia społecznego. Zazwyczaj bowiem w tych godzinach strony pracują. Godnym pochwały jest rozwiązanie wprowadzone przez m.st. Warszawę, w której w poniedziałki jej urzędy pracują w godz. 8:00–18:00, czyli dłużej niż w pozostałe dni (godz. 8:00–16:00)⁷¹.

Optymalnym sposobem likwidującym problem ograniczenia wglądu w akta sprawy administracyjnej jest utworzenie obowiązkowych elektronicznych akt sprawy. Kwestię tę zdaje się dostrzegać ustawodawca, który stwarza możliwość przeglądania akt w swoim systemie teleinformatycznym (art. 73 § 3 k.p.a.). Jest to jednakże, póki co, możliwość zależna od woli organu. Informatyzacja działalności organów administracji jest aktualnie nieunikniona i należy postulować jej przyspieszenie. Na coraz szerszą skalę w kraju stosowane są przez organy rozwiązania takie jak platforma internetowa ePUAP, system elektronicznego obiegu dokumentów czy elektroniczne biuro obsługi interesanta. Od lat w systemie sądów powszechnych funkcjonują portale informacyjne sądów powszechnych – danych apelacji⁷², zawierające część akt sprawy, a mianowicie dokumenty sporządzone przez sąd i jego pracowników w sprawie. Od 31 maja 2019 r. podobny system został uruchomiony w sądach administracyjnych⁷³. Nowoczesny zdalny wgląd w akta sprawy administracyjnej powinien umożliwiać stronie przejrzanie ich online, ale także stworzyć stanowiska do takiego przeglądania w siedzibie organu dla osób nieposiadających sprzętu komputerowego lub umiejętności obsługi.

REFERENCES

- Adamiak B., *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019
- Adamska I., Wojsyk K., *Zmiany KPA wprowadzone nową ustawą o informatyzacji, cz. I*, „Czas Informatyki” 2010, nr 2
- Bator M., *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6
- Brzozowski P., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 11 września 2009 r.*, II SAB/OI 20/09, LEX/el. 2011

⁷¹ Zob. https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/urzed/adresy/default.htm (dostęp: 14.10.2020 r.).

⁷² Np. Portal Informacyjny Sądów Powszechnych Apelacji Warszawskiej, <https://portal.waw.sa.gov.pl/#/> (dostęp: 10.10.2020 r.).

⁷³ Jest to Passa Portal Akt Sądowych Sądów Administracyjnych, <https://portal.nsa.gov.pl/sessions/signin> (dostęp: 5.1.2020 r.).

- Chlebny J., *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 3
- Chmielewski J., *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8
- Dolnicki B. (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015
- Janowicz Z., *Komentarz do art. 73 KPA*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, LEX/el. 1996
- Kędzior A., *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1
- Kędziora R., *Komentarz do art. 73*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2017
- Kierznowski Ł., *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4
- Kmieciak Z. R., *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowniczym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019
- Kościuk D., (w:) Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018
- Łaszczycza G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014
- Malanowski J., *Komentarz do art. 73*, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Martysz C. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom VII. Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015
- Pietrasz P., *Udostępnianie akt w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez gminne organy podatkowe – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1
- Prasal A., *Zalążanie spraw*, (w:) A. Prasal, E. Perlakowska, G. Abgarowicz, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Legalis/el. 2018
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2011
- Sibiga G., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11
- Sobczak J., *Ograniczenie dostępu do informacji zawartych w aktach*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3
- Szustakiewicz P., *Dostęp do akt postępowań administracyjnych i sądowych*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 3
- Szustakiewicz P., *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2011, nr 5
- Śliwa-Wajda M., *Udostępnianie akt*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2019

-
- Wegner J., *Komentarz do art. 73*, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019
- Wiktorowska A., *Zadania samorządu*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Wojnowska-Radzińska J., *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1
- Wróbel A., *Komentarz do art. 73*, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2020