

I OPS 1/18 - Uchwała NSA

Data orzeczenia	2018-10-08	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2018-03-15	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Jacek Chlebny /przewodniczący/ Marzenna Linska - Wawrzon Aleksandra Łaskarzewska (sprawozdawca) /autor uzasadnienia/ Barbara Adamiak Olga Żurawska - Matusiak Robert Sawuła /zdanie odrębne/ Zbigniew Ślusarczyk	
Symbol z opisem	645 Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601□644 oraz od 646-652	
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie	
Treść wyniku	Podjęto uchwałę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 poz 1257 art. 7, art. 8, art. 10 § 1, art. 12, art. 73 § 1 i 2, art. 262 § 1 pkt 2 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego Warszawa, dnia 8 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny Sędziowie NSA: Aleksandra Łaskarzewska (sprawozdawca), Marzenna Linska-Wawrzon (współsprawozdawca), Barbara Adamiak, Robert Sawuła, Zbigniew Ślusarczyk, Olga Żurawska-Matusiak, Protokolant starszy asystent sędziego Anna Siwonia-Rybak, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej – R. J. po rozpoznaniu w dniu 8 października 2018 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 marca 2018 r., nr IV. 7006.2016.ZA o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1302 ze zm.), uchwały mającej na celu wyjaśnienie: "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?" podjął następującą uchwałę: W ramach udostępnienia 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 jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy. C.V.S.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich powołując się na art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2018 r., poz.1302 ze zm.; dalej jako P.p.s.a.) wniósł o rozstrzygnięcie przez Naczelny Sąd Administracyjny następującego zagadnienia prawnego: "Czy w ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego mieści się sporządzenie przez organ w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy?".

Uzasadniając wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniła się rozbieżność w stosowaniu przepisu art. 73 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst 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.

Kwestia sposobu udostępniania akt postępowania administracyjnego nie jest szerzej ujęta w piśmiennictwie prawniczym, doktryna postępowania administracyjnego z reguły ogranicza się do konkluzji, że wobec braku

regulacji ustawodawcy w tym zakresie, to organ decyduje w jaki sposób udostępnia akta postępowania.

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 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, że 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), że 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 tej linii orzeczniczej podkreślano także, że "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 i to pomimo zmian dokonywanych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że 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. Zwrócono uwagę na postanowienie z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2043/09, w którym 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 zaakcentował 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. 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. 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 nieuwierzytelnionych 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, że za taką wykładnią art. 73 § 1 k.p.a, która obciąża organ koniecznością zabezpieczenia stronie możliwości 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, że 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 doręczeniu 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 podkreślił, 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.). Bezspornie 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 sporządzone 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. 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. 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 Praw Obywatelskich wskazał, iż prawo dostępu strony do akt sprawy w przedstawionym powyżej rozumieniu 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. Rzecznik Praw

Obywatelskich odwołał się również do dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślono 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, m.in. w II OSK 2043/09 i II SA/Kr 1028/13, w których akcentuje się kompleksowe wzajemne powiązanie takich zasad jak jawność postępowania, dążenie do uzyskania prawdy obiektywnej, zaufanie do państwa i stanowione przez nie prawa, czynny 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.

W przytoczonych orzeczeniach, wydanych 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. Rzecznik wskazał, 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, rację należy przyznać tej argumentacji, która kładzie nacisk na 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. 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. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle argumentacji systemowej, odwołującej się do przepisów konstytucyjnych i ogólnych zasad postępowania administracyjnego 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 barierą w korzystaniu z przyznaných stronom postępowania administracyjnego uprawnień, prowadząc do różnicowania ich sytuacji procesowej ze względu na posiadane kompetencje technologiczne. Nie można także uznać, że 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, że 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, że jest to zamysł ustawodawcy świadczący o wyjątkowym charakterze wydawania uwierzytelnionych odpisów z akt, wymagający wykazania nie jakiegokolwiek, lecz "ważnego" interesu strony. 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. 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. W ocenie Rzecznika, bardzo szeroki zakres klauzuli generalnej, jaką jest pojęcie "ważnego interesu strony", nie daje więc gwarancji, że strona uzyska odpis uwierzytelnionych dokumentów z akt sprawy, jeżeli samodzielne sporządzenie takiego będzie dla niej niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Tymczasem wykładnia pojęcia warunkującego możliwość skorzystania z uzyskania konstytucyjnie gwarantowanego prawa dostępu do dokumentów i zbiorów danych dotyczących danej osoby (art. 51 ust. 3 Konstytucji) nie może być oparta na zbyt niejasnych i nieprecyzyjnych przesłankach. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się również, że 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).

Nie oznacza to jednak, w ocenie Rzecznika, uznania, że 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>).

W świetle orzecznictwa analizującego prawidłowość stosowania się przez organy do zasad ogólnych postępowania administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził 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 dla poparcia prezentowanych przez siebie argumentacji 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.

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, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał wystąpienie z pytaniem prawnym za konieczne.

W sprawie stanowisko zajął prokurator Prokuratury Krajowej, który wniósł o podjęcie uchwały, według której udostępnienie akt stronie, na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. nie obejmuje obowiązku udostępnienia stronie akt sprawy poprzez sporządzenie ich kserokopii lub w innej wskazanej przez stronę formie. Prokurator wskazał, że z treści art. 73 § 1 k.p.a. wynika, iż realizację prawa do sporządzania notatek, kopii lub odpisów z akt sprawy ustawodawca pozostawił stronie postępowania do własnej realizacji. Możliwe są zatem do zastosowania w tym względzie wszelkie sposoby sporządzania kopii z wykorzystaniem urządzeń służących do powielania czy utrwalania. Natomiast obowiązek organu administracji publicznej wynikający z omawianego przepisu sprowadza się do udostępnienia stronie w lokalu tego organu akt postępowania w obecności jego pracownika. Brak jest tym samym podstaw do wywodzenia z treści wskazanego przepisu wiążącego obowiązku udostępniania przez organ urządzeń i materiałów służących do sporządzania kopii, a tym bardziej do świadczenia usług ksero. Prokurator zwrócił uwagę, że za dokonywaną do chwili obecnej nowelizacją redakcji art. 178 Ordynacji podatkowej nie następowała odpowiednia nowelizacja brzmienia art. 73 k.p.a. Zagadnienie dostępu do akt sprawy poprzez 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. Postulat ten został zrealizowany na gruncie postępowania podatkowego, gdzie ustawodawca wprowadził możliwość żądania przez stronę wydania jej kopii akt sprawy (art. 178 § 3 Ordynacji podatkowej). Na gruncie ogólnej procedury administracyjnej takiej zmiany dotychczas nie wprowadzono, zatem prawo domagania się przez stronę sporządzenia przez organ kopii akt sprawy w chwili obecnej nie ma podstawy prawnej.

W piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się do stanowiska Prokuratora, podtrzymując w całości argumentację przedstawioną we wniosku.

Rozpoznając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Analiza wniosku oraz orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że istnieją podstawy do podjęcia uchwały wyjaśniającej przepis prawny, którego wykładnia wywołała rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. O wyjaśnienie treści przepisu prawnego zwrócił się uprawniony do tego podmiot (art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a.), który wskazał na istnienie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym dwóch przeciwstawnych poglądów w zakresie interpretacji powołanego we wniosku art. 73 § 1 k.p.a., a w konsekwencji niejednolitej praktyki organów w jego stosowaniu.

Trudności interpretacyjne art. 73 § 1 k.p.a. wynikają z tego, że ustawodawca wymieniając w tym przepisie uprawnienia strony postępowania administracyjnego, związane z udostępnieniem akt, pominął możliwość żądania od organu sporządzenia ich kopii(kserokopii).

W kontekście omawianej regulacji problematyczna stała się sytuacja procesowa, w której strona wnosi o sporządzenie przez organ kopii(kserokopii), bez uwierzytelnienia, a więc poza trybem przewidzianym w art. 73 § 2 k.p.a. Konieczne jest zatem zapewnienie jednolitego rozumienia przepisu prawnego, powołanego w petitum, by zagwarantować właściwą ochronę stron postępowania administracyjnego.

W pierwszej grupie orzeczeń sądy administracyjne przyjmują, że według literalnej wykładni art. 73 § 1 k.p.a. czynności w postaci sporządzania notatek z akt, kopii lub odpisów należą do strony, a w konsekwencji wykonanie kopii na żądanie strony jest możliwe wyłącznie w przypadku wykazania przez stronę ważnego interesu, zgodnie z art. 73 § 2 k.p.a. Wskazuje się jednocześnie, że zagadnienie dostępu do akt sprawy poprzez możliwość domagania się przez stronę sporządzenia przez organ kopii dokumentów należy traktować na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego jako postulat de lege ferenda skierowany do ustawodawcy.

Również według stanowiska Prokuratora Prokuratury Krajowej wyrażonego w niniejszym postępowaniu, udostępnianie akt, na podstawie art. 73 § 1 k.p.a., nie obejmuje obowiązku organu administracji sporządzania kopii (kserokopii) z akt sprawy na żądanie strony, jak też brak podstaw do wywodzenia z tego przepisu obowiązku udostępniania stronie przez organ urządzeń i materiałów służących do sporządzenia kopii dokumentów zawartych w aktach sprawy.

W ramach drugiej linii orzeczniczej ukształtowane zostało stanowisko wskazujące na potrzebę systemowej i celowościowej wykładni art. 73 § 1 k.p.a., uwzględniającej normy konstytucyjne i ogólne zasady prawa administracyjnego. Sądy administracyjne w szeregu orzeczeń wywiodły z treści art. 73 § 1 k.p.a., że prawo strony w zakresie dostępu do akt należy rozumieć szeroko, a więc nie tylko jako prawo wglądu do akt i osobistego sporządzenia notatek, odpisów oraz kopii, ale także jako uprawnienie uzyskania kserokopii z akt sprawy, wykonanych przez organ administracji za zwrotem związanych z tym kosztów. Uzasadnieniem dla takiej interpretacji omawianego przepisu stały się uwarunkowania wynikające z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, gwarantujące każdemu prawo dostępu do dotyczących go urzędowo dokumentów, a przede wszystkim z przepisów art. 10, art. 7 i art. 12 k.p.a., statuujących zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, prawdy obiektywnej, zasady szybkości i ograniczonego formalizmu.

Zdaniem Składu orzekającego, Rzecznik Praw Obywatelskich trafnie przywołał we wniosku te orzeczenia sądowe, w których zaakcentowano wpływ regulacji art. 73 § 1 k.p.a. na rzeczywiste funkcjonowanie zasady jawności postępowania warunkującej czynny udział stron w postępowaniu, co z kolei służy realizacji zasady prawdy obiektywnej. W powołanych wyrokach zasadnie zwrócono uwagę, że przepis art. 73 § 1 k.p.a. powinien być tak odczytywany i stosowany, by odpowiadał nie tylko postępowi technicznemu, ale również powszechnej praktyce utrwalonej zarówno w stosunkach społecznych, jak i procedurach prawnych nowoczesnego państwa demokratycznego.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w polskim systemie prawnym instytucja udostępniania akt administracyjnych ewoluowała na przestrzeni stulecia. Prawo strony dostępu do akt administracyjnych jest

konstrukcją, której wyraźną podstawę prawną w polskim porządku prawnym stworzyła pierwsza regulacja postępowania administracyjnego, tj. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.). Artykuł 14 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia dopuszczał wprost dwa rodzaje uprawnień odnoszących się do akt sprawy: prawo przeglądania akt administracyjnych, prawo otrzymania odpisów z dokumentów. W nauce prawa administracyjnego przyjęto wówczas, że prawo przeglądania akt z natury obejmuje również prawo robienia notatek o charakterze prywatnym. Wskazane uprawnienia podlegały ograniczeniom przedmiotowym co do zakresu udostępnianych akt. Prawo przeglądania akt oraz sporządzania notatek mogło być skuteczne tylko w stosunku do akt, które zdaniem władzy zawierały dane niezbędne dla strony celem uzasadnienia jej praw i interesów. Prawo do otrzymywania odpisów odniesiono do dokumentów, przy czym na zakres ich wydawania oddziaływała ogólna przesłanka realizacji tego uprawnienia, czyli wymóg "o ile ze względu na interes publiczny jest to dopuszczalne". Realizacja przez stronę uprawnień z zakresu dostępu do akt wymagała więc każdorazowo zezwolenia władzy. Zezwolenie przybierało postać zarządzenia, o czym stanowił przepis zawarty w art. 14 ust. 4 rozporządzenia z 1928 r. Od zarządzeń w tym przedmiocie nie przysługiwał żaden środek prawny oddzielny od odwołania.

Odmienne rozwiązania wprowadził uchwalony dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, przyznając stronie w każdym stadium postępowania prawo do przeglądania akt i sporządzania w tym czasie z nich notatek i odpisów. Regulacja udostępniania akt sprawy w tym kodeksie została poddana kilku nowelizacjom. I tak:

- ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.), w której przyjęto rozwiązanie, że odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania odpisów i notatek, uwierzytelniania takich odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie,
- ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230), mocą której uregulowano problem udostępniania pism w formie dokumentu elektronicznego w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej,
- ustawą 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 ze zm.), rozstrzygnięto problem granic czasowych udostępnienia akt sprawy, określono techniczne warunki wykonywania tych czynności (art. 73 § 1a k.p.a.) oraz rozszerzono formy realizacji przez stronę przysługujących jej uprawnień poprzez wskazanie prawa do sporządzania kopii,
- ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 r., poz. 183), zmodyfikowano treść artykułu art. 73 § 3 k.p.a. przyznając organowi administracji publicznej prawo zapewnienia stronie dokonania czynności wglądu do akt oraz sporządzania z nich notatek i kopii (odpisów) w swoim systemie teleinformatycznym po identyfikacji strony.

Analiza treści zacytowanych powyżej regulacji prowadzi do wniosku, że polski ustawodawca stopniowo wzmacniał uprawnienia strony zainteresowanej dostępem do akt. Dostępność akt dla strony stała się regułą. Kolejne zmiany ustawodawstwa rozszerzały granice jawności.

Aktualnie omawiane uprawnienie ma również podstawy prawne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej określana jako Konstytucja RP). Już tylko z tego faktu wyprowadzić można jego doniosłość. Przepis art. 51 ust. 3 Konstytucji RP przyznaje bowiem każdemu

prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić jedynie ustawa. Poza wskazaniem dopuszczalnego źródła ograniczenia Konstytucja nie precyzuje postaci ograniczeń. Mogą mieć one zarówno wymiar podmiotowy, jak i przedmiotowy. W tym ostatnim zakresie ograniczenia mogą polegać na wskazaniu kategorii wyłączonych z dostępu urzędowych dokumentów lub zbiorów danych, ale także nakreśleniu ustawowych form udostępniania, rodzajach dopuszczalnych uprawnień w zakresie dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych. W postępowaniu administracyjnym taką funkcję spełniają obecnie przepisy art. 73 i art. 74 k.p.a. Regulacja ustawy zasadniczej (Konstytucji RP), uszczegółowiona elementami konstrukcyjnymi, określonymi w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego (art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 12 k.p.a.) pozwala sformułować prawo strony dostępu do akt sprawy – ujmowane jako fundamentalna gwarancja procesowa. Nie może w związku z tym budzić wątpliwości, że dostęp stron do akt sprawy to jeden ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego, który z kolei stanowi istotny element zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. W tym zakresie zresztą dochodzi do zbiegu ochrony wynikającej z art. 2 i art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. Oba przepisy należy odczytywać łącznie.

Prawo wglądu w akta sprawy stanowi istotny przejaw zasady jawności postępowania, zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym, a przez to prawo do obrony. Znajomość akt zapewnia realną możliwość składania wniosków dowodowych, co w konsekwencji pozwala wyjaśnić stan faktyczny spraw zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. To, że prawo dostępu do akt postępowania, przewidziane w art. 73 § 1 k.p.a., stanowi istotny przejaw zasady jawności postępowania wobec stron nie budzi wątpliwości ani w piśmiennictwie, ani w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Stanowisko judykatury w tym względzie zostało szeroko zacytowane w pytaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, stąd zaniechano w tym miejscu ponownego przytaczania wyrażanej w nim argumentacji. Odnosząc się zaś do piśmiennictwa warto przytoczyć niektóre z poglądów tam zawartych. I tak, na prawo wglądu do akt jako przejaw zasady jawności wskazywał m.in. Z. R. Kmiecik w artykule zatytułowanym "Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym" (Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXX-zeszyt 2-2008). Podkreślił w nim, że bez znajomości zawartości akt obywatel nie może bronić swoich praw. Dostęp do akt sprawy, zdaniem tego autora, urzeczywistnia prawo strony do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji. Jednocześnie zaznaczył, że ścisły związek pomiędzy prawem wglądu w akta postępowania a prawem do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji polega na tym, że to ostatnie często tylko przy znajomości akt może być skutecznie wykorzystane. Zdaniem Z.R. Kmiecika, wgląd w akta sprawy umożliwia stronom efektywne współdziałanie z organem prowadzącym postępowanie w dochodzeniu prawdy obiektywnej. Identycznie wypowiedziała się B. Adamiak w głosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Bk 122/12), wskazując na jawność postępowania jako podstawową wartość prawa do procesu. Także J. Chlebny w artykule "Udostępnianie akt sprawy administracyjnej, a prawo do sądu", opublikowanym w Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego 2008, nr 3(18) stwierdził, że możliwość zapoznania się z zebrany w aktach materiałem dowodowym jest istotnym uprawnieniem procesowym, które gwarantuje stronom czynny udział w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), pogłębia zaufanie do organów Państwa (art. 8 k.p.a.), stanowiąc jednocześnie obowiązek organu informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy (art. 9 k.p.a.).

W zacytowanych wypowiedziach ich autorzy nie zakwestionowali zatem, że w świetle przepisu art. 73 § 1 k.p.a. prawo udostępnienia akt sprawy, będące wyrazem zasady jawności, obejmuje nie tylko wgląd do akt sprawy, ale także możliwość sporządzania z nich notatek odpisów i kopii. W powołanej głosie podkreślono, że dostęp do akt bez możliwości utrwalenia ich treści nie tworzy gwarancji podjęcia obrony. W głosie zwrócono również uwagę, że przepis art. 73 § 1 k.p.a. nie określił technik sporządzania notatek, kopii, odpisów. W takiej sytuacji nie powinno budzić wątpliwości, zdaniem komentatora, że przy ich wykonaniu możliwe będzie korzystanie ze współczesnych osiągnięć technicznych. Zaaprobowano fotografowanie, kserowanie jako sposoby sporządzenia kopii z akt. Na istniejące współcześnie techniczne możliwości realizacji uprawnień

strony z przepisu art. 73 § 1 k.p.a. wskazał także P.M. Przybysz w Komentarzu aktualizowanym do art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2018, zauważając jednocześnie, że w orzecznictwie coraz częściej prezentowana jest rozszerzająca wykładnia tego przepisu, mająca na uwadze cel tego przepisu oraz istniejące techniczne możliwości realizacji takich uprawnień. Także w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego z 2010 r. znalazł się fragment, który zwracał uwagę na konieczność uwzględnienia postępu technicznego, unowocześniania działań podmiotów realizujących zadania publiczne.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w pełni aprobuje argumentację, że dostęp do akt bez możliwości utrwalenia ich treści nie tworzy gwarancji obrony zgodnej z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP ani uszczegóławiającymi ją elementami, wynikającymi z zasad prawa administracyjnego. Za słuszne uznaje także stanowisko dopuszczające wykorzystanie współczesnych technicznych możliwości, nieznanych w dacie uchwalania Kodeksu postępowania administracyjnego, do sporządzania notatek, odpisów i kopii z akt administracyjnych w ramach przepisu art. 73 § 1 k.p.a. Rozwój technologiczny sprzyja w niniejszym przypadku obywatelowi, pozwala bowiem na bardziej sprawne i efektywne kontakty z administracją. Jest to szczególnie ważne przy tak szybkim tempie rozwoju otaczającego świata. W tym celu mogą być użyte zatem wszelkie urządzenia służące do zapisywania materiałów, w tym skanery, cyfrowe aparaty fotograficzne, koparki, pod warunkiem, że nie zniszczą struktury utrwalanych dokumentów.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zauważa, że odczytując przepis art. 73 § 1 k.p.a. mieć należy jednak na względzie, na co słusznie zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, że nie każda ze stron ma możliwość samodzielnego zapisania zawartości akt za pomocą najnowocześniejszych urządzeń technicznych, czy to ze względu na to, że ich nie posiada, czy to z uwagi na nieumiejętność posługiwania się nimi. W takiej sytuacji, odmowa wykonania kopii za pomocą dostępnych w biurze organu urzędów prowadziłaby w istocie do nierówności pomiędzy stronami ze względu na dostępność nowych technologii, co nie może znaleźć akceptacji w demokratycznym państwie prawnym. Powszechna dostępność np. kserokopiarek w urzędach i łatwość z jaką można w ten sposób uzyskać choćby kserokopię żadanego materiału z akt, powinna pozwolić rozwiązać tę sytuację w zgodzie z gwarancjami z art. 51 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP. Oznaczać to może jedynie odczytanie przepisu art. 73 § 1 k.p.a. jako dopuszczającego sporządzenie na wniosek strony kopii z akt, przy użyciu dostępnych w organie urzędów, tak aby w dobie postępu technicznego możliwość utrwalenia treści akt przez stronę nie ograniczała się do notatek odręcznych, z istoty swej niegwarantujących w stosunkowo krótkim czasie takiego odwzorowania treści, jak np. kserokopia, czy fotokopia. W konsekwencji zaaprobować należy stanowisko, że przepis art. 73 § 1 k.p.a. powinien być odczytywany w sposób, który odpowiadał będzie postępowi technologicznemu.

Nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów, że uprawnienie do otrzymania uwierzytelnionych odpisów z art. 73 § 2 k.p.a. nie zabezpiecza prawa strony do utrwalenia na własne potrzeby zawartości z akt.

W istocie bowiem ustawodawca istotnie zawęży możliwość skorzystania ze sporządzonych przez organ na żądanie strony uwierzytelnionych odpisów z akt poprzez użycie kwantyfikatora "ważny interes", który nie daje gwarancji stronie, że uzyska odpis uwierzytelnionych dokumentów z akt sprawy w każdej sytuacji, gdy samodzielne sporządzenie będzie dla niej niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

Zwrócić należy uwagę, że w odniesieniu do czynności udostępnienia akt sprawy rozróżnianie pojęć "odpis"- "kopia" nie jest celowe, gdy zważy się, że w dobie stanowienia przepisu art. 73 k.p.a. nie znano pojęcia np. kserokopii, a poziom ówczesnej technologii nie pozwalał na takie odwzorowanie treści dokumentu, jakie dostępne jest obecnie. (por. G. Łaszczycza - Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Wydawnictwo LEX a Wolter Kluwer business, Warszawa 2014).

Przy wykładni przepisu art. 73 § 1 k.p.a. nie można również pominąć porównań do unormowań, jakie przyjęto w ramach innych procedur prawnych, obowiązujących na obszarze państwa polskiego w zakresie urzeczywistnienia prawa dostępu do akt, gwarantowanego w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazać w tym miejscu należy na unormowania proceduralne przed organami podatkowymi oraz obowiązujące w postępowaniu sądownoadministracyjnym, cywilnym i karnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zauważa, że każda z tych procedur gwarantuje stronom, na ich wniosek, prawo uzyskania kopii z akt.

Ta forma udostępnienia znajduje wręcz literalne odzwierciedlenie w unormowaniach odnoszących się do porównywanych procedur. I tak, przepis art. 178 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.) stanowi, że strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, odpisów oraz sporządzania kopii przy wykorzystaniu własnych przenośnych urządzeń. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania (§1). Czynności określone w § 1 dokonywane są w lokalu organu podatkowego w obecności pracownika tego organu (§2). Strona może żądać wydania jej kopii akt sprawy lub uwierzytelnionych odpisów akt sprawy albo uwierzytelnienia kopii akt sprawy (§3). Organ podatkowy może zapewnić stronie dokonanie czynności, o których mowa w § 1, w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób, o którym mowa w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (§4).

Zgodnie z art. 12a § 2 P.p.s.a. akta sprawy udostępnia się stronom postępowania, strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt.

W myśl art. 156 § 1-5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1904 ze zm.) stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Informacje o aktach sprawy mogą być udostępnione także za pomocą systemu teleinformatycznego, jeżeli względy techniczne nie stoją temu na przeszkodzie (§1). Na wniosek oskarżonego lub jego obrońcy wydaje się odpłatnie kopie dokumentów z akt sprawy. Kopie takie wydaje się odpłatnie, na wniosek, również innym stronom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym. Zarządzenie w przedmiocie wniosku może wydać również referendarz sądowy. Od kopii wykonanej samodzielnie nie pobiera się opłaty (§2). Prezes sądu lub referendarz sądowy może w razie uzasadnionej potrzeby zarządzić wydanie odpłatnie uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (§3). Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne", przeglądanie akt, sporządzanie odpisów i kopii odbywa się z zachowaniem rygorów określonych przez prezesa sądu lub sąd. Uwierzytelnionych odpisów i kopii nie wydaje się, chyba że ustawa stanowi inaczej (§4). Jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie; prawo to przysługuje stronom także po zakończeniu postępowania przygotowawczego. W przedmiocie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze wydaje zarządzenie. W wypadku odmowy udostępnienia akt pokrzywdzonemu na jego wniosek należy poinformować go o możliwości udostępnienia mu akt w późniejszym terminie. Z chwilą powiadomienia podejrzanego lub obrońcy o terminie końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego pokrzywdzonemu, jego pełnomocnikowi lub przedstawicielowi ustawowemu nie można odmówić udostępnienia akt, umożliwienia sporządzania odpisów lub kopii oraz wydania odpisów lub kopii. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom. Prokurator może udostępnić akta w postaci elektronicznej (§5).

Z kolei przepis art. 9 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.) stanowi, że rozpoznawanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi

inaczej. Strony i uczestnicy postępowania mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt. Treść protokołów i pism może być także udostępniana w postaci elektronicznej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe (system teleinformatyczny) albo innego systemu teleinformatycznego służącego udostępnianiu tych protokołów lub pism. Strony i uczestnicy postępowania mają prawo do otrzymania z akt sprawy zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku, chyba że protokół został sporządzony wyłącznie pisemnie. Przewodniczący wydaje z akt sprawy zapis dźwięku, jeżeli wydaniu zapisu obrazu i dźwięku sprzeciwia się ważny interes publiczny lub prywatny. Jeżeli posiedzenie odbyło się przy drzwiach zamkniętych strony i uczestnicy postępowania mają prawo do otrzymania z akt sprawy jedynie zapisu dźwięku.

Przedstawione porównanie ma tym większe znaczenie, jeśli zważy się, że prawo dostępu do akt, które poprzez art. 51 ust. 3 gwarantuje Konstytucja RP, prawodawca zobowiązany jest urzeczywistnić wszędzie tam, gdzie gromadzone są urzędowe dokumenty i zbiory danych. Konkretyzacja gwarantowanego prawa nie może więc być tak kształtowana w ramach różnych procedur, by prowadziło to do niczym nieuzasadnionych ograniczeń w dostępie do akt. Utrzymywanie nieuzasadnionych rozbieżności pomiędzy procedurami w zakresie gwarantowanego konstytucyjnie prawa do udostępniania akt prowadzi, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP), która nakazuje nadawanie takich treści unormowaniom prawnym, aby kształtowały one w jednakowy (podobny) sposób sytuację prawną podmiotów jednakowych (podobnych). Równość w prawie wymaga, aby przepisy prawa ujmowały prawa i obowiązki w sposób wolny od dyskryminacji i przywilejów. Naruszenie tej zasady mogłoby znaleźć uzasadnienie wyłącznie w przypadku przekonujących (uzasadnionych) argumentów takiego zróżnicowania, którego w analizowanym przypadku brak, a które powinny nadto pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Zróżnicowania w tym zakresie nie można usprawiedliwić tylko z tej przyczyny, że co do zasady minimalne wymogi rzetelnej procedury nie są jednolite dla wszystkich rodzajów spraw, jakie toczą się przed organami władzy publicznej. Decydujące znaczenie przypisać należy w tym względzie funkcji, jaką analizowane uprawnienie spełnia. Skoro zatem stanowi konkretyzację zasady jawności, a przez to urzeczywistnia prawo do obrony nie sposób odmówić mu doniosłości, niezależnie od tego przed którymi organami władzy sprawa się toczy i ochrony jakich dóbr dotyczy. Nie można w rozważaniach pominąć, że w ramach procedury administracyjnej w sposób wiążący kształtuje się sytuację prawną adresata. Wydawane rozstrzygnięcia kreują prawa, nakładają obowiązki skutkujące nieraz obciążeniami znacznej wartości. Jako przykład można podać np. sprawy z zakresu prawa budowlanego: pozwolenia na budowę, nakazy rozbiórki, w ramach tej procedury dokonuje się wywłaszczeń nieruchomości na potrzeby publiczne, przyznaje się prawa rzeczowe, stwierdza nieważność decyzji o przejęciu mienia w trybie nacjonalizacji. Akta administracyjne są nieraz wielotomowe, zawierają kilkudziesięciostronicowe operaty, ekspertyzy, decyzje organów administracji liczą czasem po kilkanaście, bądź kilkadziesiąt stron.

Z tego też względu nie sposób przyjąć by rozważana forma dostępu była zbędna lub mniej istotna z punktu widzenia wymogów gwarancyjnych właściwych dla postępowania administracyjnego. O ich znaczeniu świadczą m.in. działania prawodawcy zmierzające do zapewnienia wysokiej jakości usług administracji publicznej w zakresie stworzenia ułatwień dla obywateli poprzez wprowadzenie do kodeksu postępowania administracyjnego przepisów, służących dostosowaniu do funkcjonowania narzędzi stworzonych dla realizacji czynności administracyjnych drogą elektroniczną w oparciu o ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 570 z ze zm.).

Wskazywane różnice w formie dostępu do akt pomiędzy procedurami nie wpisują się w ideę nowoczesnego państwa.

W niniejszej sprawie ma to tym większe znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż zasada z art. 32 Konstytucji RP skierowana jest do władz publicznych, które zobowiązane są w świetle art. 51 ust. 3

Konstytucji do zapewnienia każdemu dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych.

Dokonując interpretacji przepisu art. 73 § 1 k.p.a. mieć należy również na względzie, że odmowa udostępnienia stronom urzędów pozostających na wyposażeniu organu stawia w gorszym położeniu osoby o niższym statusie materialnym, których na takie urzędy nie stać bądź też osoby, które z racji wieku lub ułomności np. fizycznych, nie mogą samodzielnie z nich skorzystać.

Także z tego względu omawiane ograniczenie w dostępie do akt pozostawałoby więc w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP, naruszając również zasady sprawiedliwości społecznej, których gwarantem jest art. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyższego, rekonstruując wzór zachowania organu administracji w przedmiocie udostępniania akt na podstawie art. 73 § 1 i § 2 k.p.a. należało wyjść poza jego literalne brzmienie i zgodnie z systemowymi regułami wykładni rozszerzyć zakres uprawnień strony, tak aby w razie uzasadnionej potrzeby mogła żądać od organu sporządzenia kopii dokumentów z akt sprawy. Za takim rozwiązaniem przemawia bowiem konieczność zharmonizowania art. 73 k.p.a. z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, uregulowaniami innych procedur, dotyczącymi udostępniania akt, a także konieczność dokonywania interpretacji z uwzględnieniem gwarancji konstytucyjnych. Z tego względu, dokonując wykładni art. 73 § 1 k.p.a. trzeba mieć również na uwadze, że możliwość rzetelnego zapoznania się z materiałem zebrany w aktach sprawy jest istotnym uprawnieniem procesowym gwarantującym stronie czynny udział w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), a w efekcie podejmowanie inicjatywy dowodowej, co ma istotne znaczenie w dochodzeniu do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) Interpretacja powinna uwzględniać także wymogi standardów określonych zasadą pogłębienia zaufania obywatela do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) oraz zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.).

Nie można pominąć również wymogów rzetelnej i sprawiedliwej procedury wynikających z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), w tym także stanowiska przedstawicieli doktryny, w myśl którego prawo jednostki do obrony stanowi podstawowy element standardów przyjętych w prawie unijnym, a co za tym idzie, że wszelkiego rodzaju ograniczenia czy utrudnienia dla stron postępowania w dostępie do akt stanowią zagrożenie dla zasad rzetelnej procedury (por. T. Lewandowski glosa do wyroku WSA w Szczecinie z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt II SAB/Sz 27/14 publ. LEX/el. 2015; J. Chlebny, Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, trudno znaleźć przekonujące argumenty, aby rozwiązania zagadnienia postawionego we wniosku Rzecznika poszukiwać wyłącznie w literalnej wykładni art. 73 § 1 k.p.a., wskazującym formalistycznie, że czynność sporządzenia kserokopii (odpisów) musi być w każdym przypadku wykonywana samodzielnie przez stronę, przy użyciu własnych urzędów przydatnych do utrwalenia i powielania materiałów zgromadzonych w aktach sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że na gruncie tej samej gałęzi prawa, mianowicie prawa administracyjnego, instytucja udostępniania akt stronie powinna być jednolicie stosowana, zgodnie z zasadą równości wobec prawa. Okoliczność, że ustawodawca w Ordynacji podatkowej (art. 178 § 3) wyraźnie uregulował uprawnienie stron do otrzymywania kopii z akt oznacza tylko, że w tym postępowaniu usunięte zostało źródło wątpliwości interpretacyjnych.

Natomiast brak zmiany w tym kierunku unormowania art. 73 § 1 k.p.a. nie musi być automatycznie odczytywany jako wola ustawodawcy do różnicowania omawianej instytucji we wskazanych procedurach, z konsekwencją ograniczenia uprawnień strony ogólnego postępowania administracyjnego.

Podobny zabieg interpretacyjny został zastosowany w uchwale NSA z dnia 15 czerwca 2011 r. (I OPS 1/11), dotyczącej przepisu art. 57 § 4 k.p.a., w uzasadnieniu której odwołano się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego wskazujących, że "ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia

przepisu odbiegać może dalece od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą w drodze wykładni prawa wydobywać z aktów normatywnych treści, które są do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja."

Określając relacje podmiotu uprawnionego do korzystania z akt oraz organu administracji akcentować należy konieczność ich współdziałania celem zapewnienia efektywnego prowadzenia postępowania, zgodnie z obowiązującymi współcześnie standardami dobrej administracji. To na organie ciąży obowiązek stworzenia warunków gwarantujących stronie realną możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach administracyjnych i jego wykorzystania w ramach uprawnień procesowych. Z tego też względu nie może w sposób dowolny ograniczać możliwości sporządzania kserokopii dokumentów przy użyciu sprzętu będącego w posiadaniu organu. Jak słusznie zaznaczono w postanowieniu NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2043/09 "kwestie techniki sporządzania kserokopii i jego kosztów wprawdzie wymagają organizacyjnego rozwiązania przez organ, lecz nie należą do istoty obowiązku organu wyrażonego w art. 73 § 1 k.p.a., a tym bardziej nie mogą organu z tego obowiązku zwolnić". Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przepis art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi podstawę do obciążenia strony kosztami sporządzenia kopii dokumentacji, gdyż mieszczą się one w kosztach postępowania administracyjnego poniesionych na jej żądanie. Koszty te nie pozostają bowiem w bezpośrednim związku z rozstrzygnięciem sprawy, a tylko przez ten pryzmat odczytywać należy ustawowe obowiązki organu, o których mowa w tym przepisie, co w konsekwencji wyklucza obciążenie nimi organu.

Odmowa uwzględnienia wniosku strony o sporządzenie kserokopii z akt mogłaby nastąpić jedynie, gdyby organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej liczby dokumentów przewidzianych do kopiowania. Tylko więc w sytuacjach wymagających większego organizacyjnego zaangażowania ze strony pracowników organu dopuszczalne byłoby wyznaczenie stronie określonych warunków realizacji wniosku w przedmiocie sporządzenia kserokopii dokumentów. Oczywiście odmowa wydania kopii z akt sprawy może być też usprawiedliwiona w sytuacji, gdy strona w sposób oczywisty i świadomy nadużywa prawa wynikającego z art. 73 § 1 k.p.a.

Takie rozumienie art. 73 § 1 k.p.a. nie oznacza zatem bezwzględnego związania organu żądaniem strony o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy, lecz wprowadza ograniczenia mające wykluczyć nieuzasadnioną odmowę załatwienia wniosku w tym przedmiocie.

Jak wskazano w doktrynie: "Współczesne wymogi państwa praworządnego wzmacniają rolę tzw. aksjologii proceduralnej (stanowiącej aspekt formuły sprawiedliwości proceduralnej) zarówno w odniesieniu do ogólnych reguł działania organów, jak i do określenia treści poszczególnych działań w procesie decyzyjnym." (L. Leszczyński w: System Prawa Administracyjnego, Wykładnia w prawie administracyjnym Tom 4, C.H. BECK INP, Warszawa 2012 r., str. 257).

Na akceptację zasługuje zatem stanowisko ukształtowane orzeczeniami sądów, w których przyjęto prokonstytucyjną, systemową i celowościową wykładnię art. 73 § 1 k.p.a. z konkluzją, że w ramach udostępniania akt stronie mieści się sporządzanie przez organ, w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.

Mając na względzie powyższe Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 oraz art. 264 § 1 i 2 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji uchwały.

C.V.S.

ZDANIE ODRĘBNE

Zdanie odrębne s. Roberta Sawuły

A. Naczelny Sąd Administracyjny podejmując w dniu 8 października 2018 r. w składzie siedmiu sędziów uchwałę I OPS 1/18 rozpoznał 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2017, poz. 1369 ze zm., Ppsa) w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, mający na celu wyjaśnienie: "Czy w ramach udostępnienia 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., K.p.a.) mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy?", udzielając następującej odpowiedzi: "W ramach udostępnienia 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 jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy".

W konkluzji uchwały przyjęto, że udzielona odpowiedź akceptuje stanowisko ukształtowane orzeczeniami sądów, w których przyjęto prokonstytucyjną, systemową i celowościową wykładnię art. 73 § 1 K.p.a. w taki sposób, że w ramach udostępniania akt stronie mieści się sporządzanie przez organ, w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.

Na podstawie art. 137 § 2 w zw. z art. 193 i art. 15 § 1 pkt 2 Ppsa przy podpisaniu sentencji w/w uchwały nie zgodziłem się z większością i zgłosiłem zdanie odrębne. Nie podzielam stanowiska wyrażonego w sentencji tej uchwały, jak również znaczącej części motywów, wyrażonych w jej uzasadnieniu, z następujących przyczyn:

B. Problem podniesiony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy wykładni art. 73 § 1 K.p.a. zamieszczonego w rozdziale 3 "Udostępnianie akt" Działu II "Postępowanie". W moim przekonaniu prawidłowa egzegeza tam zawartego unormowania wymaga uwzględnienia kontekstu całości art. 73 tego Kodeksu, w tym także posłużenia się wykładnią historyczną.

W pierwotnej wersji Kodeksu normujący kwestię udostępniania akt art. 68 posiadał następującą treść: "W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów" (§ 1), "Strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony" (§ 2). Zatem od samego początku obowiązywania Kodeksu nie ulegało wątpliwości, że uwierzytelnienie odpisów z akt sprawy dotyczyło tylko tych odpisów, które strona dokonywała samodzielnie.

Po gruntownej nowelizacji Kodeksu w 1980 r. problematyka udostępniania akt sprawy znalazła unormowanie w art. 73 i 74. Do czasu zmiany dokonanej na podstawie 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 ze zm.), art. 73 Kodeksu w § 1 określał, że "W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów", zaś w § 2, iż "Strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony". Nie ulegało przeto wątpliwości, że to stronie pozostawiono możliwość sporządzania z akt sprawy odpisów, zaś organ mógł wydać uwierzytelniony odpis z akt, o ile było to uzasadnione "ważnym interesem strony". Na mocy wyżej wskazanej nowelizacji Kodeksu przepis art. 73 § 1 uzyskał następującą treść "Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania". Dodano także w art. 73 Kodeksu przepis § 1a w brzmieniu: "Czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu". Zmodyfikowano ponadto treść art. 73 § 2 w ten sposób, że otrzymał on następujące brzmienie: "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".

Wypadnie zauważyć, że w projekcie nowelizacji K.p.a. z 2010 w źródłowym przedłożeniu rządowym (druk Nr 2987 z dnia 16 kwietnia 2010 r., Sejm VI kadencji) proponowano zmianę Kodeksu, motywując to m. in. wzorowaniem się na redakcji art. 178 Ordynacji podatkowej, uznając że przepis art. 73 K.p.a. w obecnym brzmieniu nie przystaje do realiów, szczególnie w zakresie postępu technicznego (nie przewiduje możliwości sporządzania kopii z akt sprawy). Warto jednak również zauważyć, że w wyniku przyjęcia poprawki Senatu (druk nr 3633, uchwała Senatu z dnia 25 listopada 2010 r., Senat VI kadencji) zmieniono treść rządowego projektu nowelizacji art. 73 K.p.a., nadto zmieniono treść art. 74 § 2 tego Kodeksu. W uzasadnieniu tych poprawek senackich wyraźnie wyłuszczone, że na podstawie art. 73 K.p.a. strona uzyskuje prawo do sporządzania i żądania uwierzytelnienia kopii akt sprawy. Wyraźnie przeto w toku prac legislacyjnych utożsamiano wprowadzoną zmianę z prawem strony do sporządzenia przez nią kopii akt sprawy i ewentualnie ich uwierzytelnienia przez organ administracji publicznej.

Wprowadzone zmiany, poza wyeksponowaniem prawa strony w aspekcie udostępniania akt także po zakończeniu postępowania, sprowadzały się do egzemplifikacji czynności składających się na to prawo, w ramach których dodano możliwość sporządzania z akt kopii i ich uwierzytelnienia, a także usunięcia uprzednio już sygnalizowanego w dawniejszej literaturze przedmiotu (por. np. Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa-Poznań 1987, s. 17-171) braku normy wyraźnie określającej miejsce dokonywania czynności w ramach udostępniania akt oraz warunku zapewnienia ich integralności. Ten ostatni aspekt wyraża się w przepisie art. 73 § 1a K.p.a. W uchwale powyższemu przepisowi nie poświęcono większej uwagi, postrzegając go jako normę określającą "techniczne warunki wykonywania czynności", o których mowa w art. 73 § 1 K.p.a. Tymczasem, w moim przekonaniu, przepis art. 73 § 1a K.p.a. ma kapitalne znaczenie dla udzielenia poprawnej odpowiedzi na wniosek Rzecznika.

C. Nie ulega wątpliwości, że przewidziane w art. 73 § 1 K.p.a. postaci uprawnień strony mają charakter zbiorczy, składający się na różne formy takich czynności strony, które łącznie stanowią formułę obowiązku organu w aspekcie udostępniania akt sprawy. Zdaniem G. Łaszczyca kodeksowy katalog uprawnień w zakresie dostępu do akt sprawy ma charakter wyczerpujący, w granicach tej regulacji strona nie może zatem domagać się zrealizowania innego uprawnienia, np. sporządzenia kopii (nieuwierzytelnionych) z akt sprawy przez organ administracji publicznej. Autor ten podkreśla, że ewentualne sporządzenie takich kopii nie ma podstawy prawnej i nie stanowi jej w szczególności przepis art. 8 K.p.a. (zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej) (por. G. Łaszczyca, Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2014, s. 209, op. cit.). Do tego poglądu doktrynalnego przyłączam się.

Językowa wykładnia art. 73 § 1 K.p.a. wskazuje, że w przepisie tym mowa jest wyłącznie o prawach strony, realizowanych w formie następujących czynności: wglądu w akta sprawy, sporządzenia z nich notatek, sporządzenia z nich kopii oraz sporządzenia z nich odpisów. Rolą organu jest wyłącznie umożliwienie (zapewnienie) realizacji takich uprawnień, nie zaś wyręczenie strony w ich realizacji. Wyraźnie taki wniosek można wyciągnąć chociażby z motywów nowelizacji przepisu art. 73 § 3 K.p.a. Ustawą 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) art. 73 § 3 otrzymał brzmienie: "Organ administracji publicznej może zapewnić stronie dokonanie czynności, o których mowa w § 1, w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji 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". W uzasadnieniu projektu powyższej ustawy (druk Nr 1637 z dnia 21 sierpnia 2013 r., Sejm VII Kadencja) wskazano, że: "W art. 73 § 3 K.p.a. rozszerza się zakres elektronicznego wglądu w akta sprawy. W obecnym stanie prawnym dostęp on-line do akt sprawy zawężony pozostaje jedynie do "pism w formie dokumentu elektronicznego wnoszonych do organu administracji publicznej lub przez niego doręczanych. Wyłącza to możliwość zapewnienia dostępu w pozostałym zakresie akt sprawy, w tym elektronicznego dostępu do metryki sprawy (art. 66a K.p.a.). Projekt nowelizacji dopuszcza elektroniczny wgląd w akta sprawy w pełnym zakresie, co

zwalnia obywatela z konieczności stawiania się w siedzibie organu w celu realizacji tego uprawnienia" – podkr. R.S. Innymi słowy, ustawodawca w przepisie art. 73 § 3 K.p.a. określił sposób zapewnienia stronie dokonywania przez nią czynności, o których mowa w art. 73 § 1 Kodeksu. Aktualnie art. 73 § 3 K.p.a. określa, 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".

Dodatkowo warto także pamiętać, że podobnie co strona prawa dostępu do akt sprawy posiada także mediator w postępowaniu administracyjnym, z art. 96i § 1 K.p.a. wynika, że ma on prawo do sporządzania z akt sprawy notatek, kopii lub odpisów, z tym że uwarunkowane jest to brakiem odmowy zgody strony na zapoznanie się mediatora z aktami. Gdyby przyjąć kierunek prezentowany w uchwale, w konsekwencji należałoby także opowiedzieć się za tym, że i mediator mógłby oczekiwać od organu sporządzenia na swój wniosek kopii akt sprawy, np. z powodu braku dostępu do "najnowocześniejszych" urządzeń kopiujących. Mediator mógłby być osobiście zainteresowany w przerzuceniu na organ konsekwencji finansowych sporządzenia kopii akt sprawy, skoro w § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1088) nie przewidziano, aby koszty sporządzenia kopii akt sprawy przez mediatora podlegały zwrotowi na jego rzecz. Również i ta kwestia nie została wzięta pod rozwagę.

D. Nie mogę oprzeć się wrażeniu, że podejmując uchwałę I OPS 1/18 umknęła uwadze większości treść art. 73 § 1a K.p.a., zgodnie z którym "Czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu", względnie nie wyciągnięto z tam zlokalizowanej normy prawidłowych wniosków odnośnie wykładni roztrząsanego art. 73 § 1 K.p.a. Jeśli przyjąć, jak w sentencji uchwały, że w ramach udostępniania akt stronie na podstawie w/w przepisu mieszczą się czynności organu polegające na sporządzeniu przezeń, na wniosek strony, kopii "dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy", to treść przepisu art. 73 § 1a Kodeksu stanowi barierę logiczną, dla takiego rozumienia powyższej konstrukcji – skoro to organ ma sporządzić owe kopie, to trudno, aby takiej czynności nie dokonywał pracownik tego organu, tymczasem z art. 73 § 1a Kodeksu, wynika, że wszystkie czynności wymienione w § 1 dokonywane są "w obecności pracownika tego organu". Powyższe sformułowanie pozwala sądzić, że pozycja takiego pracownika jest bierna, ma być wyłącznie obecny w lokalu organu, w trakcie czynności strony, stanowiących realizację uprawnień, ujętych w art. 73 § 1 K.p.a. Taki też kierunek rozumienia cyt. przepisu aprobuje piśmiennictwo (por. A. Wróbel, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2016, s. 436). Nie budzi wątpliwości, że organ administracyjny ma obowiązek udostępnić stronie akta sprawy i dać jej (podkr. R.S.) możliwość sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (por. A. Gołęba, w: Postępowanie administracyjne, redakcja naukowa T. Woś, Warszawa 2017, s. 271).

Na marginesie powyższych uwag wypadnie także zgłosić opozycję wobec użytego w sentencji uchwały sformułowania odnośnie "kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy", w całym Kodeksie nie używa się takiego zwrotu, zaś z przepisów art. 73-74 K.p.a. wynika, że ustawodawca posługuje się pojęciem "kopii z akt sprawy". Użycie we wniosku Rzecznika terminologii nie przewidzianej w Kodeksie nie powinno prowadzić Sądu do posłużenia się w sentencji uchwały bliżej nie zdefiniowanym pojęciem języka prawniczego, nie zaś terminologią ustawową.

Nie mogę, w świetle przedstawionej powyżej argumentacji, zgodzić się z tezą, że przepis art. 73 § 1 K.p.a. może stanowić podstawę do dokonywania czynności organu w postaci sporządzania na wniosek strony kopii z akt sprawy ("dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy"), skoro mowa w nim jest wyłącznie o czynnościach strony realizowanej w ramach jej prawa dostępu do akt sprawy. To przekonanie wypływa także z treści art. 74 § 2 K.p.a., zgodnie z którym "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". Z cyt. przepisu, który także nie był przedmiotem szczególnej uwagi w motywach uchwały I OPS 1/18, zdaje się wynikać dobitnie, że odmowa organu dotyczyć ma m. in. umożliwienia stronie (podkr. R.S.) zarówno przeglądania akt sprawy, jak i sporządzenia z akt notatek, kopii i odpisów. Wyłączone w art. 74 § 2 K.p.a. oczekiwania strony od organu zostały przez ustawodawcę określone mianem "żądań" strony, tym więc żądaniom odpowiadać musi katalog obowiązków organu związanych z udostępnianiem akt sprawy. Nie chodzi zatem o odmowę sporządzenia przez organ kopii, ale o odmowę umożliwienia sporządzenia przez stronę kopii z akt sprawy, co wskazuje na możliwość dokonania tej czynności samodzielnie przez stronę. Nie można oczywiście wykluczyć także działania strony w tym zakresie przez pełnomocnika, ten aspekt także nie był odnotowany w motywach uchwały.

E. W moim przekonaniu nietrafnie w uchwale przyjęto, że wykładnia przepisu art. 73 § 1 K.p.a. winna odstąpić od jego znaczenia językowego, a wykładnię literalną cyt. przepisu uznać wypadnie za "formalistyczną". Etykietowanie sposobu wykładni, którego się nie podziela, nie zastąpi argumentacji merytorycznej, dowodzi raczej słabości intelektualnej własnych wywodów. W motywach uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r., I OPS 1/15 (ONSAiwsa z 2016 r., z. 2, poz. 15) wyłączone, iż w piśmiennictwie wskazuje się, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* (nie dokonuje się wykładni tego, co jasne) – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takiej sytuacji wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi granicę wykładni, w tym sensie, że nie jest dopuszczalne przyjęcie swoistych wyników wykładni funkcjonalnej, jeżeli wykładnia językowa prowadzi do jednoznaczności tekstu prawnego. Nie oznacza to jednakże, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (K. Płeszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni* [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77). Również w judykaturze sformułowana została reguła określająca następującą kolejność różnych sposobów wykładni: wykładnia językowa, wykładnia systemowa, wykładnia funkcjonalna (celowościowa). W myśl zasady *interpretatio cessat in claris* (wykładnia kończy się wtedy, gdy osiągamy jasność) nie zawsze zachodzić będzie jednak konieczność użycia kolejno wszystkich tych sposobów, w szczególności nie będzie potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe, jeżeli już po zastosowaniu dyrektyw językowych, czy też językowych i systemowych, uda się uzyskać właściwy wynik wykładni, to jest ustalić znaczenie interpretowanej normy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999/1/7).

W doktrynie akcentuje się prymat wykładni językowej, jednocześnie przyjmuje się, że nawet w sytuacji, gdy wyniki wykładni językowej prowadzą do rezultatów jednoznacznych, odstąpienie od nich jest możliwe, a niekiedy wręcz konieczne, w sytuacji gdy sens językowy jest ewidentnie sprzeczny z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi lub też wykładnia ta prowadzi do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *ratio legis* interpretowanego przepisu albo prowadzi do absurdalnych, sprzecznych z logiką rezultatów (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 87). Nie znajduję w przedmiotowej sprawie takich przesłanek, wbrew wywodom przedstawionym w podjętej uchwale, aby odstąpić od wykładni językowej przepisu art. 73 § 1 K.p.a., znajdującej wsparcie dodatkowo w wykładni historycznej oraz systemowo wewnętrznej odnośnie konstrukcji udostępniania akt w Kodeksie, w zamian zaś lansowanie odmiennego rozumienia roztrząsanego przepisu względami prokonstytucyjnej wykładni, postępowaniem technologicznym lub potrzebami "nowoczesnego państwa".

F. Nie podzielam także tezy wyrażonej w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/18, że argumentu na rzecz odstąpienia od wykładni literalnej art. 73 § 1 K.p.a. doszukiwać należy się w potrzebie respektowania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wynika nakaz równego (jednakowego) traktowania przez władze publiczne wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie mają. Równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących, ale także faworyzujących. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem sine qua non jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo różnicowanie jest dokonywane. Kryterium to musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach (por. motywy wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 listopada 2010 r., K 5/10; 19 kwietnia 2011 r., P 41 /09 (OTK-A 2011/3/25), 18 czerwca 2013 r., K 37/12 (OTK-A 2013/5/60); 5 listopada 2013 r., K 40/12 (OTK-A 2013/8/120); 17 czerwca 2014 r., P 6/12 (OTK-A 2014/6/62)). Nie podzielam poglądu wyrażonego w uchwale I OPS 1/18, że takim kryterium pozwalającym na odstępstwo od równego traktowania stron w zakresie udostępniania akt sprawy, a w konsekwencji na sporządzeniu przez organ na wniosek strony kopii z akt sprawy, ma być brak możliwości samodzielnego powielenia zawartości akt sprawy przez stronę na skutek bądź to braku dostępu do "najnowocześniejszych" (niezależnie od braku wskazania w motywach uchwały, które to urzędnienia kopiujące mają taki charakter – uwaga R.S.) urzędów technicznych, bądź to nieumiejętność posługiwania się nimi. Takie kryterium ma charakter zupełnie subiektywny, nieweryfikowalny w praktyce, bowiem nie wskazano w uchwale w jaki sposób organ ma uznać, że oświadczenie strony o braku dostępu przez nią do owych urzędów kopiujących lub braku niezbędnych umiejętności, aby samodzielnie wykonać kopię, jest zgodne z prawdą. Gdyby ów dostęp ograniczyć do urzędów kserograficznych rzeczywiście mogłoby się okazać kłopotliwym dla strony wykonanie kopii przy ich pomocy. Tak jednak, jak w uchwale powoływano się w kategoriach okoliczności notoryjnych co do wyposażenia większości urzędów administracyjnych w urządzenia kserograficzne (nie podzielam takiej kategoryczności powyższego stwierdzenia, zwłaszcza, że przepisy Kodeksu stosują także organy w znaczeniu funkcjonalnym – por. art. 1 pkt 2 K.p.a.), tak nie od rzeczy będzie skonstatowanie powszechnego dostępu stron do telefonów komórkowych wyposażonych w aparaty fotograficzne, umożliwiające wszak samodzielne wykonanie kopii akt sprawy.

G. Nie mogę także przyłączyć się do tezy, że uprawnienie strony do otrzymania uwierzytelnionych odpisów z art. 73 § 2 K.p.a. nie zabezpiecza prawa strony do utrwalenia na własne potrzeby zawartości z akt. Istotnie, zgodzić wypadnie się z tym spostrzeżeniem, że powyższe rozwiązanie nie daje stronie pełnej gwarancji, iż w każdym przypadku uzyska odpis uwierzytelnionych dokumentów poprzez powoływanie się na swój "ważny interes". Umknęło przy tym uwadze większości, że posłużenie się powyższym kwantyfikatorem odczytywane było słusznie w nauce procesu administracyjnego jako konieczne, inaczej bowiem strony mogłyby zupełnie niepotrzebnie żądać czynności organu (por. Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa-Poznań 1987, s. 170). Moim zdaniem konstrukcje zawarte w art. 73-74 K.p.a. stanowią rozsądny kompromis i w obecnym brzmieniu dostatecznie zabezpieczają prawo strony do utrwalenia zawartości akt sprawy dla potrzeb obrony jej interesów, gdy odmowa wydania uwierzytelnionych odpisów z akt w wypadkach zaistnienia ważnego interesu strony podlega tak kontroli instancyjnej, jak i sądownoadministracyjnej. Pozwala to również na uniknięcie przypadków, w których organ administracji publicznej byłby zobowiązany do sporządzania na wniosek strony kopii z akt sprawy, bez wyraźnej ku temu potrzeby. Kierowanie, czego nie można wykluczyć, żądań sporządzania kopii akt od stron nastawionych pieniaczko, mogłoby natomiast skutkować znaczącym utrudnieniem w wykonywaniu innych obowiązków przez organy administracji publicznej.

H. Sformułowana w uchwale I OPS 1/18 odpowiedź na wniosek Rzecznika pozwala w istocie każdej stronie, faktycznie w sposób nieograniczony, przerzucić na organ ciężar organizacyjny sporządzania kopii z akt sprawy. Miał chyba tego świadomość tak składający wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i podejmujący uchwałę Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, skoro w jej sentencji zawarto quasi-ogranicznik działania organu polegającego na sporządzeniu przez organ kopii "dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy", sprowadzający się do wskazania granic obowiązku organu – jego "możliwości technicznych i organizacyjnych". W motywach uchwały nie wyjaśnia się na czym ma polegać uwzględnianie owych możliwości organizacyjnych organu, poza tym, że stwierdzono, iż wykonanie kopii może nastąpić tak przez pracownika organu, jak i poprzez umożliwienie stronie wykorzystania urządzenia dostępnego w urzędzie. Ten ostatni przypadek wymaga szczególnego odnotowania, bowiem trudno nie wyobrazić sobie, jak w praktyce wyglądać mogłoby udostępnienie sprzętu technicznego będącego na wyposażeniu urzędu obsługującego organ, bez uwzględnienia jego następstw, np. kto ponosiłby odpowiedzialność w razie uszkodzenia takiego urządzenia (kserokopiarki, skanera, aparatu fotograficznego) podczas sporządzania kopii przez stronę- sama strona czy pracownik udostępniający sprzęt techniczny. Poza tym argumentacja uchwały w tej części była opierana na braku umiejętności niektórych stron do posługiwania się sprzętem kopiującym, natomiast w części wskazującej na sposób "skonsumowania" uprawnienia strony do sporządzenia kopii zostało dopuszczone, aby urząd obsługujący organ administracji publicznej miał udostępniać sprzęt kopiujący. Dopatruję się w takiej argumentacji pewnej logicznej sprzeczności.

W konkluzji uzasadnienia uchwały dopuszczono odmowę uwzględnienia wniosku strony o sporządzenie kserokopii z akt, gdyby organ wykazał "konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej liczby dokumentów przewidzianych do kopiowania", przeszkodę do uwzględnienia wniosku strony w tym zakresie dopatrzono się w sytuacjach wymagających "większego organizacyjnego zaangażowania ze strony pracowników organu", odmowę wydania kopii z akt sprawy ma być też usprawiedliwiona w sytuacji, gdy strona w sposób "oczywisty i świadomy nadużywa prawa" wynikającego z art. 73 § 1 K.p.a. Takie rozumienie cyt. przepisu nie oznaczać ma zatem bezwzględnego związania organu żądaniem strony, lecz wprowadzać ma ograniczenia mające wykluczyć "nieuzasadnioną odmowę załatwienia wniosku w tym przedmiocie". Rzecz jednak w tym, że wszystkie powyżej przytoczone z tekstu uzasadnienia uchwały I OPS 1/18 sformułowania mają nieostre desygnaty, w praktyce mogące prowadzić do potencjalnych konfliktów na linii strona – organ w kwestii sporządzenia kopii z akt sprawy i ich wydania. Konia z rządem temu, kto będzie zdolny dostrzec ową granicę "dużej liczby dokumentów", przekroczenie której powoduje, że organ będzie uprawniony do przyjęcia, że strona w sposób "oczywisty i świadomy" nadużywa swojego prawa. Znaczenie uchwały abstrakcyjnej podejmowanej przez Naczelną Sąd Administracyjny, autorytet tego Sądu, nakazywałyby – w mojej ocenie – powściągliwość i precyzję kreowania w treści podejmowanej uchwały sformułowań, których praktyczne zastosowanie będzie udziałem oceny składów orzekających sądów administracyjnych, a przede wszystkim organów administracyjnych. Użyte w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/18 określniki, mające stanowić przesłanki odmowy dokonania czynności sporządzenia kopii z akt sprawy przez organ, bardziej wpływają – w moim przekonaniu – z zaistnienia przypadku tzw. prawa sędziowskiego (por. obszerną monografię D. Dąbek, Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2010), będą jednak potencjalnym zarzewiem do wnoszenia środków zaskarżenia, np. w razie bezczynności organu odnośnie sporządzenia kopii z akt sprawy na wniosek strony. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że sentencja uchwały została podjęta w konwencji – "i Panu Bogu świeczkę, i diabłu ogarek". Tym samym uchwała abstrakcyjna mająca wszak wyjaśniać przepisy prawa, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, sama stanie się źródłem budzącym poważne wątpliwości interpretacyjne w konkretnej sprawie.

Ubocznie warto dostrzec, że – nie dostrzeżony w uchwale – przypadek odmowy dokonania na wniosek strony oznaczonej czynności organu uzasadnianej względami posiadanych środków technicznych przez organ, przewidziany jest w K.p.a. w treści art. 49b § 1 odnośnie udostępniania stronie odpisu decyzji lub postanowienia. W moim przekonaniu nie osłabia to argumentacji prezentowanej w zdaniu odrębnym,

przeciwnie, dowodzi że gdyby ustawodawca istotnie chciał uzależnić oznaczony obowiązek organu wobec strony względami choćby posiadanych przez ten organ środków technicznych, to uczyniłby to w drodze wyraźnej normy ustawowej. Ta okoliczność wskazywałaby na słuszność – co do reguły – stanowiska prezentowanego w sprawie przez prokuratora.

I. Uzasadnienie do udzielenia odpowiedzi na wnioski Rzecznika większość Składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmującego uchwałę I OPS 1/18 czerpała także z odwołania się do konstrukcji odnoszących się do udostępniania akt, a zawartych w innych ustawach z dnia: 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800, dalej O.p.), 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ppsa), 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1904 ze zm., dalej K.p.k.), 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm., dalej K.p.c.). Przywołanie rozwiązań zawartych w przepisach O.p., K.p.k., K.p.c. i Ppsa posłużyło do tego, przy jednoczesnym eksponowaniu konstytucyjnego prawa dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji RP) oraz konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), by sformułować pogląd o braku podstaw do utrzymywania różnicowania formy w dostępie do akt spraw pomiędzy przepisami przywołanych procedur, a rozwiązaniami ujętymi w K.p.a. Również ta teza zawarta w przedmiotowej uchwale – w moim przekonaniu – nie zasługiwała na wsparcie.

Pogląd wyrażony w uchwale w analizowanym zakresie ma raczej charakter postulatu de lege ferenda względem prawodawcy, ponadto całkowicie pomija treść art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, z którego wynika m. in., że zasady udostępniania informacji określa ustawa. Tym samym to ustawodawca określa zasady udostępnienia akt w oznaczonych regulacjach procesowych, sposób określenia tych zasad został pozostawiony legislaturze. Warto przy tym skonstatować, że przywołując przykłady zaczerpnięte z przepisów O.p., K.p.k., K.p.c. i Ppsa nieco umknęły uwadze kwestie związane z kosztami sporządzania kopii z akt sprawy. W każdej z przywołanych procedur istotnie przewidziano wykonywanie i wydanie kopii z akt sprawy na żądanie strony, rzecz jednak w tym, że jednocześnie ustawodawca określił podstawy nałożenia na stronę żądającą takich kopii obowiązku uiszczenia kosztów ich sporządzenia. I tak, z art. 267 § 1 pkt 3 O.p. wynika, że stronę obciążają koszty sporządzenia kopii i odpisów, o których mowa w art. 178 tej ustawy. Z kolei w art. 270b O.p. przewidziano delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych, aby określił, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty za sporządzenie kopii oraz odpisu dokumentów, mając na uwadze szacunkowe nakłady pracy z tym związane oraz koszty wykorzystanych materiałów. Koszty te, jednakowe dla organów podatkowych, ustalił Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie wysokości opłaty za sporządzenie kopii lub odpisu dokumentów (Dz. U. z 2015 r., poz. 2182 ze zm.). O odpłatności za wydanie kopii z akt sprawy przekonuje treść art. 156 § 2 K.p.k., delegację ustawową dla Ministra Sprawiedliwości, aby określić wysokość kosztów wykonania kopii przewidziano w art. 156 § 6 K.p.a. Z delegacji tej ów Minister skorzystał wydając rozporządzenie z dnia 25 września 2015 r. w sprawie wysokości opłaty za wydanie dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1566). Nie ulega wątpliwości, że z art. 9 K.p.c. wynika prawo strony i uczestnika procesu do otrzymywania kopii z akt, na mocy art. 78 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 300) ustawodawca przesądził, że opłatę od wniosku o wydanie kopii dokumentu znajdującego się w aktach sprawy, pobiera się w kwocie 1 złotego za każdą rozpoczętą stronicę wydanego dokumentu. Z art. 12a § 2 Ppsa wynika z kolei bezspornie prawo strony procesu sądownoadministracyjnego do otrzymywania kopii akt sprawy, zaś delegację ustawową do określenia wysokości opłat kancelaryjnych z tytułu wydanych kopii dokumentów ujęto w art. 236 cyt. ustawy. Wysokość tej opłaty za każdą stronę wydanej kserokopii lub wydruku z akt sądownoadministracyjnych wynosi 2 zł, co wynika z § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych w sprawach sądownoadministracyjnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2192).

Kwestia odpłatności z tytułu wykonania kopii z akt sprawy była dostrzeżona we wniosku Rzecznika, choć nawet tam potraktowano ją zdawkowo. Z wystąpienia przedstawiciela wnioskodawcy podczas rozprawy wynikać miało, że podstawy w nałożeniu na stronę obowiązku poniesienia kosztów Rzecznik upatrywałby w przepisie art. 262 § 1 pkt 2 K.p.a., z którego wynika, że stronę obciążają m. in. te koszty, które zostały poniesione w interesie strony lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organu. Pogląd ten afirmowano w motywach podjętej uchwały. Jeśli tak, a brak jest w przepisach K.p.a. innej normy dającej podstawę do nałożenia na stronę obowiązku uiszczenia kosztów z tytułu sporządzenia na jej wniosek kopii z akt sprawy, to wynikałoby że art. 73 § 1 K.p.a. nie jest źródłem ustawowego obowiązku organu, aby sporządzać takie kopie, skoro z art. 262 § 1 pkt 2 K.p.a. wyraźnie takie sformułowanie wynika. Ponadto brak jest w Kodeksie wyraźnej podstawy normatywnej, aby regulować wysokość kosztów sporządzania kopii, na wzór aktów wykonawczych podjętych w takim zakresie przez właściwych ministrów lub Rady Ministrów, na podstawie delegacji zawartych chociażby w przepisach O.p., K.p.k. i Ppsa. Nie będzie chyba odległe od doświadczenia życiowego przypuszczenie, że organy administracji mogłyby – gdyby dopuścić podjęcie przez nich np. stosownych zarządzeń w kwestii wysokości opłat za sporządzenie i wydanie kopii z akt sprawy – tak określić wysokość tych kosztów, by miały one "odstraszać" fiskalnie stronę przed żądaniem sporządzenia kopii z akt sprawy, to zaś powodowałyby iluzoryczną przydatność w zastosowaniu podjętej przez Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały. Odrębną kwestią jest także dość mgławicowa podstawa prawna do podjęcia takich zarządzeń.

W podjętej uchwale stanowczo stwierdzono, że wskazywane (w niej – uwaga R.S.) różnice w formie dostępu do akt pomiędzy procedurami "nie wpisują się w ideę nowoczesnego państwa", dalej odwołując się do konstytucyjnych regulacji dotyczących obowiązku zapewnienia każdemu dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych, zasady równości wobec prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Pomijając bliżej nie określone w uchwale wyobrażenia owych idei "nowoczesnego państwa", uważam że prawidłowa wykładnia przepisu art. 73 § 1 K.p.a. nie może sprowadzać się do pomijania dostrzegalnych różnic w rozwiązaniach proceduralnych, gdy idzie o sporządzenie na wniosek strony kopii akt sprawy, w treści przywołanych w uchwale przepisów O.p., K.p.k., K.p.c. i Ppsa, w porównaniu do rozwiązań przyjętych w Kodeksie, a znajdować z kolei uzasadnienie w postulatcie zharmonizowania ich z tymi innymi procedurami. W uchwale I OPS 1/18 podkreślono, że na gruncie tej samej gałęzi prawa, mianowicie prawa administracyjnego, instytucja udostępniania akt stronie powinna być jednolicie stosowana, zgodnie z zasadą równości wobec prawa, zaś okoliczność, że ustawodawca w art. 178 § 3 O.p. wyraźnie uregulował uprawnienie stron do otrzymywania kopii z akt oznacza tylko, że w tym postępowaniu usunięte zostało "źródło wątpliwości interpretacyjnych". Ta argumentacja nie jest przekonująca. Z art. 178 § 1 O.p. wyraźnie wynika, że strona postępowania podatkowego ma prawo do sporządzania kopii przy pomocy własnych przenośnych urządzeń. Czym innym jest natomiast prawo strony postępowania podatkowego, wyrażone w art. 178 § 3 cyt. ustawy, aby wydano na jej żądanie kopie akt sprawy, jak wcześniej wyłuszczone z konsekwencją w postaci konieczności uiszczenia wyraźnie unormowanych ustawowo, stosownych kosztów. Takiego uregulowania przepisy K.p.a. nie przewidują, zatem nie można go domniemywać przy pomocy oznaczonej wykładni art. 73 § 1 K.p.a.

J. Te wszystkie powody skłoniły mnie do tego, że uznałem, iż na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich należało udzielić następującej odpowiedzi: Z art. 73 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika ustawowy obowiązek organu administracji publicznej sporządzenia na żądanie strony kopii z akt sprawy.