

# AKTA SPRAWY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Grzegorz Łaszczyca

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business



# **AKTA SPRAWY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Grzegorz Łaszczyca



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

*Stan prawny na 1 marca 2014 r.*

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Ewa Fonkowicz*

Opracowanie redakcyjne  
*Elżbieta Józwiak*

Łamanie  
*Wolters Kluwer*

Układ typograficzny  
*Marta Baranowska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**<sup>♥</sup>

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3332-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:  
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35  
e-mail: [ksiazki@wolterskluger.pl](mailto:ksiazki@wolterskluger.pl)

[www.wolterskluger.pl](http://www.wolterskluger.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Jeremiemu

---



# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 15

Wstęp / 21

## Rozdział 1

### **Istota akt sprawy / 25**

- 1.1. Podstawy prawne akt sprawy w polskim postępowaniu administracyjnym / 25
  - 1.1.1. Uwagi ogólne / 25
  - 1.1.2. Granice regulacji akt sprawy w przepisach rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym / 27
  - 1.1.3. Zakres unormowania akt sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego / 29
- 1.2. Pojęcie i charakter prawny akt sprawy / 31
- 1.3. Funkcje akt sprawy / 38
  - 1.3.1. Ogólna funkcja utrwalająca / 38
  - 1.3.2. Funkcje szczegółowe / 43
- 1.4. Charakter prawny czynności tworzenia akt sprawy / 47

## Rozdział 2

### **Formy (postacie) utrważeń w aktach sprawy (składniki akt sprawy) / 50**

- 2.1. Uwagi ogólne / 50
- 2.2. Klasyfikacja „materiałów” / 50
  - 2.2.1. Dokumenty i „materiały” niebędące dokumentami. Pojęcie dokumentacji / 51
  - 2.2.2. „Materiały” publiczne (urzędowe) i „materiały” prywatne (nieurzędowe) / 52
  - 2.2.3. „Materiały” krajowe i „materiały” zagraniczne” / 54

- 2.2.4. „Materiały” w języku urzędowym i „materiały” w języku nieurzędowym / **56**
- 2.2.5. „Materiały” oryginalne, „materiały” zastępcze oraz „materiały” nieoryginalne / **57**
- 2.2.6. „Materiały” autentyczne (prawdziwe) i „materiały” nieautentyczne (nieprawdziwe) / **62**
- 2.2.7. „Materiały” papierowe i „materiały” o innym podłożu / **64**
- 2.2.8. „Materiały” aktualne i „materiały” archiwalne / **65**
- 2.2.9. „Materiały” procesowe i „materiały” pozapprocesowe / **66**
- 2.2.10. „Materiały” indywidualne i „materiały” blankietowe / **66**
- 2.2.11. „Materiały” odręczne i „materiały” zautomatyzowane / **67**
- 2.3. Dokument / **68**
  - 2.3.1. Pojęcie dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym / **68**
  - 2.3.2. Dokument urzędowy / **73**
    - 2.3.2.1. Istota dokumentu urzędowego / **73**
    - 2.3.2.2. Przykłady dokumentów urzędowych / **78**
  - 2.3.3. Dokument prywatny / **82**
    - 2.3.3.1. Istota dokumentu prywatnego / **82**
    - 2.3.3.2. Przykłady dokumentów prywatnych / **84**
- 2.4. Inne „materiały” / **87**
  - 2.4.1. „Materiały” o znaczeniu dowodowym / **87**
    - 2.4.1.1. Mapa / **89**
    - 2.4.1.2. Plan – rysunek – szkic – schemat – projekt / **91**
    - 2.4.1.3. Fotografia / **94**
    - 2.4.1.4. Nośnik utrwalający obraz lub dźwięk albo i obraz i dźwięk / **95**
    - 2.4.1.5. „Zapisy” badań diagnostycznych / **97**
  - 2.4.2. „Materiały” pozbawione wartości dowodowej / **98**
    - 2.4.2.1. Uwaga wstępna / **98**
    - 2.4.2.2. Anonim / **98**
    - 2.4.2.3. Niepodpisane podanie / **99**
    - 2.4.2.4. Niewierzytelna kopia / **101**

2.4.2.5. „Materiały” wyrażające nieistniejące czynności organu administracji publicznej / **103**

Rozdział 3

**Zasady tworzenia (prowadzenia) akt sprawy / 105**

- 3.1. Uwagi ogólne / **105**
- 3.2. Zasada obligatoryjności tworzenia (prowadzenia) akt sprawy / **107**
- 3.3. Zasada oficjalności tworzenia (prowadzenia) akt sprawy / **108**
- 3.4. Zasada rzeczywistości akt sprawy / **109**
- 3.5. Zasada chronologicznego utrwalania „materiałów” w aktach sprawy / **110**
- 3.6. Zasada trwałego scalania „materiałów” w aktach sprawy / **111**
- 3.7. Zasada odrębności akt sprawy administracyjnej (oddzielności od akt innych spraw lub „kwestii”) / **113**

Rozdział 4

**Metryka sprawy jako ułomny wykaz (spis) akt sprawy / 114**

- 4.1. Uwagi ogólne / **114**
- 4.2. Istota metryki sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym / **115**
  - 4.2.1. Rozumienie terminu „metryka” / **115**
  - 4.2.2. Założenia i źródła prawa / **116**
  - 4.2.3. Pojęcie metryki sprawy / **117**
- 4.3. Charakter prawny czynności zakładania i prowadzenia metryki sprawy / **118**
- 4.4. Zakres obowiązku założenia i prowadzenia metryki sprawy / **121**
- 4.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności odnotowywanych w metryce sprawy / **123**
- 4.6. Zasady wykonywania czynności zakładania i prowadzenia metryki / **128**
  - 4.6.1. Uwagi ogólne / **128**
  - 4.6.2. Zasada oficjalności zakładania i prowadzenia metryki / **128**
  - 4.6.3. Zasada obligatoryjności metryki / **129**
  - 4.6.4. Zasada bieżącej aktualizacji metryki / **130**

- 4.6.5. Zasada szczególowej treści metryki / 130
- 4.6.6. Zasada określonej formy metryki / 131
- 4.7. Skutki naruszenia przepisów o metryce sprawy / 132

## Rozdział 5

### **Język akt sprawy / 134**

- 5.1. Uwagi ogólne / 134
- 5.2. Zasada języka urzędowego akt sprawy. Skutki włączenia do akt sprawy „materiałów” w języku obcym / 136
- 5.3. Granice dopuszczalności „materiałów” w języku pomocniczym / 143
- 5.4. Język dokumentów udostępnianych osobom doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się / 148
- 5.5. Konsekwencje niejasnego języka „materiałów” / 150
- 5.6. Problem nieprzystojnego języka „materiałów” / 153

## Rozdział 6

### **Udostępnianie akt sprawy / 156**

- 6.1. Ewolucja instytucji procesowej udostępniania akt sprawy / 156
  - 6.1.1. Udostępnianie akt administracyjnych w przepisach rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym / 156
  - 6.1.2. Założenia projektu kodeksu postępowania administracyjnego oraz nowelizacje przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie udostępniania akt sprawy / 160
- 6.2. Podstawy prawne czynności udostępniania akt sprawy / 162
  - 6.2.1. Podstawy konstytucyjne / 162
  - 6.2.2. Podstawy kodeksowe / 164
  - 6.2.3. Podstawy pozakodeksowe / 164
    - 6.2.3.1. Uwaga ogólna / 164
    - 6.2.3.2. Wyłączenie stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych / 165
    - 6.2.3.3. Udostępnianie akt na podstawie ustawy o języku migowym / 166
    - 6.2.3.4. Granice udostępniania akt sprawy na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej / 166
  - 6.2.4. Standardy europejskie / 172

- 
- 6.3. Istota prawa dostępu do akt sprawy / **173**
    - 6.3.1. Uwagi ogólne / **173**
    - 6.3.2. Elementy konstrukcyjne prawa dostępu do akt sprawy / **175**
    - 6.3.3. Charakter prawny czynności udostępniania i odmowy udostępniania akt sprawy / **180**
  - 6.4. Zakres przedmiotowy udostępniania akt sprawy / **181**
    - 6.4.1. Akta sprawy jako substrat udostępniania / **181**
    - 6.4.2. Granice wyłączeń przedmiotowych akt sprawy / **184**
      - 6.4.2.1. Uwagi ogólne / **184**
      - 6.4.2.2. Wyłączenie „materiałów” zawierających informacje niejawne / **186**
      - 6.4.2.3. Wyłączenie „materiałów” ze względu na ważny interes państwa / **190**
      - 6.4.2.4. Dopuszczalność wyłączenia „materiałów” ze względu na inne kryteria / **195**
  - 6.5. Zakres podmiotowy udostępniania akt sprawy / **196**
    - 6.5.1. Granice podmiotowe jawności postępowania administracyjnego / **196**
    - 6.5.2. Zasada jawności akt sprawy dla strony postępowania administracyjnego / **197**
    - 6.5.3. Zakres udostępniania akt sprawy podmiotom na prawach strony / **203**
    - 6.5.4. Udostępnianie akt „kwestii” innym uczestnikom postępowania / **206**
    - 6.5.5. Zasada wyłączenia publicznego (nieograniczonego) dostępu do akt sprawy / **207**
  - 6.6. Rodzaje uprawnień w zakresie dostępu do akt sprawy / **208**
    - 6.6.1. Uwagi ogólne / **208**
    - 6.6.2. Prawo wglądu w akta sprawy / **210**
    - 6.6.3. Prawo sporządzania z akt sprawy notatek, kopii lub odpisów / **211**
    - 6.6.4. Prawo żądania uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy sporządzonych przez stronę / **215**
    - 6.6.5. Prawo żądania wydania stronie z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów / **224**
  - 6.7. Granice czasowe stosowania instytucji udostępniania akt sprawy / **225**
    - 6.7.1. Uwagi ogólne / **225**

- 6.7.2. Sfera czasowa procesowego udostępniania akt sprawy / 226
- 6.7.3. Sfera czasowa pozaprocesowego udostępniania akt sprawy / 228
- 6.8. Wymogi udostępniania akt sprawy / 230
  - 6.8.1. Uwagi ogólne / 230
  - 6.8.2. Miejsce udostępniania akt sprawy / 230
  - 6.8.3. Asysta pracownika organu administracji publicznej / 233
  - 6.8.4. Wymiar czasowy czynności udostępniania akt sprawy / 235
  - 6.8.5. Inne wymogi udostępniania akt sprawy / 235
- 6.9. Odmowa udostępniania akt sprawy / 236
  - 6.9.1. Przesłanki odmowy udostępnienia akt sprawy / 236
  - 6.9.2. Forma odmowy udostępnienia akt sprawy / 238
- 6.10. Skutki naruszenia przepisów o udostępnianiu akt sprawy / 242

## Rozdział 7

### **Okazywanie akt sprawy administracyjnej / 248**

- 7.1. Uwagi ogólne / 248
- 7.2. Okazywanie akt sprawy biegłemu (członkowi instytutu naukowego, naukowo-badawczego, instytucji specjalistycznej, innej jednostki) w celu wydania opinii (ekspertyzy) / 249
- 7.3. Okazywanie akt sprawy tłumaczowi / 251
- 7.4. Okazywanie akt sprawy osobie wspomagającej stronę będącą osobą doświadczającą trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się / 253
- 7.5. Okazywanie akt sprawy jako przedmiotu oględzin / 254

## Rozdział 8

### **Przekazywanie akt sprawy / 257**

- 8.1. Uwagi ogólne / 257
- 8.2. Przesłanie akt sprawy (akt „kwestii”) organowi odwoławczemu (zażaleniowemu) / 258
- 8.3. Zwrotne przesłanie akt sprawy organowi pierwszej instancji przez organ odwoławczy (zażaleniowy) / 263

- 8.4. Przekazanie akt sprawy zasadniczej (pierwotnej) organowi właściwemu do wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (postanowienia administracyjnego) / **266**
- 8.5. Przekazanie akt sprawy w związku z utratą (zmianą) właściwości organu administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego / **268**
- 8.6. Przesyłanie akt sprawy organowi udzielającemu pomocy prawnej / **271**
- 8.7. Przekazanie akt sprawy wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę sądowi administracyjnemu / **273**
- 8.8. Przesłanie lub przedstawienie akt sprawy na żądanie prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Praw Pacjenta / **278**
- 8.9. Przedstawienie akt sprawy sądowi cywilnemu / **281**
- 8.10. Przekazanie akt sprawy organowi prowadzącemu postępowanie karne / **283**

## Rozdział 9

### **Odtwarzanie akt sprawy / 286**

- 9.1. Uwagi wprowadzające / **286**
- 9.2. Cel i charakter prawny odtwarzania akt sprawy / **287**
- 9.3. Przedmiot i zakres odtwarzania akt sprawy / **289**
- 9.4. Podstawy prawne czynności odtworzenia akt sprawy / **290**
- 9.5. Właściwość organów do odtwarzania akt sprawy / **293**
- 9.6. Forma rozstrzygnięcia w kwestii odtworzenia akt sprawy / **294**
- 9.7. Etap odtworzenia akt sprawy / **297**
- 9.8. Czynności procesowe odtworzenia akt sprawy / **297**
- 9.9. Skutki czynności odtworzenia akt sprawy / **301**

## Rozdział 10

### **Zagadnienie zwrotu „materiałów” z akt sprawy / 304**

- 10.1. Zasada niedopuszczalności zwrotu „materiałów” z akt sprawy / **304**
- 10.2. Granice dopuszczalności zwrotu „materiałów” w zakresie regulacji rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym / **305**

10.3. Granice dopuszczalności zwrotu „materiałów” w zakresie regulacji kodeksu postępowania administracyjnego / **308**

Wnioski / **311**

Literatura / **317**

# Wykaz skrótów

---

## Źródła prawa

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- nowela z dnia 3 grudnia 2010 r.** ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)

- p.g.k.** ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.r.d.** ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.)
- p.u.s.p.** ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
- pr. bud.** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- pr. not.** ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 164 z późn. zm.)
- projekt z 2010 r.** projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Sejm RP VI kadencji, nr druku 3362 z dnia 8 lipca 2010 r.)
- r.p.a.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
- r.w.s.p.m.** rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. poz. 250)
- u.d.i.p.** ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782)
- u.i.d.p.** ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania

- publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 235 z późn. zm.)
- u.j.m.** ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 z późn. zm.)
- u.j.p.** ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 z późn. zm.)
- u.k.p.** ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 600 z późn. zm.)
- u.m.n.e.** ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141 z późn. zm.)
- u.o.d.o.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)
- u.o.i.n.** ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228)
- u.p.** ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.)
- u.p.e.** ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 262)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
- u.p.o.o.** ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.)
- u.s.d.g.** ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)

<b>u.s.g.</b>	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
<b>u.z.t.p.</b>	ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. Nr 273, poz. 2702 z późn. zm.)
<b>ustawa o RPD</b>	ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.)
<b>ustawa o RPO</b>	ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.)

### Periodyki

<b>AUL</b>	Acta Universitatis Lodziensis
<b>AUWr</b>	Acta Universitatis Wratislaviensis
<b>GSP</b>	Gdańskie Studia Prawnicze
<b>GSP-Prz.Orz.</b>	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
<b>KPP</b>	Kwartalnik Prawa Prywatnego
<b>KPPubl.</b>	Kwartalnik Prawa Publicznego
<b>KZS</b>	Krakowskie Zeszyty Sądowe
<b>M. Praw.</b>	Monitor Prawniczy
<b>NP</b>	Nowe Prawo
<b>NZS</b>	Nowe Zeszyty Samorządowe
<b>OMT</b>	Organizacja – Metody – Technika
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSA WSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
<b>OPA</b>	Orzecznictwo Sądów Najwyższych w Sprawach Podatkowych i Administracyjnych

---

<b>OSNP</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK-A</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PNUŚ</b>	Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
<b>PPC</b>	Polski Proces Cywilny
<b>PPP</b>	Przegląd Prawa Publicznego
<b>Pr. Spółek</b>	Prawo Spółek
<b>Prace WTN</b>	Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego
<b>Prz. Pod.</b>	Przegląd Podatkowy
<b>RPEiS</b>	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>Sam. Teryt.</b>	Samorząd Terytorialny
<b>St. Iur.</b>	Studia Iuridica
<b>St. Pr.-Ek.</b>	Studia Prawno-Ekonomiczne
<b>St. Prawn.</b>	Studia Prawnicze
<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
<b>ZNUJ</b>	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

### Inne

<b>Dz. Urz. MSW</b>	Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>NTA</b>	Najwyższy Trybunał Administracyjny
<b>WSA</b>	wojewódzki sąd administracyjny



# Wstęp

---

1. Czynności procesowe „dotyczące” akt sprawy należą zasadniczo do kategorii technicznych (postać czynności techniczno-procesowych). Do grupy tej w ogólnym postępowaniu administracyjnym zaliczyć można w szczególności zakładanie, prowadzenie, udostępnianie, okazywanie, przekazywanie czy też zwrot (w części) akt sprawy. Jedynie niektóre z czynności „skierowanych” do akt sprawy wymagają formy rozstrzygnięcia, a ściślej postanowienia (m.in. odtwarzanie akt, odmowa ich udostępnienia). Tylko pozornie funkcje czynności „aktowych” mogą wydawać się drugorzędne. W istocie odgrywają doniosłą rolę w grupie zachowań organu procesowego. W szczególności niektóre z nich w sposób bezpośredni realizują podstawowe wartości procesowe ogólnego postępowania administracyjnego, wyrażone w zasadach ogólnych. Wskazać należy tu m.in. na dążenie do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (zasada prawdy obiektywnej – art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), zapewnienie stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania (zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym – art. 10 k.p.a.) oraz utrwalenie czynności procesowych w formach przez prawo przewidzianych (zasada formy czynności procesowych – art. 14 k.p.a.). Ostatnia ze wskazanych gwarancji pozostaje w bezpośrednim związku z podstawową funkcją akt sprawy, tj. funkcją utrwalającą.

2. Jako cel pracy wyznaczono analizę wskazanej grupy czynności procesowych, a wyjątkowo także związanych z nimi zachowań pozaprocesowych (działań wewnętrznych). Szczegółowe omówienie poszczególnych postaci tych czynności wymagało uprzedniego zaprezentowania wspólnego dla nich elementu konstrukcyjnego, tj. ich przedmiotu. Ten ostatni nie został ograniczony do problemu ogólnego pojęcia akt sprawy, lecz w osobnych fragmentach pracy przedstawiono także zagadnienie

form utrwałeni w aktach sprawy (w znaczeniu składników akt) oraz kwestie języka akt sprawy. Charakterystyce poddano pięć postaci czynności odnoszących się do akt sprawy – ich udostępnianie, okazywanie, przekazywanie, odtwarzanie oraz zwrot.

3. Badanie czynności „aktowych” ograniczono zasadniczo do ram ogólnego postępowania administracyjnego, rozumianego jako określony w kodeksie postępowania administracyjnego tryb załatwiania spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej, w formie decyzji administracyjnej<sup>1</sup>. Poza przypadkami wyjątkowymi, odnoszącymi się w szczególności do metryki sprawy administracyjnej (w tym przypadku uzasadnionych kodeksowym upoważnieniem), praca obejmuje swoim zakresem analizę regulacji ustawowej (kodeksowej i – w niezbędnym zakresie – pozakodeksowej). Pominięto w niej natomiast przepisy aktów podstawowych. Wynika to nie tylko z ich szczególności, ale przede wszystkim ze zróżnicowanego zakresu podmiotowego lub przedmiotowego ich obowiązywania.

4. Próbę oceny obowiązującej regulacji prawnej czynności „dotyczących” akt sprawy oparto przede wszystkim na kryterium jej zupełności, a wyjątkowo także jej istnienia. Stwierdzenie kompletności unormowania lub braku tej właściwości wymagało w pierwszej kolejności zbiorczego ujęcia rozproszonych przepisów kodeksowych (brak regulacji zwartej), a dopiero dalej ich analizy. W ramach tej ostatniej uwzględniono także konstrukcję poszczególnych czynnościach „aktowych” co do gwarancji udziału (dostępności, informacji) strony, granic ich zaskarżalności, form realizacji, w tym wpływu rozwoju techniki na ich kształt (nie tylko na samo rozumienie terminu „akta sprawy”, ale także na sposoby „techniczne” wykonywania niektórych czynności „aktowych”).

5. Pracę oparto na metodzie dogmatycznej, rozumianej jako działalność zmierzającą do ustalenia treści norm prawnych i zbadania ich związków, ujmowania ich w pewną całość w celu wydobycia pewnych idei przewodnich czy zasad, które mogą ułatwić stosowanie prawa<sup>2</sup>. Źródeł analizy nie ograniczono tylko do przepisów prawa, ale objęto

---

<sup>1</sup> Zob. J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 14; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 10 i n.; Cz. Martysz (w:) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 11.

<sup>2</sup> M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 31.

nią również poglądy nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz wypowiedzi judykatury. W celu przedstawienia aktualnej treści niektórych czynności „aktowych” (np. udostępniania akt, zwrotu „materiałów”), wykorzystano w pracy metodę historyczną.

**6.** Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 marca 2014 r. W zakresie regulacji postępowania administracyjnego ogólnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego obejmuje także zmiany wynikające z ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183).



# Rozdział 1

---

## Istota akt sprawy

### 1.1. Podstawy prawne akt sprawy w polskim postępowaniu administracyjnym

#### 1.1.1. Uwagi ogólne

W dotychczasowych przepisach polskiego postępowania administracyjnego ogólnego, wyznaczonych granicami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.) i kodeksu postępowania administracyjnego, problemy prawne akt sprawy nie zostały unormowane w sposób kompleksowy. Prawodawca procesowy nie zastosował także regulacji ramowej, jednocześnie syntetycznej, opartej na przepisie ogólnym (lub ich grupie), określającym podstawowe typy działań procesowych i pozaprocesowych odnoszących się do akt sprawy. Posłużył się wyłącznie modelem regulacji fragmentarycznej i rozproszonej, wykorzystując co do zasady mechanizm unormowania niesamodzielnego – fragmenty materii prawnej akt sprawy pojawiają się w przepisach wyłącznie jako elementy składowe oznaczonej zasady, instytucji lub innej konstrukcji procesowej. Samodzielny wymiar nadano tylko pojedynczym postaciom czynności skierowanych do akt sprawy. Za takie uznać można w zasadzie jedynie czynności udostępniania akt sprawy (art. 14 ust. 2–5 r.p.a.; rozdział 3 działu II k.p.a. „Udostępnianie akt”). Mimo doniosłego znaczenia procesowego, niektóre z zagadnień związanych z aktami sprawy w ogóle nie znalazły w polskich regulacjach procesoadministracyjnych bezpośredniego wymiaru (wyraźnej podstawy prawnej). Dotyczy to m.in. czynności odtworzenia akt sprawy, dla których podstawa prawna wymaga dopiero zrekonstruowania.

Normy procesowe nie określiły także zasad prowadzenia akt sprawy, nie sprecyzowały zasad i techniki uwierzytelniania, nie podjęły także problemu dopuszczalności zwrotu „materiałów” z akt sprawy.

W przeciwieństwie do zastosowanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym wyłącznej metody unormowania fragmentarycznego, w postępowaniu sądowym prawodawca przyjął model regulacji ramowej i regulacji uzupełniającej akt sprawy. Szczegółowe normy dopełniające zawarł w poszczególnych ustawach procesowych (ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm., ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm., ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), natomiast przepisy ogólne o aktach sprawy umieścił w różnych – co do treści materii – ustawach:

- 1) w odniesieniu do postępowania sądowego przed sądami powszechnymi – w ustawie sądowej ustrojowej (art. 53 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.);
- 2) w zakresie postępowania przed sądami administracyjnymi – w ustawie sądowej procesowej (art. 12a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

W ramach zagadnień ogólnych wskazane wyżej przepisy uregulowały m.in.:

- 1) obowiązek tworzenia akt dla każdej sprawy z zakresu wskazanego w ustawach – tworzenia w postaci elektronicznej lub papierowej (art. 53 § 1 p.u.s.p.; art. 12a § 1 p.p.s.a.);
- 2) obowiązek przechowywania akt sprawy przez okres niezbędny ze względu na rodzaj i charakter sprawy, znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji, a w przypadku akt sprawy z zakresu wskazanego w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych – także z uwagi na terminy przedawnienia i interesy osób biorących udział w postępowaniu (art. 53 § 2 p.u.s.p.; art. 12a § 6 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 lutego 2017 r.);
- 3) obowiązek przekazania akt sprawy do właściwych archiwów państwowych albo ich zniszczenia po okresie przechowywania w sądzie (art. 53 § 3 p.u.s.p.; art. 12a § 7 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 lutego 2017 r.).

Ze względu na swój procesowy wymiar przepis art. 12a § 4 p.p.s.a. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 lutego 2017 r.) uregulował także zagadnienie udostępniania akt sprawy. Ustalił zasadę, że akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Przyznał stronom prawo przeglądania akt sprawy i otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z tych akt. W odniesieniu do akt w postaci elektronicznej nałożył na sąd obowiązek zapewnienia stronie realizacji wskazanych czynności w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 235 z późn. zm.) – art. 12a § 5 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 lutego 2017 r.

### 1.1.2. Granice regulacji akt sprawy w przepisach rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym

Poza wskazaną wyżej samodzielnią regulacją zagadnienia udostępniania akt sprawy – „akt administracyjnych” (art. 14 ust. 2–5 r.p.a. – szerzej o niej w rozdziale „Udostępnianie akt sprawy” – por. 6.1.1) oraz ogólnym zasygnalizowaniem umiejscowienia protokołów i adnotacji (tytuł rozdziału 6 „Protokoły i adnotacje w aktach”; także przepis art. 21 r.p.a., który powtórzył, w stosunku do adnotacji, że podlega ona utrwaleniu w aktach: „Spostrzeżenia, otrzymane wiadomości i zarządzenia, które mają znaczenie dla sprawy, a nie stanowią podstawy do sporządzenia protokołu, urzędnik dokonywujący czynności powinien utrwalać w formie adnotacji w aktach przez siebie podpisanej”), przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym szczątkowo odniosły się do prawnych zagadnień akt sprawy. Unormowały jedynie nieliczne czynności związane z aktami sprawy (dotyczące akt; takie, w których akta sprawy stanowią „przedmiot” działania bądź tylko służą wykonaniu innej czynności). Przyjmowały one postać:

- 1) czynności przekazania (przesłania) akt sprawy do wyższej instancji, w dwóch różnych przypadkach:
  - a) w regulacji instytucji dewolucji kompetencji na żądanie strony, czyli obowiązku władzy przekazania podania strony do instancji wyższej najdalej w ciągu 3 dni, bądź z aktami sprawy, bądź z wyjaśnieniami, że sprawa nie mogła być w terminie załatwio-

- na z powodu okoliczności przewidzianych w art. 69 r.p.a. (art. 70 ust. 2 r.p.a.);
- b) w zakresie obowiązku władzy, która decyzję wydała, przesłania – w ciągu 7 dni po upływie terminu odwołania – otrzymanego odwołania wraz z aktami sprawy do rozpoznania instancji wyższej, przy powiadomieniu innych stron o wniesieniu odwołania (art. 89 ust. 2 r.p.a.);
- 2) czynności sprowadzenia akt urzędowych lub dokonania w nich potrzebnych oględzin na miejscu – „jeżeli osoba interesowana powołuje się na okoliczności, które można ustalić na podstawie akt urzędowych, będących w posiadaniu władz lub urzędów polskich, i przytem wskazuje tę władzę lub urząd” (art. 56 r.p.a.). Sprowadzenie „akt urzędowych” prowadziło do uzyskania przez nie statusu „akt sprawy”, w przypadku zaś oględzin akt na miejscu – składnikiem akt sprawy stawał się protokół oględzin (wymagany wówczas przez przepis art. 19 ust. 2 lit. c r.p.a.);
- 3) czynności „wyłożenia akt w miejscach, dostępnych dla osób interesowanych” – gdy przepisy innych ustaw przewidywały uskutecznienie czynności wzywania i doręczania tym trybem. Przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym o sposobie wzywania i doręczeniach nie uchylały bowiem mocy przepisów innych ustaw, które przewidywały uskutecznienie tych czynności innym trybem, jak np. podawanie czynności władzy i stron do wiadomości osób interesowanych oraz wzywanie i doręczanie w drodze ogłoszeń, wywieszenia list imiennych, wyłożenia akt w miejscach, dostępnych dla osób interesowanych i.t.p. (art. 35 r.p.a.);
- 4) czynności wydania nowej decyzji – łącznie już z decyzją o wznowieniu postępowania – o ile władza mogła ją wydać „na podstawie aktów, jakimi rozporządza” (art. 97 ust. 2 r.p.a.). Formuła „na podstawie aktów” nie oznaczała aktów administracyjnych (w znaczeniu decyzji głównej czy incydentalnych), lecz obejmowała akta sprawy. Jak podkreślał W. Kałuski, „o ile zachodzą warunki wznowienia i akta zawierają dostateczny materiał dla wydania nowej decyzji w rzeczy samej, władza może odrazu z dopuszczeniem wznowienia wydać nową decyzję”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929, s. 145.

Należy także odnotować, że za podstawę czynności tzw. złożenia sprawy „do akt” („adnotacja na akcie”, „a.a”, „do akt”) uznawano w literaturze przepis art. 71 r.p.a.<sup>4</sup> Zgodnie z jego treścią w braku podstawy prawnej lub faktycznej do merytorycznego załatwienia sprawy, będącej przedmiotem podania, władza pozostawiała je bez załatwienia, a sprawę wszczętą już umarzała, czyniąc odpowiednią adnotację na akcie i w miarę okoliczności zawiadamiając petenta. Norma ta była jednak traktowana również – tak w poglądach judykatury, jak i nauki – za oparcie dla decyzji administracyjnej<sup>5</sup>.

Podkreślenia wymaga również kwestia ustalenia zasad zwracania stronom dokumentów z akt sprawy. Problem ten nie został jednak ujęty w przepisach rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, lecz w okólniku Nr 18 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 marca 1936 r. o zwracaniu stronom dokumentów z akt sprawy (Dz. Urz. MSW Nr 9, poz. 46, cyt. za E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 289–293). Szerzej problem ten zostanie omówiony w rozdziale 10 (10.2).

### 1.1.3. Zakres unormowania akt sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego

Co do postaci (typów) wyodrębnionych czynności „odnoszących się” bezpośrednio do akt sprawy regulacja kodeksowa nie odbiega znacząco od przyjętej w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym. Różnica tkwi natomiast w zakresie (szczegółowości) unormowania niektórych z nich. Z uwzględnieniem tego ostatniego aspektu wydzielić można kilka podstawowych sfer regulacyjnych akt sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego:

- 1) po pierwsze, zauważyć można już po prostym zestawieniu przepisów, że ustawa procesowa eksponuje przede wszystkim postacie czynności utrwalającej „w aktach sprawy” (wynikające z różnych formuł: utrwalania, dołączania, pozostawiania i innych). Działania organu administracji publicznej o takim charakterze wynikają m.in. z przepisów: art. 10 § 3 („organ administracji publicznej obowiązują

<sup>4</sup> J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 174.

<sup>5</sup> Szerzej co do prezentowanych w tym zakresie poglądów por. G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, s. 19 i n.

ny jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1”), art. 14 § 2 („treść oraz istotne motywy takiego [ustnego – przyp. aut.] załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji”), art. 33 § 3 („pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa”), art. 40 § 5 („w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia”), art. 44 § 4 („doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1, a pismo pozostawia się w aktach sprawy”), art. 47 § 1 („jeżeli adresat odmawia przyjęcia pisma przesłanego mu przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub inny organ albo w inny sposób, pismo zwraca się nadawcy z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy. Pismo wraz z adnotacją włącza się do akt sprawy”), art. 66a § 1 („w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej”, która „stanowi obowiązkową część akt sprawy” – art. 66a § 3), art. 72 § 1 („czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności”), art. 117 § 2 („organ administracji publicznej utrwała fakt zawarcia ugody w aktach sprawy, w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody”). Wskazane normy pełnią również funkcję oznaczenia postaci składników akt sprawy (adnotacja, protokół, oryginał lub odpis pełnomocnictwa, metryka i inne);

- 2) po wtóre, przepisy rozdziału 3 działu II k.p.a. wyznaczają elementy konstrukcyjne instytucji procesowej udostępniania akt sprawy, normując w szczególności: postacie uprawnień strony (art. 73 § 1 zdanie pierwsze i § 2), granice czasowe (art. 73 § 1 zdanie drugie) oraz miejsce i warunki wykonywania czynności udostępniania akt sprawy (art. 73 § 1a), przesłanki (art. 74 § 1) oraz formę wyłączenia dostępu do akt sprawy (art. 74 § 2);
- 3) po trzecie, kodeks stwarza podstawę dla czynności organu administracji publicznej zażądania od organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 lub 2, udzielenia odpisu lub wyciągu z dokumentu znajdującego się w ich aktach, jeżeli strona sama uzyskać

ich nie może. Gdy organ uzna za konieczne przejrzanie oryginału dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie (art. 76a § 1). Udzielony odpis lub wyciąg z dokumentu staje się częścią akt sprawy organu prowadzącego postępowanie;

- 4) po czwarte, w jednym przypadku kodeks wprost reguluje czynność przesłania akt sprawy innemu organowi. Chodzi tu o realizację obowiązku organu administracji publicznej, który wydał decyzję, przesłania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie 7 dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 (art. 133 k.p.a.). Mimo braku wyraźnej podstawy prawnej, organ odwoławczy – po wydaniu własnej decyzji – wykonuje czynność zwrotu akt sprawy organowi pierwszej instancji. Nie jest to jedyny przypadek czynności przesyłania (przekazywania) akt sprawy wynikający z istoty przyjętego rozwiązania procesowego (np. powstanie on także wówczas, gdy w przypadku wyłączenia organu właściwy do załatwienia sprawy staje się organ wyższego stopnia, a który może także wyznaczyć do załatwienia sprawy inny podległy sobie organ – art. 26 § 2).

## 1.2. Pojęcie i charakter prawny akt sprawy

Określenie „akta sprawy” należy w przepisach ustawy procesowej do terminów języka prawnego (w regulacji rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym prawny wymiar miały także terminy: „akta administracyjne” – art. 14 ust. 2 oraz „akta urzędowe” – art. 56). Żadna ze wskazanych wyżej regulacji nie definiuje jednak tego terminu. Brak legalnego uściślenia może wynikać z założenia ustawodawcy, że dla ustalenia terminu „akta sprawy” adekwatne jest jego rozumienie językowe. To ostatnie, wprawdzie szerokie (zbiór dokumentów odnoszących się do jakiejś sprawy, a także zbiór ksiąg zawierających je<sup>6</sup>), nie jest jednak wystarczające. Nie wyjaśnia bowiem wprost wszystkich wątpliwości związanych z zakresem akt sprawy, w szczególności dotyczących kryteriów kwalifikacyjnych uznania „wytworu” za element składowy akt. W ujęciu procesowym pojęcie to nie może być rozpatrywane wyłącznie w kontekście prostego, tradycyjnego rozumienia terminu „akta”,

<sup>6</sup> Słownik języka polskiego PWN, pod red. M. Szymczaka, t. 1, Warszawa 1999, s. 23.

utożsamianego, jak wyżej wskazano, z zespołem dokumentów, zwykle fizycznie połączonych w osobny plik, poszyt, wolumen; dokumentów zebranych w jednej teczce (jednym tomie) bądź wielotomowych.

Już wstępna analiza regulacji kodeksowej nakazuje podkreślić, że terminu „akta sprawy” kodeks używa w znaczeniu zbioru (zespołu) „materiałów”, „wytworów” (przedmiotów – przede wszystkim dokumentów, ale także innych rzeczy, „form elektronicznych”), jako swoistej bazy składowej tych „materiałów”. Taki wymiar akt podkreślają w szczególności typy czynności, nie zawsze procesowych, wykonywane – na podstawie normy procesowej – w odniesieniu do akt sprawy. Kodeks wskazuje bowiem na czynności „utrwalenia” w aktach sprawy, „dołączenia”, „włączenia” do akt sprawy, „pozostawienia” w aktach sprawy, „założenia” w aktach sprawy, „przeglądania”, „wglądu” w akta sprawy, „sporządzania” z akt sprawy, „wydania” z akt sprawy, „przesłania” akt sprawy. Tkwiący w omawianym pojęciu element „zbioru” wynika nie tylko z formuły „akta” (aspekt mnogości), ale także z tych przepisów, które określają postacie „wytworów” będących częścią akt sprawy. Są one oznaczane bądź ogólnie (np. „pismo pozostawia się w aktach sprawy” – art. 40 § 5, art. 44 § 4; „pismo wraz z adnotacją włącza się do akt sprawy” – art. 47 § 1; „żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy” – art. 73 § 2), bądź już co do rodzaju (np. „utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji” – art. 14 § 2; „dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa” – art. 33 § 3; „w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy”, która „stanowi obowiązkową część akt sprawy” – art. 66a § 1 i 3).

Pojęciem akt sprawy nauka postępowania administracyjnego obejmuje „całość materiałów postępowania będących w posiadaniu administracji, a odnoszących się do strony, jej pozycji procesowej i toku postępowania oraz mogących mieć wpływ na treść decyzji. Pojęcia akt sprawy nie można ograniczać jedynie do dokumentów i innych materiałów zebranych w konkretnej, prowadzonej właśnie, sprawie”<sup>7</sup>. Do akt sprawy – rozumianych jako utrwalony na piśmie jej przebieg – zaliczono w literaturze „zarówno podanie petenta, jak i jego późniejsze uzupełnienia, oświadczenia, urzędowe protokoły zeznań świadków, oględzin, opinie biegłych, pisma, opinie i notatki organów administra-

---

<sup>7</sup> W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS 1992, Sectio G, Ius, Vol. XXXIX, s. 286.

cyjnych, złożone do sprawy dokumenty itp., słowem to wszystko, co dotyczy załatwianej sprawy”<sup>8</sup>. Powyższe ujęcia nie mają charakteru wyczerpującego.

Rozległość terminu „akta sprawy” wymaga wydzielenia trzech płaszczyzn znaczeniowych, których łączne ujęcie pozwala dopiero na wyznaczenie jego zakresu. Wskazane pojęcie należy bowiem rozpatrywać:

- 1) w rozumieniu strukturalnym, czyli jako zbiór różnorodnych pod względem materiałowym „wytworów” (co do ich tworzywa, substancji). Zasadniczym rodzajowo elementem składowym akt sprawy jest dokument (urzędowy lub prywatny), o różnej formie, określonej wyczerpująco w przepisach prawa lub tylko oznaczonej gatunkowo. W pojęciu akt sprawy administracyjnej mieszczą się jednak także inne wytwory przedmiotowe (inne materiały i „źródła” utrwalenia informacji), związane w szczególności z przeprowadzaniem środków dowodowych nienazwanych w ujęciu kodeksowym. Mogą to być m.in. nośniki, na których zapisano obraz lub dźwięk (albo obraz i dźwięk), inne nośniki informatyczne utrwalające materiały niebędące dokumentami, zdjęcia, plany, mapy, rysunki itp. Dla „wytworu” jako składnika akt sprawy (także dla dokumentu) nie ma znaczenia podłoże jego utrwalenia. Zwykle jest nim papier, ale może być także metal, szkło, drewno, skóra i inne; dla form elektronicznych za podłoże można uznać określony system informatyczny. Względem podłoża „wytworów” może posłużyć do wyodrębnienia dwóch postaci akt sprawy (w ogólności) – pierwszej obejmującej akta „rzeczowe” (akta składające się z przedmiotów materialnych) oraz drugiej będącej zbiorem „wytworów” elektronicznych (można tu użyć określenia „e-akta”). Podkreślić także należy, że dla zaliczenia „materiału” do akt sprawy nie ma znaczenia język, w którym go sporządzono (wytworzono). Zastosowany język ma znaczenie dowodowe, natomiast nie może stanowić przeszkody włączenia określonego „materiału” do akt sprawy (por. dalej uwagi dotyczące języka akt sprawy – rozdział 5 – pkt 5.2);
- 2) w rozumieniu przedmiotowym, czyli jako zbiór „materiałów” odnoszących się (związanych) do określonej sprawy administracyjnej indywidualnej. Pojęcie sprawy (jako element formuły „akta spra-

---

<sup>8</sup> B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 35.