



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

Warszawa, 6. VI. 2011

RPO-657989-XX-10/KL

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

*Pan*

*Jerzy Miller*

*Minister*

*Spraw Wewnętrznych i Administracji*

*Szanowny Panie Ministrze,*

Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem braku jednoznacznych przepisów regulujących możliwość odtwarzania akt administracyjnych.

Pragnę podkreślić, iż w utrwalonym w tej mierze orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje się na możliwość stosowania w drodze analogii legis przepisów art. 716 - 729 Kodeksu postępowania cywilnego (por. m. in. NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1438/96; NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 lutego 1998 r., sygn. akt IV SA 419/98, WSA w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 422/08). Stanowisko sądownictwa administracyjnego popierane jest również przez praktyków i przedstawicieli nauki prawa, którzy jednak sugerują, by do odtwarzania akt administracyjnych posiłkować się regulacją zawartą w przepisach działu IX ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), (por. B. Gruszczyński [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, W-wa, Zakamycze 2005, s. 660; także M. Romańska [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, W-wa, LexisNexis 2005, s. 694; oraz B. Dauter [w:] *Zarys metodyki pracy sędziego*, W-wa, LexisNexis 2008, s. 408).

Stosowanie przy odtwarzaniu akt administracyjnych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego czy też Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi budzi jednak liczne zastrzeżenia organów administracyjnych. Analiza praktyki dowodzi, iż w większości przypadków organy administracyjne odmawiają odtwarzania dokumentów powołując się na brak stosownych

przepisów w Kodeksie postępowania administracyjnego. Co więcej, odmowa odtworzenia akt następuje najczęściej z pominięciem prawidłowej formy prawnej postanowienia lub decyzji, podlegających zaskarżeniu w trybie odwoławczym. W konsekwencji organy administracyjne nie tylko naruszają prawo strony do rozpatrzenia istotnej dla niej sprawy z uwagi na brak wymaganych dokumentów, ale również konstytucyjnie chronione prawo strony do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP).

Podkreślić w tym miejscu należy, iż konieczność odtworzenia zniszczonych lub zaginionych akt administracyjnych pojawia się w praktyce dość często. Klasyczny przykład stanowi konieczność odtworzenia akt zalanych wskutek powodzi. Często również rekonstrukcji wymagają dokumenty zagubione podczas przenoszenia teczek aktowych pomiędzy budynkami poszczególnych urzędów, np. następujących podczas realizacji reformy administracji publicznej wprowadzonej ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 Nr 106, poz.668 ze zm.). Regułą jest, iż akta powinny podlegać odtworzeniu niezależnie od tego, w jakich okolicznościach zostały zagubione lub zniszczone. Zdarzają się natomiast w praktyce przypadki, iż organy odmawiają odtworzenia akt nawet w tych sytuacjach, gdy zaginęły one lub zostały zniszczone z przyczyn leżących po stronie organu administracyjnego (np. w wyniku niedbalstwa pracowników).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisane wyżej zagadnienia mają istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych obywateli, ale także dla prawidłowego funkcjonowania organów administracyjnych i umożliwienia im należytego realizowania podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w szczególności zasady praworządności (art. 7 k.p.a.), zasady pogłębiania zaufania obywatela do organów administracyjnych (art. 8 k.p.a.), a przede wszystkim konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Brak regulacji prawnych, które w sposób całościowy i jednoznaczny określałyby poruszoną problematykę może mieć, a nawet - jak wynika z badanych spraw wywołuje już w praktyce - niekorzystne następstwa dla obywateli w wielu istotnych dla nich sprawach. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalna jest natomiast sytuacja, w której to obywatel ponosi negatywne skutki zaniedbań leżących po stronie organów administracji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niezbędnym jest zatem wprowadzenie jednoznacznych regulacji do Kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem specyfiki tegoż postępowania, umożliwiających odtwarzanie akt administracyjnych.

Mając zatem na uwadze przedstawiony powyżej stan rzeczy, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia regulacji umożliwiających odtwarzanie akt administracyjnych. Będę wdzięczna za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

*Łojas wyrosy szocudku*

*Jana Jijou*