

## Odtwarzanie zagubionych lub zniszczonych akt sprawy w postępowaniu administracyjnym

Na wstępie rozważań dotyczących odtwarzania zagubionych lub zniszczonych akt sprawy w postępowaniu administracyjnym należy określić rozumienie pojęcia „akt sprawy”. Ustawodawca nie zdefiniował wyżej wymienionego pojęcia, co może wskazywać, iż wystarczające jest potoczne rozumienie językowe. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN, „akta to zbiór dokumentów lub zbiór ksiąg zawierających zapisy urzędowe”<sup>1</sup>. Pojęcie to jest rozumiane szeroko. Terminem 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>2</sup>. W literaturze do akt sprawy zalicza się „zarówno podanie petenta, jak i jego późniejsze uzupełnienia, oświadczenia, urzędowe protokoły zeznań świadków, oględzin, opinie biegłych, pisma, opinie i notatki organów administracyjnych, złożone do sprawy dokumenty itp., słowem to wszystko, co dotyczy załatwianej sprawy”<sup>3</sup>. Ponadto w doktrynie prawa wyróżnia się rozumienie terminu „akta sprawy” w trzech płaszczyznach. W rozumieniu strukturalnym – czyli zbiór zróżnicowanych pod względem użytego materiału dokumentów, na przykład dokumenty w formie papierowej lub elektronicznej. W rozumieniu przedmiotowym – jest to całość zgromadzonych materiałów dotyczących danej sprawy. W rozumieniu podmiotowym – jest to zbiór materiałów zgromadzonych przez główny organ prowadzący postępowanie oraz organy wspomagające<sup>4</sup>.

Organy administracji publicznej, dysponując wyżej określonymi aktami sprawy, w wyniku swojej niecelowej działalności mogą spowodować utratę akt sprawy administracyjnej. Wyróżnia się dwa przypadki utraty akt sprawy – zaginięcie lub zniszczenie.

---

<sup>1</sup> Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl> [dostęp 21.04.2015].

<sup>2</sup> W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS” 1992, Sectio G, Ius, Vol. XXXIX, s. 286.

<sup>3</sup> B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 35.

<sup>4</sup> Zob. G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX el. 2014.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z utratą względną akt sprawy. Jest to sytuacja, w której akta fizycznie istnieją, lecz przepadły nie wiadomo gdzie, nikt nie wie, gdzie dane akta są i co się z nimi dzieje<sup>5</sup>. Użycie akt sprawy jest niemożliwe, mimo ich faktycznego istnienia, może to mieć miejsce w sytuacji na przykład połączenia akt sprawy z inną sprawą i przesłania do niewłaściwego organu, kradzieży akt, zagubienia akt z winy doręczyciela w trakcie transportu. Zniszczenie akt sprawy jest to przypadek, w którym akta słały się niezdatne do użytku. Jest to bezwzględna postać utraty akt sprawy. Może mieć miejsce na przykład w przypadku zniszczenia fizycznego dokumentów lub nośników informacji, charakteryzuje się trwałością i nieodwracalnością zniszczenia.

Należy podkreślić, że zniszczenie lub zagubienie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym jest przeszkodą mającą istotny wpływ na przebieg tego postępowania. Odnosząc zaistnienie tego zdarzenia do najważniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, należy zauważyć, że może tu zostać naruszona zasada szybkości i prostoty postępowania, wyrażona w art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>, dalej k.p.a. Tego rodzaju okoliczności sprawy mogą spowodować wydłużenie postępowania administracyjnego. Zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania, a każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu<sup>7</sup>. W przepisie art. 8 k.p.a. została wyrażona zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli. W przypadku zawinionej utraty akt administracyjnych przez organ administracji może dojść do naruszenia tej zasady. Należy przy tym pamiętać, że wystąpienie wyżej wymienionych zdarzeń nie może wpływać na niemerytoryczne rozstrzygnięcie, a tym bardziej na rozstrzygnięcie negatywne organu administracji publicznej. Oznacza to, że zagubienie lub zniszczenie akt sprawy nie może prowadzić do bezprzedmiotowości postępowania oraz jego umorzenia zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. Ponadto nie jest dopuszczalna odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności, zgodnie z art. 61 a k.p.a. Uzasadnienia nie znajduje również odmowa wznowienia postępowania na podstawie art. 149 § 3 k.p.a.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Słownik Języka Polskiego PWN, *op. cit.*

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

<sup>7</sup> E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 62.

<sup>8</sup> Zob. G. Łaszczycza, *op. cit.*

## Cel odtwarzania akt sprawy

Zagubienie lub zniszczenie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym powoduje konieczność podjęcia przez organ administracji czynności zmierzających do ich odtworzenia. Celem takiego działania organu administracji publicznej jest przywrócenie akt do postaci sprzed ich utraty. Uzyskanie pierwotnych dokumentów, składników akt nie jest możliwe. Podstawowym celem odtworzenia akt jest bowiem zrekonstruowanie dokumentów, które można uznać za równoważne prawnie z elementami pierwotnymi akt sprawy, przy tym forma nie musi być zachowana. Rekonstrukcja jest ukierunkowana na przyznanie aktom sprawy cechy pierwotnej oryginalności, w szczególności co do treści<sup>9</sup>.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym nie wprowadzono jednolitego określenia zespołu uporządkowanych i celowych czynności mających na celu odtworzenie akt sprawy, których podjęcie i przeprowadzenie jest wymagane. Tego rodzaju czynności przyjęto określać postępowaniem odtworzeniowym, reprodukcyjnym, rekonstrukcyjnym lub postępowaniem na wypadek zaginięcia lub zniszczenia akt<sup>10</sup>.

Ustanowiona w przepisie art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej będąca naczelną zasadą postępowania ma kluczowy wpływ na ukształtowanie całego postępowania. Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji publicznej „wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa”<sup>11</sup>. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją innej zasady, to jest zasady praworządności. Właściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem zastosowania normy prawa materialnego<sup>12</sup>. Nie jest możliwe właściwe i wyczerpujące wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy bez akt tej sprawy, które odzwierciedlają stan faktyczny.

Podstawową zasadą postępowania administracyjnego jest zasada swobodnej oceny dowodów, ujęta w przepisie art. 80 k.p.a. Należy zaznaczyć, że oparcie postępowania dowodowego na zasadzie swobodnej oceny dowodów uzasadnia to, „by organ przy ustaleniu prawdy na podstawie materiału dowodowego nie był skrzepowany żadnymi przepisami co do wartości poszczególnych rodzajów dowodów i mógł swobodnie, tj. zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego (wyjaśniającego) w danej sprawie, ustalić stan faktyczny [...] swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonujących

---

<sup>9</sup> Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2005 r., II CK 748/04, LEX nr 187018.

<sup>10</sup> Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

<sup>11</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 108.

<sup>12</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 56.

podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu”<sup>13</sup>. W orzecznictwie zaznacza się, że „niepodjęcie działań w celu odtworzenia zaginionych lub zniszczonych akt sprawy [...] stanowi istotną wadę postępowania administracyjnego mogącą wpływać na rozstrzygnięcie sprawy”<sup>14</sup>. Zagubienie lub zniszczenie akt narusza zasadę swobodnej oceny dowodów. Czynności odtworzenia akt należy zaliczyć do czynności obowiązkowych organu administracji publicznej, nie jest dopuszczalne zaniechanie tego obowiązku.

Organy administracji publicznej wszczynają postępowanie odtworzeniowe z urzędu. Mimo to może zdarzyć się sytuacja, w której strona postępowania wystąpi z wnioskiem przeprowadzenia postępowania dotyczącego odtworzenia akt sprawy. Tego rodzaju wnioski nie powoduje bezrefleksyjnego podjęcia czynności odtworzeniowych przez organ administracji. Podlega ona rozpatrzeniu przez organ, przy uwzględnieniu celowości postępowania, może stanowić bodziec do podjęcia czynności przez organ z urzędu.

Mimo obligatoryjnego charakteru postępowania w sprawie odtworzenia akt, nie można wykluczyć również pomocniczego charakteru tych czynności<sup>15</sup>. Należy stanowczo zauważyć, że czynności rekonstrukcyjne nie mogą bezpośrednio stanowić rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Jak wskazuje judykatura, „Z istoty postępowania mającego na celu odtworzenie akt zaginionych lub zniszczonych akt [...] wynika jednoznacznie, że ma ono wyłącznie charakter sprawozdawczy, i w jego toku nie jest dopuszczalna jakakolwiek ingerencja w meritum sprawy”<sup>16</sup>. Celem tej grupy czynności jest wyłącznie odtworzenie akt, w których utrwalono przebieg dotychczasowego postępowania administracyjnego lub sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem<sup>17</sup>.

## Podstawa prawna odtworzenia akt sprawy

W ogólnej procedurze administracyjnej, opartej na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego brak jest zwartej i wyodrębnionej grupy przepisów prawnych określających zasady i tryb czynności odtworzenia akt sprawy. Należy zauważyć, że wykluczona jest możliwość odtworzenia akt sprawy administracyjnej przez sąd na drodze postępowania w razie zaginięcia lub zniszczenia akt<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> E. Iserzon, J. Starościek, *op. cit.*, s. 155.

<sup>14</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 1998 r., IV SA 1438/96, LEX nr 45944.

<sup>15</sup> M. Machnij, *Postępowanie o odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt*, „M. Praw.” 2003, nr 1, s. 21.

<sup>16</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1993 r., WZ 97/93, OSNKW 1993/9-10/58.

<sup>17</sup> Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

<sup>18</sup> *Ibidem*.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się konieczność stosowania przez odpowiednich organ administracji publicznej właściwych przepisów postępowania<sup>19</sup>. W judykaturze i nauce prawa można wyróżnić trzy poglądy co do rodzaju stosowanych przepisów.

W pierwszym poglądzie orzecznictwo postuluje stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego<sup>20</sup>, wskazując przy tym, że „przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają wprawdzie norm regulujących postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt, zgodnie jednak z przyjętą w doktrynie oraz orzecznictwie zasadą, że dopuszczalne, a nawet konieczne jest stosowanie w drodze analogii przepisów normujących określone kwestie procesowe, w razie zniszczenia lub zaginięcia akt sprawy administracyjnej, w drodze analogii powinny być stosowane przepisy księgi czwartej Kodeksu postępowania cywilnego dotyczącej postępowania w razie zaginięcia lub zniszczenia akt, tj. art. 716–729 k.p.c.”<sup>21</sup>.

W drugim przypadku postuluje się stosowanie w postępowaniu administracyjnym odtworzenia akt<sup>22</sup>, przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>23</sup>. Wskazuje się, że „odtworzenie akt administracyjnych powinno mieć miejsce zgodnie z procedurą określoną w dziale IX p.p.s.a., do której to procedury zastosowanie mają także przepisy rozdziału 4 działu II k.p.a.”<sup>24</sup>. Ponadto, postuluje się, że „przepisy działu IX p.p.s.a. są tak mocno wzorowane na postanowieniach art. 716–729 k.p.c., iż odpowiedź na pytanie, do których z nich należy sięgać przez analogię, gdy zaistnieje konieczność odtwarzania zaginionych lub zniszczonych akt sprawy administracyjnej, nabiera charakteru teoretycznego, bo sposób prowadzenia czynności zamierzających do odtworzenia akt i ich przebieg w obu przypadkach będzie zbliżony”<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2014 r., II SAB/Kr 232/14, LEX nr 1827371.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

<sup>21</sup> Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r., I SA/Wa 75/06, LEX nr 219245, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II OSK 921/05, LEX nr 275485.

<sup>22</sup> Zob. B.Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 920, oraz Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2015 r. II OW 191/14, LEX nr 1772519.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

<sup>24</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2012 r., II OSK 456/11, LEX nr 1216724.

<sup>25</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2012, s. 1213 i n.

Trzeci pogląd wskazuje potrzebę stosowania wyłącznie przepisów zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>26</sup>. Zgodnie z tym poglądem „przepisy te nie zostały formalnie wydzielone w systematyce kodeksu, lecz wynikają z określonych norm procesowych”<sup>27</sup>. Najistotniejsze znaczenie mają tutaj przepisy zawierające:

- zasady ogólne k.p.a., w tym między innymi zasadę legalności, prawdy obiektywnej, udzielania informacji, zapewniania stronie prawa do udziału w postępowaniu, szybkości i prostoty postępowania, pisemności;
- zasady i środki dowodowe, w tym zasadę oficjalności postępowania wyjaśniającego;
- regulacje dotyczące niektórych postaci czynności techniczno-procesowych, w tym wezwań;
- zasady stosowania środków przymusu zabezpieczających prawidłowy przebieg postępowania wyjaśniającego, art. 88–88a k.p.a.

Zgodnie z tym poglądem należy przyjąć, że „czynności odtworzenia akt sprawy administracyjnej indywidualnej znajdują swoje oparcie w przepisach postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym”<sup>28</sup>.

## Właściwość organów przy odtwarzaniu akt sprawy

W orzecznictwie i doktrynie brak jednolitego poglądu co do właściwości organów do odtwarzania akt sprawy. Wyróżnia się dwa stanowiska w tej kwestii. Zgodnie z pierwszym właściwym do odtworzenia akt sprawy jest organ aktualnie właściwy rzeczowo, miejscowo oraz instancyjnie do rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy administracyjnej, w trybie zwykłym lub nadzwyczajnym. Odtworzenie zagubionych lub zniszczonych akt w przypadku nadzwyczajnego postępowania administracyjnego należy do obowiązku organu właściwego do prowadzenia postępowania w trybie nadzwyczajnym. W tym przypadku akta sprawy składają się ze ścisłych akt administracyjnych postępowania nadzwyczajnego oraz akt sprawy zakończonej decyzją ostateczną. W razie zaginięcia lub zniszczenia akt w toku postępowania odwoławczego, organem właściwym do odtworzenia akt jest organ drugiej instancji. Wyklucza się tu możliwość zlecenia czynności odtworzenia akt sprawy organowi pierwszej instancji na podstawie art. 136 k.p.a., w ramach postępowania w celu uzupełnienia dowodów lub materiałów w sprawie<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 stycznia 2011 r., III SA/Kr 223/10, LEX nr 953731.

<sup>27</sup> Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Ibidem.*

Zgodnie z drugim stanowiskiem, przyjęć należy, że postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt administracyjnych w sprawie zakończonej decyzją ostateczną przeprowadza organ, w którym sprawa się toczyła w I instancji<sup>30</sup>. Jak wskazuje judykatura, „organem właściwym do przeprowadzenia postępowania w sprawie odtworzenia akt administracyjnych jest organ, w którym sprawa toczyła się w I instancji, z tym zastrzeżeniem, że w sytuacji, w której w strukturze organów administracyjnych właściwych do załatwienia sprawy określony organ już nie istnieje, właściwym dla odtworzenia akt będzie organ I instancji aktualnie właściwy w sprawie”<sup>31</sup>.

## Zakres odtwarzania akt sprawy

W postępowaniu odtworzeniowym akta odtwarza się w części lub w całości. Zakres odtworzenia akt jest determinowany przez dwa czynniki: zakres akt utraconych oraz zakres potrzeby odtworzenia. W przypadku, gdy zniszczeniu lub zaginięciu uległa część akt, zachodzi potrzeba odtworzenia akt tylko w tym zakresie, na przykład odtworzenie jednego zaginionego dokumentu. W przypadku utraty całości akt, przyjęto ogólną zasadę odtwarzania akt w pełnym zakresie.

W zależności od trybu postępowania niezbędne jest odtworzenie akt w różnym zakresie. W doktrynie prawa sformułowano dwie zasady co do zakresu odtworzenia akt w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zasadę odtworzenia utraconych akt w całości lub w części, w zależności od zakresu utraty, w przypadku gdy chodzi o akta postępowania wszczętego w trybie zwykłym. Każdy z elementów akt sprawy może mieć kluczowe znaczenie dla przebiegu postępowania i jego zakończenia. Druga zasada dotyczy postępowań prowadzonych w trybach nadzwyczajnych. Jest to zasada odtwarzania części akt administracyjnych – ostatecznego rozstrzygnięcia oraz części akt, która jest niezbędna do stwierdzenia zaistnienia przesłanki wzruszenia postanowienia lub decyzji. W postępowaniach nadzwyczajnych niezbędne jest rozważenie innych przesłanek, niż w postępowaniu w zwykłym trybie. W przypadku wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną niezbędne jest odtworzenie akt administracyjnych w zakresie umożliwiającym stwierdzenie wystąpienia jednej lub kilku przesłanek wznowienia postępowania, określonych w przepisie art. 145 § 1 k.p.a., to jest: dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe,

---

<sup>30</sup> Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 września 2011 r., VII SA/Wa 1004/11, LEX nr 1133216, Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2013 r., II OW 109/13, opubl. CBOSA,

<sup>31</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2015 r., II OW 191/14, LEX nr 1772519.



decyzja wydana została w wyniku przestępstwa, decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu, strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję, decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu, zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji, decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. W przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej wymagany będzie inny zakres odtworzenia akt, wystarczający do zbadania zaistnienia jednej lub kilku przesłanek stwierdzenia nieważności, określonych w art. 156 k.p.a., to jest przypadku, gdy decyzja wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą, zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. W przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności lub wzruszenia decyzji niewadliwej, zgodnie z art. 154 k.p.a., art. 155 k.p.a. 161 k.p.a., wystarczające może być odtworzenie treści samej decyzji<sup>32</sup>.

## **Wszczęcie postępowania odtworzeniowego**

Przy utracie akt sprawy w zwykłych trybach postępowania organ administracji przystępuje do ich odtwarzania niezwłocznie po stwierdzeniu zaginięcia lub zniszczenia akt. W przypadku utraty akt sprawy w postępowaniach nadzwyczajnych, ze względu na dwuetapowy charakter tych postępowań, postępowanie odtworzeniowe jest również zróżnicowane. Na pierwszym etapie postępowania nadzwyczajnego organy administracyjne prowadzą postępowanie w celu ustalenia, czy jest ono dopuszczalne. Kolejny etap to etap merytoryczny, mający na celu ustalenie istnienia jednej z wad postępowania lub decyzji. Podjęcie czynności odtworzeniowych w stadium merytorycznym trybów nadzwyczajnych jest dopuszczalne tylko, gdy przedmiotem rekonstrukcji nie objęto samej decyzji ostatecznej. W przypadku, gdy w wyniku wniesienia wniosku o stwierdzenie nieważności lub o wznowienie postępowania, zaistnieje potrzeba odtworzenia samej decyzji organ podejmie czynności odtworzeniowe na wstępnym etapie postępowania. Na tym etapie może się okazać, że wskazane postępowanie w ogóle się nie toczyło lub nie

---

<sup>32</sup> Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*



wydano w sprawie ostatecznej decyzji, co skutkuje odmową wznowienia postępowania lub odmową wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności<sup>33</sup>.

Należy również podkreślić, że wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania odtworzeniowego nie stanowi przesłanki zawieszenia postępowania głównego na podstawie przepisu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>34</sup>, nie jest to bowiem zagadnienie wstępne, zależne od uprzedniego rozstrzygnięcia przez inny organ lub sąd.

## Czynności odtwarzające akta sprawy

Charakter czynności bezpośrednio odtwarzających akta sprawy jest zróżnicowany i w znacznej mierze zależy od zakresu odtworzenia wyznaczonego w postanowieniu wszczynającym to postępowanie oraz od możliwości odtworzeniowych.

W literaturze prawa wyróżniono dwie grupy czynności odtworzeniowych. Do pierwszej grupy zalicza się czynności ukierunkowane na uzyskanie kopii, odpisów utraconych dokumentów. Zespół tych czynności określa się jako rekonstrukcję formalną lub rekonstrukcję literalną<sup>35</sup>. Celem tej grupy czynności jest uzyskanie składnika akt równoważnego z utraconym elementem akt pod względem formy. Czynności te są prostymi i jednorodnymi czynnościami procesowymi, dlatego etap ten bywa określany etapem uproszczonym<sup>36</sup>. Druga grupa czynności rekonstrukcyjnych to etap rekonstrukcji treściowej, materialnej, nazywany także reprodukcją skróconą<sup>37</sup>. Celem tej grupy czynności jest ustalenie treści zagubionych lub zniszczonych składników akt. Czynności te są bardziej zróżnicowane i złożone, zawsze wykonywane w przypadku nieskuteczności rekonstrukcji formalnej.

W pierwszym etapie czynności odtworzeniowych organ administracji, dążąc do uzyskania kopii utraconych dokumentów, może zwrócić się pisemnie do innych podmiotów lub korzystać z czynności wezwania na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. Organ może nałożyć na wezwaną osobę obowiązek złożenia w określonym terminie dokumentów, w tym poświadczonych urzędowo lub pisemnych wyjaśnień, że takich odpisów nie posiada. Pismo wzywające może być skierowane w szczególności do stron postępowania,

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie: [...] gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

<sup>35</sup> J. Litwin, glosa do wyroku SN z dnia 22 lutego 1949 r., Nr C. 269/48, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1950, nr 3, s. 59.

<sup>36</sup> G. Łaszczyca, *op. cit.*

<sup>37</sup> J. Litwin, *op. cit.*, s. 59.

podmiotów na prawach strony, podmiotów doręczających, innych organów administracji publicznej, oraz sądów.

W przypadku braku skuteczności wyżej wymienionych czynności organ prowadzący postępowanie odtworzeniowe zobowiązany jest do podjęcia czynności zmierzających do rekonstrukcji treściowej określonych elementów akt. Organ może w tym wypadku dopuścić dowód z zeznań świadków, w tym także dowód z zeznań osób, które uczestniczyły w jakiegokolwiek czynności procesowej lub mogą posiadać wiedzę co do treści akt sprawy. Należy podkreślić, że celem tych czynności nie jest dokonywanie nowych ustaleń faktycznych, lecz ustalenie treści odtwarzanych akt sprawy. Ponadto istotnym źródłem odtworzenia treści akt sprawy mogą być wpisy w spisach spraw, rejestrach, metryki spraw, notatki oraz adnotacje. Podkreślić należy, że w trakcie tych czynności znajdują zastosowanie przede wszystkim przepisy rozdziału 4 k.p.a., w tym także przepisy regulujące środki przymusu<sup>38</sup>.

## Postać rozstrzygnięcia o odtworzeniu akt sprawy i jego skutki

Rozstrzygnięcie o odtworzeniu akt sprawy, dotyczące kwestii procesowych, nie ma charakteru merytorycznego i przybiera postać postanowienia administracyjnego<sup>39</sup>. Podstawa prawna tego postanowienia została zawarta w przepisie art. 123 § 1 k.p.a. W postanowieniu tym rozstrzygane są poszczególne kwestie wynikające w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy. Postanowienie to nie jest zaskarżalne zażaleniem na podstawie przepisu art. 141 § 1 k.p.a., mimo to powinno zawierać uzasadnienie. Podlega także doręczeniu. W postanowieniu tym należy wskazać:

- okoliczności zniszczenia lub zaginięcia akt konkretnej sprawy administracyjnej, przyczyny utraty akt, podjęcie czynności rekonstrukcyjnych;
- zakres odtworzenia – w całości lub w części;
- rodzaje czynności rekonstrukcyjnych;
- zakończenie czynności rekonstrukcyjnych;
- oznaczenie sposobu odtworzenia akt lub stwierdzenie, że odtworzenie jest niemożliwe lub bezprzedmiotowe. Wskazuje się tu konkretne składniki, które zostały odtworzone, oraz źródła ich odtworzenia, na przykład postanawiam odtworzyć akta postępowania zakończonego decyzją X, w zakresie: wniosku Y oraz decyzji X.

<sup>38</sup> Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

<sup>39</sup> Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 lutego 2012 r., II SA/Rz 938/11, LEX nr 1116482, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2011 r., II SA/Kr 842/09, LEX nr 91989.

Powyższe elementy nie wymagają wydania osobnych postanowień w każdej kwestii. W postanowieniu wszczynającym z urzędu postępowanie w sprawie odtworzenia (na podstawie przepisu art. 123 § 2 k.p.a.) akt organ wskazuje okoliczności utarty akt, zakres oraz rodzaje czynności odtworzeniowych, natomiast w postanowieniu kończącym postępowanie (na podstawie przepisu art. 123 § 1 k.p.a.) oznacza się sposób i rezultat odtworzenia akt sprawy administracyjnej<sup>40</sup>.

Jak zostało wyżej wspomniane, elementem kończącym postępowanie w sprawie odtworzenia zniszczonych lub zagubionych akt sprawy jest postanowienie, w którym organ oznacza sposób odtworzenia akt sprawy lub stwierdza, że odtworzenie jest niemożliwe lub bezprzedmiotowe. Akta odtworzone, z dniem doręczenia stronie postanowienia odtworzeniowego, uzyskują cechę oryginalności pierwotnej akt i stanowią podstawę do ustaleń faktycznych w sprawie<sup>41</sup>. Rozstrzygnięcie rekonstrukcyjne nie jest zaskarżalne, strona postępowania może jednak kwestionować sposób odtworzenia akt w odwołaniu od wydanej decyzji, zgodnie z przepisem art. 142 k.p.a.

Należy zauważyć, że przypadek niemożności odtworzenia akt sprawy w postępowaniu zwykłym powinien należeć do rzadkości. Postanowienie stwierdzające niemożność odtworzenia akt sprawy powinno być rozstrzygnięciem sporadycznym w zwykłych trybach, między innymi ze względu na szerokie ujęcie środka dowodowego, szerokie możliwości odtworzeniowe organu oraz rzadkie procedowanie w sprawach zaszłych. Częściej występuje przypadek braku możliwości odtworzenia akt sprawy zakończonej decyzją ostateczną w celu weryfikacji tej decyzji w trybach nadzwyczajnych. Jest to między innymi spowodowane często występującym, znacznym upływem czasu od momentu wydania decyzji do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności lub wznowienie postępowania. W przypadku stwierdzenia nieważności wystarczające jest odtworzenie samej tylko decyzji, którą zazwyczaj posiada strona żądająca jej wzruszenia. Treść decyzji jest wystarczająca do zbadania wystąpienia przesłanek stwierdzenia nieważności. W zakresie akt niezbędnych do rozpatrzenia sprawy wznowienia postępowania należy przyjąć, jak wskazuje literatura i orzecznictwo, że „dopuszczalny jest pośredni tryb rekonstrukcji akt sprawy ostatecznie rozstrzygniętej, oparty na ocenie zasadności twierdzeń strony postępowania co do wystąpienia wznowienia postępowania”<sup>42</sup>. W tego typu postępowaniu obowiązkiem strony jest nie tylko wskazanie podstawy wznowienia, lecz także jej umotywowanie<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Zob. G. Łaszczycza, *op. cit.*

<sup>41</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2005 r., II CK 748/04, LEX nr 187018.

<sup>42</sup> G. Łaszczycza, *op. cit.*

<sup>43</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2007 r., VII SA/Wa 118/07, LEX nr 334259.

Bezprzedmiotowość postępowania odtworzeniowego ma miejsce w sytuacji, gdy w trakcie tego postępowania odnaleziono akta sprawy lub ustalono, że w danej sprawie nie toczyło się postępowanie administracyjne zakończone ostateczną decyzją lub postanowieniem.

Podsumowując, należy stwierdzić, że postępowanie odtworzeniowe lub rekonstrukcyjne to ogół czynności uporządkowanych i celowych wykonywanych z urzędu w przypadku zaginięcia lub zniszczenia akt sprawy. Czynności składające się na wskazane postępowanie nie zostały uregulowane w sposób zwarty w k.p.a. Istnieją rozbieżności w nauce prawa i judykaturze co do podstaw prawnych opisanego procesu. Dopuszcza się możliwość korzystania z przepisów postępowania sądownoadministracyjnego, cywilnego lub z zasad ogólnych k.p.a., z zasad i środków dowodowych k.p.a., z niektórych postaci czynności techniczno-procesowych oraz z zasad stosowania środków przymusu uregulowanych w k.p.a. Odtworzenie akt sprawy jest ukierunkowane na uzyskanie elementu akt sprawy zgodnego co do formy oraz treści ze składnikiem utraconym.