

Tomasz Furmanek

***Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed  
sądami administracyjnymi***

Rozprawa doktorska przygotowana  
w Zakładzie Sądownictwa  
Administracyjnego  
Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Łódzkiego  
pod kierunkiem  
prof. dr hab. Jana Pawła Tarno

Łódź 2019

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

EKPC	Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
Konstytucja RP	Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
k.p.a	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz.U.2018 poz 2096 ze zm)
o.p.	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j Dz. U. 2018 poz. 800 ze zm.)
p.p.s.a.	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2018 r., poz. 1302 ze zm.)
p.u.s.a.	Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz.U z 2018, poz. 2107 ze zm.)
ustawa o informatyzacji	Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U z 2019 poz. 700 ze zm.
k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U z 2018 poz. 1025 ze zm.)
k.p.c.	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U z 2018 poz. 1360 ze zm.)
reg. WSA	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177)

### Czasopisma i publikatory

ETPG	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Annales UMCS	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ADP	Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka
SN	Sąd Najwyższy
AUWr	Acta Universitatis Wratislaviensis
TK	Trybunał Konstytucyjny
cbpis	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
MP	Monitor Polski
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izby Cywilna.
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór A
OTK-ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
art.	artykuł
Państwo	Państwo i Prawo
lip.	lipiec
PPod	Przeгляд podatkowy
lit.	litera
PPP	Przeгляд Prawa Publicznego
hastag (e)	hashtag (e)
PS	Przeгляд Sadowy
republ.	republika
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP-E	Studia Prawno-Ekonomiczne
St. lur	Studia Iuridica
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
LEX	System Informacji Prawnej LEX
Legalis	Legalis - System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H.Beck
<b>Institucje</b>	

## Inne skróty

## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	6
<b>WSTĘP</b> .....	9
<b>ROZDZIAŁ 1</b> .....	15
<b>Zasada prawdy materialnej jako reguła ustalania stanu faktycznego sprawy w postępowaniu administracyjnym</b> .....	15
1.1.    Pojęcie zasady ogólnej prawa.....	15
1.1.1.    Zasady ogólne prawa w znaczeniu dyrektywnym i opisowym.....	15
1.1.2.    Nadrzędność zasad ogólnych w stosunku do innych norm.....	20
1.1.3.    Funkcje i typologia zasad prawa.....	22
1.2.    Zasady ogólne postępowania administracyjnego.....	24
1.2.1.    Typologia zasad ogólnych prawa administracyjnego i ich relacja w stosunku do zasad ogólnych postępowania administracyjnego .....	24
1.2.2.    Rys ewolucji rozumienia zasad ogólnych postępowania administracyjnego.....	27
1.2.3.    Definicja zasad ogólnych postępowania administracyjnego.....	30
1.2.4.    Klasyfikacja i katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego.....	32
1.2.5.    Stosunek zasad ogólnych Kodeksów postępowania administracyjnego do Ordynacji podatkowej.....	35
1.2.6.    Zasady naczelné.....	35
1.2.7.    Zakres zastosowania zasad ogólnych k.p.a.....	37
1.3.    Zasada prawdy materialnej.....	38
1.3.1.    Pojęcie prawdy materialnej.....	38
1.3.2.    Znaczenie zasady prawdy materialnej.....	40
1.3.3.    Wpływ zasady prawdy materialnej na postępowanie wyjaśniające.....	41
1.3.4.    Dowód i gromadzenie dowodów.....	43
1.4.    Ciężar dowodu.....	46
<b>ROZDZIAŁ 2</b> .....	51
<b>Udział strony w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym</b>	
2.1.    Administracyjne postępowanie wyjaśniające.....	51
2.1.1.    Wyjaśnienie zakresu pojęć postępowania wyjaśniające i postępowanie dowodowe.....	51
2.1.2.    Modele postępowania wyjaśniającego.....	53
2.1.3.    Oficjalny model postępowania wyjaśniającego, a udział stronu w gromadzeniu materiału dowodowego w świetle art. 7 k.p.a.....	55
2.2.    Przebieg postępowania dowodowego.....	63
2.2.1.    Etapy postępowania wyjaśniającego.....	63

2.2.2.	Środki i czynności dowodowe.....	66
2.3.	Inicjatywa dowodowa strony.....	69
2.4.	Uzupełniające postępowanie dowodowe przed organem II instancji.....	74
2.4.1.	Nowelizacja art. 136 k.p.a.....	74
2.4.2.	Uzupełnienie dowodów i materiałów w trybie art. 136 § 1 k.p.a.....	76
2.4.3.	Decyzja organu odwoławczego.....	78
2.5.	Formy postępowania wyjaśniającego.....	82
2.5.1.	Rozprawa administracyjna.....	83
2.5.2.	Postępowanie gabinetowe.....	86
2.5.3.	Mediacja w świetle możliwości wyjaśnienia okoliczności faktycznych.....	87
2.6.	Zasada czynnego udziału strony w czynnościach postępowania dowodowego.....	88
2.7.	Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony w świetle zasady prawdy materialnej.....	91
2.8.	Zasada swobodnej oceny dowodów.....	93
2.9.	Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego w świetle z art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a.....	94

### **ROZDZIAŁ 3.....97**

#### **Polski model sądownictwa administracyjnego w kontekście możliwości prowadzenia postępowania dowodowego**

3.1.	Prawa do rzetelnego procesu sądowego w świetle standardów ETPC.....	97
3.2.	Polski model sądownictwa administracyjnego – umocowanie w źródłach prawa.....	98
3.3.	Modele sądów administracyjnych – uwagi ogólne.....	99
3.4.	Polski model sądownictwa administracyjnego .....	102
3.5.	Polski model sądownictwa administracyjnego a trójpodział władz – głosy w dyskusji o potrzebie weryfikacji modelu kasacyjnego.....	107
3.6.	Kontrola legalności jako cecha charakterystyczna sądownictwa administracyjnego.....	113
3.7.	Przegląd zasad ogólnych postępowania przed sądami administracyjnymi....	116
3.8.	Stosunek zasad postępowania sądownoadministracyjnego do zasad postępowania administracyjnego.....	120

3.9.	Zasady orzekania przez sądy administracyjne.....	123
3.9.1.	Zasada względnej dyspozycyjności postępowania i zasada niezwiązania sądu granicami skargi (art. 134 § 1).....	124
3.9.2.	Zasada orzekania w granicach danej sprawy (art. 135 p.p.s.a.).....	125
3.9.3.	Zakaz <i>reformationis in peius</i> (art. 134 § 2 p.p.s.a.).....	126
3.9.4.	Zasada orzekania na podstawie akt sprawy u według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności (art. 133 p.p.s.a.).....	127
<b>ROZDZIAŁ 4.....</b>		<b>129</b>
<b>Zasada orzekanie na podstawie akt sprawy</b>		
4.1.	Akta sprawy.....	129
4.1.1.	Definicja akt sprawy.....	129
4.1.2.	Akta administracyjne.....	131
4.1.3.	Akta sądowe.....	134
4.1.4.	Akta sądowe w formie elektronicznej.....	136
4.2.	Fakty powszechnie znane i kwestia faktów znanych sądowni z urzędu jak elementy stanu faktycznego.....	136
4.3.	Akta sprawy, a reguły temporalne orzekania.....	139
4.3.1.	Akta sprawy, a zasada orzekania według stanu faktycznego z daty podjęcia zaskarżonej rozstrzygnięcia.....	139
4.3.2.	Akta sprawy, a aktualność stanu faktycznego sprawy sądownoadministracyjnej.....	144
4.4.	Niewyjaśnienie stanu faktycznego, a brak określonych dokumentów w aktach administracyjnych.....	145
<b>ROZDZIAŁ 5.....</b>		<b>150</b>
<b>Uzupełniające postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym</b>		
5.1.	Przebieg rozprawy przed sądem administracyjnym i dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu.....	150
5.1.1.	Sprawozdanie (referat) sędziego oraz żądania, wnioski i wyjaśnienia stron.....	150
5.1.2.	Wniosek dowodowy strony.....	153
5.1.3.	Wniosek dowodowy strony w formie dokumentu elektronicznego...155	
5.1.4.	Przeprowadzenie postępowania dowodowego z urzędu.....	159
5.1.5.	Dokument w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a.....	160

5.1.5.1.	Problem definicji dokumentu.....	161
5.1.5.2.	Dokument elektroniczny jako dowód z dokumentu...	163
5.1.5.3.	Dokument urzędowy.....	167
5.1.5.4.	Dokument prywatny.....	172
5.1.5.5.	Znaczenie pojęcia „dokument” orzecznictwie sądowym.....	173
5.1.5.6.	Uzupełniający charakter dowodu z dokumentu.....	176
5.1.6.	Przesłanki przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentu przed sądem administracyjnym.....	176
5.1.6.1.	Przesłanka niezbędności wyjaśnienia istotnych wątpliwości.....	176
5.1.6.2.	Przesłanka nie spowodowania nadmiernego przedłużenia postępowania.....	179
5.1.7.	Przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu.....	180
5.1.7.1.	Postanowienie dowodowe.....	180
5.1.7.2.	Przeprowadzenie dowodu z dokumentu.....	182
5.1.8.	Odpowiednie stosowanie procedury cywilnej w uzupełniającym postępowaniu dowodowym.....	184
5.1.9.	Ograniczania postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym w p.p.s.a. wynikające z orzecznictw.....	186
5.1.9.1.	ograniczenia dowodowe związane z charakterem dowodu.....	187
5.1.9.2.	ograniczenia dowodowe związane z charakterem postępowania dowodowego.....	188
5.2.	Niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy jako przesłanka wzruszalności zaskarżanego aktu.....	189
5.2.1.	Etapy działania sądu administracyjnego służące identyfikacji naruszeniu przepisów postępowania.....	189
5.2.2.	Normatywny wzorzec postępowania.....	191
5.2.3.	Kwalifikacja wad związanych z postawą faktyczną rozstrzygnięcia administracyjnego.....	193
5.2.4.	Rozbieżności pomiędzy normatywnym wzorcem postępowania, a stanem odzwierciedlonym w aktach sprawy, w świetle możliwości przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego.....	194
5.3.	„Nowe dowody” jako podstawa uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia na podstawie art. 145 §1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.....	195

5.4.	Wpływ rozszerzenia uprawnień orzecznich (art. 145a p.p.s.a). na zakres postępowania dowodowego.....	202
5.5.	Dostateczne wyjaśnienie sprawy przed sądem administracyjnym.....	206
5.6.	Dopuszczalność prowadzenia uzupełniając postępowanie dowodowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz w trybie mediacji.....	208
5.6.1.	Możliwość prowadzenia dowodowego w trybie art. 106 p.p.s.a. przed NSA.....	208
5.6.2.	Możliwość prowadzenia dowodowego w trybie art. 106 p.p.s.a w trakcie mediacji.....	210
<b>WNIOSKI.....</b>		<b>212</b>
<b>BIBLIGRAFIA.....</b>		<b>220</b>
<b>WYKAZ ORZECZEŃ.....</b>		<b>236</b>



## WSTĘP

### I.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Natomiast zgodnie z art. 184 Konstytucji RP „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”. Takie umocowanie w ustawie zasadniczej powoduje, że obowiązujący w Polsce model sądownictwa administracyjnego ma charakter kontrolny (weryfikacyjny), a cechą tego modelu jest wyłączenie kompetencji sądu administracyjnego do samodzielnego ustalania stanu faktycznego lecz jedynie weryfikacji legalności ustaleń faktycznych dokonanych przez skarżony organ<sup>1</sup>.

Konsekwencją przyjętego modelu weryfikacyjnego sądownictwa administracyjnego jest treść:

- art. 106 § 3 p.p.s.a sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.
- art. 133 § 1 p.p.s.a sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy.

Przepisy te konkretyzują istotę sądowej kontroli administracji publicznej wynikającą z art. 184 Konstytucji RP. Zgodnie z unormowaniem ustawy zasadniczej zadaniem sądów administracyjnych jest ocena zgodności z prawem aktów, kończących postępowanie przed organami administracji publicznej, a nie prowadzenie tego postępowania w zastępstwie organów<sup>2</sup>.

W uchwale z 15 lutego 2010 r.<sup>3</sup> NSA wskazał, że kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się do oceny działalności organu administracji na trzech płaszczyznach:

- 1) oceny zgodności działania organu z prawem materialnym,
- 2) dochowania wymaganej prawem procedury,

<sup>1</sup> Trafnie wskazuje M. Romańska, „sąd nie może rozważać sprawy inaczej (zarówno w płaszczyźnie faktycznej, jak i prawnej) niż rozstrzygnięta skarżonym aktem”. *Mechanizm rozpoznania skargi przez sąd administracyjny* T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 235.

<sup>2</sup> Wyrok NSA z 25 kwietnia 2013 r., I GSK 76/12 cbois.

<sup>3</sup> II FPS 8/09 ONSAiWSA 2010, Nr 3, poz. 39. Podobnie A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 231.

3) respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych.

Podmiot wnoszący skargę do sądu administracyjnego liczy, że zostanie mu udzielona ochrona prawna, rozumiana jako wnikliwa kontrola zaskarżonego działania administracji bądź jej beczynności czy przewlekłego prowadzenia postępowania, zakończona sprawiedliwym, w odczucie skarżącego, orzeczeniem co do istoty sprawy<sup>4</sup>.

Według B. Adamiak, obowiązujące rozwiązanie prawne przyjmują jako zasadniczą funkcję sądownictwa administracyjnego – funkcję ochrony praworządności. Jednostka, której prawo podmiotowe zostało naruszone wadliwym działaniem administracji publicznej ma zagwarantowaną prawem możliwość żądania usunięcia tego naruszenia w wyniku uruchomienia kontroli sądu administracyjnego. Dlatego też podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki<sup>5</sup>.

Realizacja zasady praworządności ma ścisły związek z zasadą prawdy obiektywnej, ponieważ prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. Zasada ogólna prawdy obiektywnej odpowiada funkcjom prawa procesowego administracyjnego, które nie są ograniczone wyłącznie do ochrony praw jednostki, przy załatwianiu spraw indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, ale też i ochroną interesu publicznego<sup>6</sup>.

Innymi słowy, aby rozstrzygnięcie było postrzegane jako prawidłowe (sprawiedliwe) musi zostać wydane po ustaleniu okoliczności faktycznych zgodnych z obiektywnym stanem rzeczywistym (bądź po skontrolowaniu prawidłowości tych ustaleń przez organ) w postępowaniu prowadzonym według z góry wytyczonych i znanych zasad.

J. Zimmermann celnie wskazał, że sędzia administracyjny „musi umieć nie tylko stosować normę prawa – a ściślej: nie stosować jej dosłownie samemu, ale badać prawidłowość jej zastosowania, ale powinien jednocześnie należycie oceniać stany faktyczne z bardzo wielu dziedzin administrowania [...]. Proces myślowy sędziego administracyjnego powinien biec w ślad za procesowym myślowym organu, którego akt sąd ten kontroluje. Sędzia ten nie tylko więc „sądzi” w tradycyjnym rozumieniu tego słowa, ale w swojej świadomości powinien sam rozstrzygnąć sprawę administracyjną, żeby należycie ocenić, czy organ rozstrzygnął ją prawidłowo<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> J. Jagielski, *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 141 i n.

<sup>5</sup> B. Adamiak *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003

<sup>6</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 66.

<sup>7</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego* s. 247 Warszawa 2013, za H. Izdebski, *Sądy administracyjne a podział władz*, ZNSA 2017 nr. s. 9-17

Tym samym obowiązkiem sądu administracyjnego jest m.in. zbadanie, czy nie doszło do naruszenia zasad ogólnych postępowania wyjaśniającego przed organem administracji. Przedmiotem oceny sądu jest tu proces ustalania przez organ podstawy faktycznej rozstrzygnięcia administracyjnego. Badanie podstawy faktycznej w świetle prawidłowości zastosowania procedury (zasad ogólnych postępowania administracyjnego) sprawia, że bezpośrednim przedmiotem działalności kontrolnej sądu administracyjnego staje się stan faktyczny sprawy administracyjnej.

W trakcie kontroli legalności zaskarżonego aktu sąd administracyjny władny jest dokonać wiążącej oceny zastosowania prawa materialnego przez organ administracji, tj. przyrównać przyjęty stan faktyczny do miarodajnej normy prawa materialnego. A w konsekwencji ustalić na tej podstawie czy stan faktyczny jest kompletny, a jeżeli nie, to czy jego braki da się uzupełnić w ramach uzupełniającego postępowanie dowodowego przed sądem, czy też należy wyeliminować zaskarżone rozstrzygnięcie.

Wydawać by się mogło, że ze względu przejęty model sądownictwa administracyjnego, lapidarność regulacji postępowania dowodowego w p.p.s.a, (oraz bogactwo dorobku orzeczniczego) zagadnienie zastosowania art. 106 § 3 p.p.s.a. nie powinno rodzić najmniejszych kontrowersji. W mojej ocenie, problematyka charakteru uzupełniającego postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym nadal pozostaje aktualna, co więcej – wobec poniżej wymienionych przyczyn – zasługuje na odświeżoną analizę.

Po pierwsze, za koniecznością ponownego spojrzenia na art. 106 § 3 p.p.s.a. przemawia fakt, pojawiających się od jakiegoś czasu w literaturze przedmiotu postulatów (i związanej z nimi dyskusji) o niedostatkach kasacyjnego modelu sprawowania kontroli administracji publicznej i potrzebie jego zweryfikowania.

Po drugie, jedną z konsekwencji powyższego dyskursu była nowela z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>8</sup>, w której ustawodawca dodając art. 145a p.p.s.a zdecydował się wprowadzić kolejny wyjątek od zasady kasacyjnego charakteru uprawnień sądu administracyjnego.

Po trzecie, ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup> z dniem 31 maja 2019 r. wprowadziła do p.p.s.a. pojęcie „dokumentu elektronicznego”.

Po czwarte, za potrzebą bliższej analizy uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przemawia również fakt licznych nowelizacji wprowadzonych m.in. ustawą z 3

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 poz. 658.

<sup>9</sup> Dz.U.2014 poz. 183 ze zm.

grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup>, ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>. Powyższe nowelizacje, co prawda, nie odnosiły się bezpośrednio do uzupełniającego postępowania dowodowego prowadzonego trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., ale dotyczyły m.in. postępowania wyjaśniającego przed organami administracji.

Po piąte, dla prawidłowego zrekonstruowania uprawnienia sądu administracyjnego do przeprowadzenia uzupełniającego dowodu z dokumentu konieczne jest przenalizowanie realizacji zasady prawdy materialnej na etapie postępowania administracyjnego i kontroli jej realizacji na etapie postępowania przed sądem administracyjnym. Konieczność ta wynika m.in. z faktu, że wieloletnia praktyka sądów administracyjnych wykazała, że strony (w tym profesjonalni pełnomocnicy), mając do dyspozycji dwie instancje administracyjne, dopiero na etapie wniesienia skargi do sądu, wykazują inicjatywę dowodową usiłując zakwestionować poczynione w sprawie przez organ ustalenia faktyczne.

## II.

Powyższe czynniki zainspirowały mnie do podjęcia badań nad istotą uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przed sądem administracyjnym, przede wszystkim w celu uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) Czy przyjęcie jako zasady, że sąd administracyjny nie prowadzi własnego postępowania dowodowego, lecz orzeka na podstawie akt sprawy, stanowi wystarczającą przesłankę skutecznego wykonywania sądowej kontroli legalności funkcjonowania administracji publicznej?
- 2) Jaką rolę w tak ukształtowanym modelu sądowej kontroli administracji pełni instytucja uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu?

Próba odpowiedzi na powyższe pytania (zamierzenia badawcze) stała się zasadniczym celem mojej rozprawy. Natomiast zakres i kolejność podejmowanych w niej rozważań określonych tematem niniejszej rozprawy został zdeterminowany najpierw procesem ustalania prawdy materialnej przez organy administracji, a następnie procesem weryfikacji przyjętego przez organ stanu faktycznego sprawy w kasacyjnym modelu sądownictwa administracyjnego wyposażonego w możliwość przeprowadzeniu uzupełniającego postępowania z dokumentu.

---

<sup>10</sup> Dz.U. z 2011 r, Nr 6, poz. 18 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

Realizacja tak nakreślonego celu ma miejsce w trzech etapach. Na etapie pierwszym (rozdział 1 i 2), za konieczne uznałem określenie pojęcia ogólnych zasad prawa, w tym przede wszystkim prawdy materialnej i jej znaczenia w procedurze administracyjnej. Zasadne będzie prześledzenie przebiegu postępowania wyjaśniającego, ze szczególnym uwzględnieniem zasad ogólnych nim rządzących oraz inicjatywy dowodowej strony.

Na etapie drugim (rozdział 3), za kluczowe uznałem przybliżenie polskiego modelu sądownictwa administracyjnego w zakresie charakteru sprawowanej kontroli. Z tego powodu, znalazły się tu rozważania, których celem jest scharakteryzowanie polskiego modelu sądownictwa administracyjnego, jak również dotyczące zagadnienia efektywności sądowej kontroli administracji.

Założyłem, że zrealizowanie powyższych celów umożliwi realizację celu podstawnego pracy na etapie trzecim (rozdział 4 i 5), gdzie dokonuję szczegółowej analizy dopuszczalności, charakteru i przebiegu uzupełniającego postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym z uwzględnieniem kolejnych zmian ustawodawczych. Przy tym, wszystkie kwestie związane z pojęciem „dokumentu” poddaję analizie dopiero w rozdziale 5. Zabieg ten uznałem za uzasadniony, ponieważ pojęcie dowodu z dokumentu jest immanentnym elementem postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym.

### III.

Całokształt kwestii charakterystycznych dla postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego, ze względu na ramy objętościowe oraz ilość możliwych do poruszenia zagadnień, byłby zbyt szerokim polem badawczym, i wykraczałby poza ramy niniejszej rozprawy, w swych rozważaniach ograniczam się tylko do etapów postępowania wyjaśniającego. Mając na uwadze złożenia badawcze, zmierzające do uchwycenia istoty dopuszczania uzupełniającego dowodu z dokumentu na tle procesu ustalenia prawdy materialnej w trakcie administracyjnego postępowania wyjaśniającego, rozważania dotyczące przebiegu postępowania dowodowego przed organami administracyjnymi opieram na analizie cech charakterystycznych postępowania wyjaśniającego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości uczestnictwa strony w postępowaniu dowodowym.

Również z tego względu, ale także, aby nie zaciemniać przyjętej płaszczyzny badawczej, rozważania poświęcone normatywnym założeniom udziału strony w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym opieram na regulacjach zawartych w k.p.a., a w węższym zakresie odnoszę się również do regulacji w zakresie o.p. Czynię to jedynie wówczas, gdy za-

warte w o.p. regulacje postępowania wyjaśniającego istotnie różnią się od rozwiązań przyjętych na gruncie k.p.a.

#### IV.

Z uwagi na fakt, że przedmiotem pracy jest analiza obowiązujących przepisów prawnych, podstawową metodą badawczą w niej zastosowaną jest metoda analityczno-prawna. Uzupełniająco zaś korzystam z innych metod badawczych. W pewnym zakresie potrzebne jest sięgnięcie do ustawodawstw uprzednio obowiązującego (metoda historyczna), co umożliwi przybliżenie ewolucji zarówno administracyjnego postępowania wyjaśniającego jaki i zmian na gruncie procedury sądownoadministracyjnej. Natomiast zastosowanie metody komparatystycznej pozwala na porównanie odrębności realizacji zasady prawdy materialnej na etapach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, jak również przedstawienie założeń polskiego modelu sądownictwa administracyjnego, na tle modeli tego sądownictwa zastosowanych w innych państwach.

W niniejszej rozprawie uwzględniono stan prawny na dzień 1 czerwca 2019 r.

# ROZDZIAŁ 1

## Zasada prawdy materialnej jako reguła ustalania stanu faktycznego sprawy w postępowaniu administracyjnym

### 1.1. Pojęcie zasady ogólnej prawa

#### 1.1.1. Zasady ogólne prawa w znaczeniu dyrektywnym i opisowym

Pojęcie „zasady ogólnej prawa” jest uogólnieniem natury teoretycznej i jako takie może być różnie ujmowane i definiowane. Po pierwsze, w ujęciu powszechnym (słownikowym) pojęcia „zasada” to: a) prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo, b) norma postępowania, c) ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach, d) podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś<sup>1</sup>. Po drugie, pojęcie zasada jest często używana zamiennie z pojęciem „reguła”. Słowniki również traktują te terminy niemalże jak synonimy i definiują jako określony lub wymagany sposób postępowania. Różnice znaczeniowe można jednak zarysować, jeśli odwołamy się do słów pokrewnych. Słowo „reguła” można skojarzyć z czasownikiem „regulować”, natomiast słowo „zasada” z czasownikiem „zasadzać się” (bazować, mieć za podstawę) oraz przymiotnikiem „zasadniczy” (podstawowy, fundamentalny, pierwotny, ważny, doniosły). Termin „zasada” jest zatem pojęciem szerszym, gdyż nie tylko oznacza normę czy określony sposób postępowania, lecz również nadaje tej normie pewną wagę.

W języku prawniczym termin „zasady prawa” jest używany powszechnie, choć nie zawsze towarzyszy temu rozbudowana refleksja teoretyczna.

W literaturze przedmiotu pojawił się problem braku konsekwencji w używaniu poszczególnych nazw. Zasady często są definiowane za pomocą określeń bardzo ogólnych (idee, dyrektywy), których treść nie jest bliżej precyzowana, nadto, niejednokrotnie trudno ustalić, czy określenia te, używane przez różnych autorów, są tożsame (jednolite) ponieważ różnorodność funkcji przypisywanych zasadom wskazują raczej na niejednolitość ich rozumienia. W związku z tym w nauce prawa podjęto próby usystematyzowania znaczeniowego omawianego pojęcia. W polskim piśmiennictwie prawniczym dominuje pogląd, że zasady prawa mogą być pojmowane dyrektywalnie (dyrektywnie) albo opisowo. Koncepcja ta opiera

---

<sup>1</sup> Uniwersalny słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowe PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zasada.html>

się na poglądach przedstawionych przez J. Wróblewskiego oraz pracach teoretyków prawa ze środowiska poznańskiego S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego oraz Z. Ziemińskiego<sup>2</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując zasady pojmowane dyrektywalnie to zasady uznawane za normy danego systemu. Zasady pojmowane opisowo wykorzystywane są do scharakteryzowania systemu prawnego, wskazania powiązań funkcjonalnych pomiędzy poszczególnymi normami, wskazania roli społecznej danej normy.

W koncepcji J. Wróblewskiego zasadami prawa są tylko obowiązujące normy prawa pozytywnego. "Ogólne zasady prawa to normy systemu prawa (lub uznane konsekwencje tych norm), które zostają ocenione jako zasadnicze, to znaczy jako szczególnie ważne dla systemu prawa lub jego części". Normę taką ocenia się jako zasadniczą ze względu na: a) miejsce normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa, b) stosunek normy do innych norm, c) rolę normy w konstrukcji prawnej, d) inne oceny natury społeczno-polityczno-prawnej.<sup>3</sup>

Twórcy zasad w znaczeniu opisowym podkreślają, w podstawowym znaczeniu, zasada opisowa to „wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia”<sup>4</sup>. Wzorzec ten, albo może być odtworzeniem istniejącej w danym porządku prawnym konstrukcji prawnej, albo też może mieć charakter projektujący — z niego wywodzi się dopiero kształt takiej konstrukcji.

Określenie zasada prawa w znaczeniu opisowym opiera się na dwóch elementach: a) negatywnym, w myśl którego zasada opisowa to każda zasada, która nie jest zasadą dyrektywalną; b) pozytywnym, odwołującym się do wyróżnienia rodzaju zasady opisowej zgodnie z ustaleniami różnych gałęzi prawa.

W literaturze podkreślane jest, że „zasada w znaczeniu opisowym” nie pozwala na zdefiniowanie pojęcia „zasada prawa”<sup>5</sup>. Argumentuje się, że określenie takie jest bardzo ogólne, a jego sprecyzowanie może nastąpić dopiero przez odwołanie się do poszczególnych gałęzi prawa. Przede wszystkim, określenie zasad opisowych nie jest zbyt pomocne w nadaniu bądź odmówieniu jakiemś powiązanemu funkcjonalnie zespołowi norm charakteru zasadniczego. Nie wynika z niego kryterium, które byłoby przydatne przy wyodrębnianiu klasy zasad opisowych. Mając na uwadze powyżej przedstawioną próbę scharakteryzowania zasad prawa w znaczeniu opisowym można przyjąć, że mogą być postrzegane jak generalne postulaty sy-

<sup>2</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

<sup>3</sup> J. Wróblewski (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399.

<sup>4</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 43.

<sup>5</sup> P. Sarnecki, *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997 s. 15 i n..



temu prawa nie mające charakteru normatywnego (nie będące konsekwencjami norm prawa pozytywnego).

Podkreślając wieloznaczność terminu „zasada opisowa” proponuje się dla jej uniknięcia zrezygnowanie z tego terminu i w zależności od kontekstu używanie zwrotów „wzorzec”, „typ” „instytucja”, czy też postulat, ponieważ termin „zasada” powinien być zastrzeżony dla zasad w znaczeniu dyrektywalnym<sup>6</sup>. Zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym to normy prawa obowiązującego lub logiczne konsekwencje tych norm. Istotę powyższego podziału trafnie ilustruje np. różnica pomiędzy zasadą podatkową, a zasadą prawa podatkowego. Ta pierwsza jest pewną ideą myśli podatkowej, którą nauka adresuje do prawodawcy i praktyki podatkowej np. zasada sprawiedliwego opodatkowania, a nie normą obowiązującego prawa pozytywnego<sup>7</sup>. Druga zaś jest zasadą ściśle wyartykułowaną w przepisach o.p., np. zasada prawdy obiektywnej.

Podział na zasady prawa w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym wprowadza zasadniczy podział na zasady – normy (prawa pozytywnego) i inne zasady (postulaty). Podział ten ma tę zaletę, że stara się rozdzielić płaszczyznę normatywną od pozanormatywnej. Należy jednak zaznaczyć, że zarówno pojemność pojęciowa zasad w znaczeniu opisowym, jak i częściowo odmienne założenie w tej materii<sup>8</sup> spowodowały, że podział ten nie jest przez wszystkich autorów rozumiany jednolicie.

J. Wróblewski podnosił, że zasady opisowe nie są postulatami systemu (części systemu) prawa zdefiniowanymi negatywnie jako "reguły, którym przypisuje się charakter ogólnych zasad prawa", a które zasadami systemu prawa nie są, gdyż nie są to normy prawa pozytywnego ani też konsekwencje "quasi-logiczne" tych norm"<sup>9</sup>.

Trzeba pokreślić, że J. Wróblewski rygorystycznie wskazując, aby ograniczać pojęcie zasady do znaczenia dyrektywalnego jednocześnie postulował, że dla zasad w znaczeniu opisowym używać określenia postulatów systemu prawa wyrażających określone koncepcje odnoszące się do tworzenia prawa i stanowiących wskazówkę dla działalności prawodawcy. Są one wynikiem przyjęcia określonego ustroju społeczno politycznego oraz stosunków społecznych zachodzących w danym czasie. W przeciwieństwie do zasad zdecydowanie większą rolę odgrywają w procesie tworzenia prawa, stanowiąc wskazówkę dla ustawodawcy, niż w procesie wykładni i stosowania prawa.

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *op. cit.* s.16.

<sup>7</sup> A. Mariański, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika*, Warszawa 2011, s. 43.

<sup>8</sup> Niektóre zasady przez jednych są uznawane za obowiązujące normy prawne, a przez innych za zasady postulatów.; por. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ 1965, „Nauki Humanistyczne”, Seria I, z. 43, s. 17-38.

<sup>9</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986 s. 399.

W literaturze przedmiotu dyskurs poglądów pomiędzy J. Wróblewskim a „szkołą poznąską” (prace S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, Z. Ziemińskiego) nazywany jest „konceptcją tradycyjną” i jest przedstawiany na tle koncepcji doniosłego, niekonkluzywnego i optymalizacyjnego (stopniowego) charakteru zasad. Koncepcje te są obecne jednak głównie w zachodnim prawodawstwie, a za najważniejsze z nich należy uznać stanowisko Ronalda Dworkina i Roberta Alexy’ego<sup>10</sup>.

Koncepcja tych autorów wyróżnia, na podstawie kryterium „logicznego”, dwie grupy rozłącznych wypowiedzi normatywnych (norm postępowania) – reguły oraz zasady prawne. Każda norma postępowania jest bądź zasadą bądź regułą i żadna z nich nie może wykazywać jednocześnie właściwości zasad i reguł.

Reguły to takie wypowiedzi, które stosuje się na zasadzie „wszystko albo nic”. Nie mają one zatem charakteru normującego, gdyż reguła albo znajduje zastosowanie albo nie. Konstrukcja ta zakłada, że w sytuacji faktycznej, w której spełniona jest hipoteza normy, konsekwencje prawne określone w jej dyspozycji albo powstają (gdy norma obowiązuje) albo też nie powstają (gdy norma nie obowiązuje) w jej dyspozycji („wymuszenie decyzji”). Zatem reguły są dyrektywami definiowanymi (konkluzywnymi).

Zasady w ujęciu Dworkina to takie normy, które stanowią argument za konkluzją, że powstają pewne konsekwencje prawne, aczkolwiek konsekwencje te nie następują automatycznie przy zajściu przewidzianych przez daną zasadę okoliczności. Zasady zatem nie wyznaczają normatywnie decyzji organowi stosującemu prawo, lecz wskazują tylko na pewien kierunek argumentacji. Przykładem tak rozumianej zasady jest racja argumentacyjna, którą organ powinien wziąć pod uwagę, ale niewyznaczająca konsekwencji prawnych, które winien orzec.

Zasady odróżnia od reguł zakres ich respektowania. Różnica między regułami, a zasadami prawa stanowi wiodącą przesłankę do ujmowania koncepcji R. Dworkina jako teorii niekonkluzywnego charakteru zasad. Innymi słowy Dworkin definiuje „reguły” w sposób pośredni, zestawiając je z „zasadami”. Twierdzi, że różnica między zasadami prawa, a regułami prawa jest natury logicznej. Jeśli zachodzą okoliczności wskazywane przez regułę, to albo jest ona ważna i zmusza do przyjęcia wynikającego z niej rozstrzygnięcia, albo nie. Zasady funkcjonują w inny sposób, gdyż nie pociągają za sobą automatycznie konsekwencji prawnych. Raczej wskazują pewien kierunek argumentacji, niż wymuszają określone decyzje. Zasady, w przeciwieństwie do reguł, mogą być realizowane tylko w pewnym stopniu, gdyż realizację

---

<sup>10</sup> R. Alexy *Teoria prawa podstawowych* Warszawa 2010, Warszawa 2010, rozdz. III.1, L. Bielecki, P. Ruczkowski *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2011 r., s 190 i n.

jednej zasady można ograniczyć w przypadku konieczności realizacji innej. Konflikt zasad jest rozwiązywany poprzez przyznanie pierwszeństwa jednej z nich, przy czym jeśli jedna z zasad jest realizowana w większym stopniu to druga w stopniu mniejszym i należy dążyć do optymalizacji stopnia ich urzeczywistniania. Zdaniem Dworkina zasady dystynguje od reguł okoliczność, iż mają one wymiar „ważności”, którego reguły są pozbawione. W przeciwieństwie do reguł, które obowiązują w danym porządku normatywnym z jednakową „mocą” zasady, w odmiennych okolicznościach mają różną wagę tzn., że w niejednakowym stopniu winny być brane pod uwagę przy wydawaniu orzeczenia przez organ stosujący prawo. W przypadku zatem kolizji jakiejś zasady z inną, o większej doniosłości, przy wydawaniu orzeczenia pierwsza może być pominięta (lub uwzględniona tylko częściowo), a druga zastosowana. Natomiast w odmiennych okolicznościach (stanach faktycznych) znajdzie zastosowanie pierwsza, a nie druga<sup>11</sup>.

Powracając do przedstawionego wcześniej tradycyjnego sporu doktryny należy podkreślić, że podział na zasady w znaczeniu dyrektywnym i zasady (postulaty) opisowe są, dla niektórych autorów, punktem wyjścia do odmiennego, aczkolwiek osadzonego w omawianym podziale, sklasyfikowania zasad prawa.

Z. Kmiecik postrzega zasady prawa w czterech aspektach<sup>12</sup>. Po pierwsze, zasady prawa w sensie normatywnym jako reguły wynikające z postanowień konstytucyjnych albo rekonstruowane przy uwzględnieniu ich treści na podstawie innych przepisów wchodzących w skład systemu prawa. Po drugie, zasady prawa jako wzorce zachowań czyli wypracowane przez doktrynę uogólnienia rozwiązań prawnych, a nawet wzorce zachowań nie unormowane wyraźnie przez prawo, lecz uznane za wiążące. Po trzecie, zasady prawa jako wzorce regulacji dla wskazywania „typu ukształtowania jakiejś instytucji prawnej (funkcjonalnie powiązanego zespołu norm) odnoszącej się do określonej dziedziny spraw. Tak pojmowane zasady wyrażają w wielu wypadkach przeciwstawne sposoby uregulowania pewnej kwestii. Po czwarte, zasady prawa jako postulaty zawierające syntetyczne oceny i określające pożądany stan rzeczy.

Autor powyższego rozróżnienia rozumienia pojęcia zasad prawa wskazuje również na pogląd A. Jaroszyńskiego, który zdecydowanie odrzucił możliwość wyodrębnienia zasad ogólnych prawa jako norm prawnych lub norm – wniosków z innych norm czyli, że w piśmiennictwie pojawia się również pogląd, zgodnie z którym pojęcie zasad prawa dotyczy tylko i wyłącznie zagadnień nie będących przedmiotem regulacji prawnych. Zdaniem A. Jaro-

<sup>11</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 56-65.

<sup>12</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35 i n.

szyńskiego zasady ogólne nie są normami prawa, ze względu na to, że nie ma norm prawa, które miałyby znaczenie zasadnicze dla pozostałych rozwiązań prawnych<sup>13</sup>. Innymi słowy przepis prawa zawierający normę uznaną przez innych autorów za „zasadę prawa” jest takim samym przepisem prawa, jak inny przepis prawa zawierający normę, która nie posiada atrybutu „zasady prawa”.

Mając na uwadze, tak daleko idące rozbieżności w rozumieniu pojęcia „ogólne zasady prawa”, w piśmiennictwie obecny jest również pogląd, że omawiane rozbieżności doktryny praktycznie uniemożliwiają sformułowanie sprawozdawczej definicji zasad prawa<sup>14</sup>.

Fakt, że próba skonstruowania pojęcia zasad prawa, w taki sposób by, pozwalał na zlikwidowanie wszelkich niedogodności nie dały pozytywnych rezultatów powoduje, że w dalszej części pracy, będę posługiwał się terminem „zasada prawa” zasadniczo w znaczeniu dyrektywalnym, a jeżeli pojęcie to zostanie użyte w znaczeniu opisowym zabieg ten zostanie opatrzony stosownym komentarzem.

W mojej ocenie powyższe założenia pozwalają na przyjęcie definicji J. Wróblewskiego, zgodnie z którą zasady ogólne są normami lub uznanymi konsekwencjami grupy norm systemu prawa pozytywnego, które mają charakter zasadniczy ze względu na: miejsce normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunek logiczny normy do innych norm, rolę normy w konstrukcji prawnej<sup>15</sup>.

### **1.1.2. Nadrzędność zasad ogólnych w stosunku do innych norm**

Konstrukcja powyższej definicji opiera się, poza założeniem, że zasady ogólne to normy lub konsekwencje norm systemu prawa, na konstatacji, że określanie normy prawnej mianem „zasada” służy do wyróżnienia danej normy spośród innych norm poprzez wskazania jej nadrzędnego charakteru. Wymaga podkreślenia, że pojęcie nadrzędności w literaturze jest stosowane wymiennie z pojęciem zasadniczości. „Zasadniczość” może być wyodrębniana na podstawie różnych kryteriów, przy czym J. Wróblewski sprowadza je do następujących czterech:

- 1) kryterium hierarchicznej nadrzędności norm (np. normy Konstytucji w stosunku do innych norm)

<sup>13</sup> A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Kraków 1977, s. 74 -105.

<sup>14</sup> J. Zimmermann podnosi, że pojęcie zasady praw jest na tyle wieloznaczne, że jego zakres zależy będzie każdorazowo z przyjętej konwencji. Ujawnia się tu znaczne pole do rozważań doktryny i do dyskusji, a przede wszystkim pola orzecznictwa sądowego, które również może poprzez swoje jednolite rozstrzygnięcie tworzyć lub kształtować zasady ogólne. Patrz J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005 r., s. 71.

<sup>15</sup>K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92 i n.

- 2) kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych (jako „normę zasadniczą” traktuje się normę, która stanowi rację dla całej grupy norm)
- 3) kryterium szczególnej roli spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji prawnej instytucji prawnej,
- 4) kryterium funkcjonalne, czyli kryterium doniosłości społecznej danej normy<sup>16</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria „zasadniczości” można dojść do przekonania, że są one tożsame z podziałem sposobów rozumienia „nadrzędności” w ujęciu S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego<sup>17</sup>.

Nadrzędność określonych zasad w stosunku do innych norm prawnych sprowadza się, po pierwsze, do tego, że „zasady” są normami zawartymi w akcie o wyższej pozycji hierarchicznej. Przykładem tutaj są normy ustawy zasadniczej. Według tych autorów nadrzędność uznawanych za „zasady prawa” norm zawartych w ustawie konstytucyjnej nie sprowadza się jedynie do nadrzędności hierarchicznej w stosunku do norm zawartych w aktach prawotwórczych niższego stopnia, lecz mogą być rozpatrywane w tym aspekcie, że w wielu przypadkach wyznaczają one z jednej strony formalne podstawy prawotwórcze, jako normy udzielające kompetencji do stanowienia norm, a z drugiej strony wyznaczają merytoryczny kierunek prawotwórstwa.

Po drugie, nadrzędność może oznaczać większą doniosłość społeczną nakazów zawartych w „zasadzie”, niż nakazów zawartych w normach nie będących zasadami lub przynajmniej – szerszy zakres zastosowania czy szerszy zakres normowania „zasady prawa” - od zakresu normowania zwykłych norm prawnych.

Po trzecie, miano „zasady” otrzymują normy zawarte w jednostkach redakcyjnych ustaw określanych jako „przepisy ogólne”. Podnosi się, że w „przepisach ogólnych” zakodowane są nie tyle samodzielne normy prawne, co jakieś elementy dopełniające w stosunku do wielu norm zakodowanych w „częściach szczególnych”. Umieszczenie przepisu w „części ogólnej” ustawy stwarza domniemanie, że normy zawarte w przepisach tej części są normami „zasadniczymi” w stosunku do pozostałych norm ustawy, czy też że element zawarte w tych przepisach w istotny sposób modyfikują treść norm zakodowanych w części szczegółowej.

Wskazani powyżej autorzy stwierdzają, że przedstawione sposoby pojmowania „nadrzędności” nie wykluczają się wzajemnie. Jeżeli np. „nadrzędność” zasady polega na nadrzędności hierarchicznej aktu prawnego, w którym jest ona sformułowana, to żadna norma

---

<sup>16</sup> K. Opałek, J. Wróblewski, *op. cit.*

<sup>17</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*

niższego rzędu nie może być z taką „zasadą” niezgodna logicznie, czy też ujmując szerzej, nie może być z nią niezgodna prakseologicznie.

Natomiast większy stopień ogólności jakiejś normy uznawanej za „zasadę” wśród norm hierarchicznie tego samego rzędu, nie wyklucza uznania normy o jakimś węższym zakresie zastosowania, czy węższym zakresie normowania, a zgodnej z „zasadą”, za normę mimo to obowiązującą. Normę taką uznaje się za *lex specilis* (zasadę szczegółową), która stanowi ograniczenie „zasady ogólnej” w zakresie zastosowania czy w zakresie normowania (formułowanej wprawdzie bezwyjątkowo, ale występującej obok norm niezgodnych z nią) ograniczając jej rzeczywisty zakres zastosowania lub normowania.

Wzajemna relacja pojęć: zasada ogólna, zasada szczegółowa jest w literaturze problematyczne. K. Ziemiński wskazuje<sup>18</sup>, że ich wzajemne relacje przedstawiają się odmiennie w zależności od funkcji jakie pełnią. Autor ten podnosi, że jedyną prawidłowością, i to dość często łamaną przez prawodawcę, jest to, że zasady szczegółowe rozwijają postanowienia zasad ogólnych. Wskazuje się również, że nadrzędność może oznaczać także związek podporządkowania instrumentalnego lub związek pomiędzy zespołem zasad również określonym mianem zasady, z zasadą stanowiącą część składową takiego zespołu<sup>19</sup>.

Zastanawiając się nad powyższymi próbami zrozumienia wzajemnych relacji między zasadami prawa można dojść do wniosku, że w istocie stanowią one, próbę ustanowienia reguł kolizyjnych. Opisane wyżej koncepcje rozumienia zasad prawa jak również sposoby rozumienia ich nadrzędności prowadzą do zagadnienia funkcji jakie pełnią one, bądź to w systemie prawa w ogóle, bądź w systemach jego poszczególnych gałęzi.

### 1.1.3. Funkcje i typologia zasad prawa

Według L. Bieleckiego i P. Ruczkowskiego katalog funkcji zasad prawa przedstawia się następująco<sup>20</sup>.

- 1) Dla zasad pojmowanych dyrektywnie i przy rozróżnieniu podsystemów gałęziowych skodyfikowanych:
  - a) pełnienie roli systematyzującej (porządkującej) służącej szczególnemu wyróżnieniu spośród norm prawnych danego systemu, norm nadrzędnych w stosunku do innych,

<sup>18</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Poznań 1989, s. 55.

<sup>19</sup> Przykładowo W. Siedlecki wskazuje, że „dominujące znaczenie w naszym systemie prawa procesowego przypada zasadzie prawdy obiektywnej, w stosunku do której pozostałe zasady stanowią gwarancję jej realizacji” patrz W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1968, s. 45.

<sup>20</sup> L. Bielecki, P. Ruczkowski *op. cit.*

- b) dostarczanie przesłanek cennych w procesie stosowania prawa do posługiwania odpowiednimi regułami interpretacyjnymi i inferencyjnymi,
- c) wskazywanie podmiotom praw sposobów czynienia użytku z przysługujących im praw

2) Dla zasad w ujęciu opisowym:

- a) pełnienie roli służebnej wobec dydaktyki prawniczej poprzez umożliwienie uporządkowania zagadnień i zwięzłego przedstawienia, różnorodnych w szczególności, całości,
- b) pełnienie roli służebnej wobec praktyki prawniczej i ustawodawstwa poprzez formułowanie opisu danego systemu prawnego i wskazywanie jego wzorców organizacyjnych,
- c) pełnienie roli rejestrującej – poprzez wskazywanie powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi normami danego systemu prawa (określenie prawidłowości systemu),
- d) pełnienie wartości społecznych – poprzez wskazywanie oczekiwanej roli społecznej określonej normy czy instytucji prawnej.

Spojrzenie na zasady ogólne prawa poprzez pryzmat zarówno trudności ich rozumienia, jak również wielość spełnianych przez nie funkcji powoduje, że pojawiają się zasadnicze problemy przy próbie elementarnej klasyfikacji tychże zasad.

Niezwykle pojemna materia pojęciowa zasad prawa nie daje się ogarnąć w postaci wyczerpującej klasyfikacji (uporządkowaniu o charakterze logicznym), co powoduje, że w literaturze przedmiotu, pojawiają się, co najwyżej, koncepcje typologiczne.

W mojej ocenie, najbardziej wyczerpującą z nich przedstawił K. Ziemiński<sup>21</sup>, którego typologia dzieli zasady prawa:

- 1) według kryterium semiotycznego – na zasady opisowe, oceniające i dyrektywne.
- 2) według kryterium zależnego od typu semiotycznego zasad – na zasady abstrakcyjne i konkretne.
- 3) według kryterium zakresu oddziaływania – na zasady wspólne dla różnych systemów prawa, zasady danego systemu prawa i zasady części systemu prawa (gałęzi prawa).
- 4) według kryterium stopnia szczegółowości – na zasady ogólne i szczególne.
- 5) według kryterium doniosłości – na zasady naczelne i zasady pomocnicze

<sup>21</sup> K. Ziemiński, *op. cit.*, s. 57.

- 6) według kryterium zastosowania – na zasady tworzenia prawa i zasady stosowania prawa
- 7) według kryterium działów prawa – na zasady ustrojowe, materialne i proceduralne
- 8) według kryterium aksjologiczno – pragmatycznego – na zasady ustroju politycznego i zasady techniczne
- 9) według kryterium źródła pochodzenia – na zasady ustanowione przez prawodawcę, wypracowane przez doktrynę i ukształtowane przez praktykę
- 10) według kryterium oceny wyrażonej w zasadzie – na zasady wyrażające oceny instrumentalne, zasadnicze, globalne i preferencyjne
- 11) według kryterium przedmiotu oceny – na zasady oceniające zachowania ludzkie i oceniające stan rzeczy
- 12) według kryterium „stopnia języka, w jakim są formułowane” – na zasady drugiego stopnia (metazasady) i zasady pierwszego stopnia
- 13) według kryterium walidacyjnego – na zasady etyczne i pozaetyczne
- 14) według kryterium struktury wewnętrznej - na zasad proste (składające się tylko z jednej normy) i złożone (będące zbiorami norm)
- 15) według kryterium rodzaju dobra chronionego przez zasadę – na zasady chroniące dobro jednostki, chroniące dobra ogólnospołeczne oraz zasady chroniące oba rodzaje dóbr
- 16) według kryterium działań podejmowanych przez administrację – na zasady działań wewnętrznych i działań zewnętrznych.

## **1.2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego**

### **1.2.1. Typologia zasad ogólnych prawa administracyjnego i ich relacja w stosunku do zasad ogólnych postępowania administracyjnego**

Zasady ogólne postępowania administracyjnego są częścią dużo szerszego zbioru pojęciowego jakim są zasady ogólne prawa administracyjnego. Zdając sobie sprawę, że prawo administracyjne nie jest skodyfikowane i nie posiada swojej „części ogólnej” (pomimo niejednokrotnych prób skonstruowania ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego), nauka prawa poszukuje rozwiązania, które mogłyby pełnić rolę takiej części ogólnej i przynajmniej w podstawowym zakresie stanowić bazę wszelkich innych rozwiązań administracyjnoprawnych.



Z. Kmiecik zdefiniował zasady ogólne prawa administracyjnego jako naczelne wartości danego porządku prawnego, przekładalne na odpowiednio abstrakcyjne powinności i wzorce zachowania w sferze stosunków poddanej prawu administracyjnemu<sup>22</sup>.

Z uwagi na tematykę pracy, jak i przyjęty w niej normatywny sposób pojmowania zasad prawa, uznać należy za wystarczający (dla potrzeb tej pracy) zaproponowany przez E. Olejniczak–Szałowską podział zasad ogólnych prawa administracyjnego na zasady prawa ustrojowego, materialnego i procesowego<sup>23</sup>. Jej typologia zasad ogólnych prawa administracyjnego odwołuje się wyraźnie do normatywnego charakteru tychże zasad i grupuje je w dwa zespoły – pierwszy, wspólny dla zasad prawa materialnego oraz drugi obejmujący zasady ustrojowego prawa administracyjnego, czyli normy dotyczące organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Podział ten autorka uzupełnia o dodatkową uniwersalną zasadę – prawa do dobrej administracji.

Do zasad administracyjnego prawa materialnego i procesowego powołana typologia zalicza zasady: 1) demokratycznego państwa prawnego, 2) legalności, równości wobec prawa, sprawiedliwości społecznej 3) ochrony godności człowieka, 4) proporcjonalności, 5) jawności administracyjnej 6) prawa do sądu 7) dwuinstancyjności 8) sprawiedliwości proceduralnej.

Grupa zasad ustrojowych obejmuje zasady: 1) subsydiarności (pomocniczości), 2) kompetencyjności, 3) centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji, 4) sprawności, 5) dualizmu i monizmu, 6) zespolenia.

Próbie ustalenia i usystematyzowania zasad prawa administracyjnego (materialnego i procesowego) zawiera opracowanie przygotowane przez komisję ekspertów państw członkowskich Rady Europy, autoryzowane w dnia 31 maja 1996 r. przez Europejski Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ). Opracowanie to w dużej mierze bazuje na postanowieniach rekomendacji Komitetu Ministrów dotyczących ochrony jednostki w sferze stosunków kształtowanych aktami administracji. Z Kmiecik w swojej monografii wskazuje, że CDCJ do zasad administracyjnego prawa materialnego (*substantive principles*) zalicza zasady: praworządności, równości wobec prawa, zgodności działania z celem ustawowym, proporcjonalności, obiektywizmu i bezstronności, ochrony zaufania i praw suszenie nabytych oraz otwartości administracji. Grupa zasad proceduralnych prawa administracyjnego (*procedural principle*) natomiast obejmuje zasady: dostępu do usług publicznych (urzędu administracyjnego), prawa do wysłuchania, prawa do wsparcia i reprezentacji w postępowaniu, prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawa do powiadomienia o rozstrzygnię-

<sup>22</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 77-78

<sup>23</sup> E. Olejniczak–Szałowska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska–Dębska, R. Michalska – Badziak, E. Olejniczak–Szałowska, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 88.

ciu, poznaniu jego motywów oraz pouczenia o środkach zaskarżenia, zapewnienia wykonania podjętego aktu w terminie. Natomiast do zasad wspólnych gwarantujących ochronę praw jednostki zalicza się: zasadę wymierzania sankcji administracyjnych, zasadę ochrony danych osobowych oraz zasadę weryfikacji aktów administracyjnych<sup>24</sup>.

W literaturze podnosi się również, że interpretacja zasad ogólnych k.p.a. musi uwzględniać niektóre zasady ogólne prawa administracyjnego jako gałęzi prawa i w związku z tym zakres unormowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego wykracza poza regulacje ujęte w k.p.a. jako zasady ogólne. Przykładowo, istotę relacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego do zasad prawa administracyjnego przedstawił R. Suwaj<sup>25</sup>, który podniósł, że konsekwencją państwa prawnego, państwa praworządnego i konstytucyjnego jest to, iż w państwie takim wzajemne stosunki między organami władzy państwowej, a obywatelami i ich organizacjami są ściśle określone przez stabilne i w praktyce stosowane normy prawne. Koncepcja państwa prawa opiera się na założeniu, iż zadaniem prawa jest ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem państwa. Postępowanie administracyjne jest prawem formalnym i służy stosowaniu norm prawa materialnego. Zaś administracyjne prawo materialne reguluje zasady zaspokajania potrzeb publicznych nie na zasadzie równorzędności podmiotów – jak czyni to prawo cywilne – lecz w oparciu o założenie, że przedstawicielowi interesu publicznego (organowi administracji publicznej) przysługuje władztwo publiczne. Wyraża się ono w kompetencji do działania w interesie publicznym i jednostronnego kształtowania stosunków między obywatelem, a władzą państwową bądź samorządową. Przedmiotem tych stosunków prawnych są bądź to obowiązki o charakterze publicznoprawnym, bądź też uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności, które zostały poddane reglamentacji publicznoprawnej. W kompetencji do jednostronnego kształtowania wspomnianych wyżej stosunków prawnych tkwi niebezpieczeństwo nadużycia władzy, nawet przy prawidłowym stosowaniu procedury. Warunkiem funkcjonowania państwa prawa jest więc konstytucyjna ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem państwa.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego są w piśmiennictwie i orzecznictwie uważane za jeden z ważniejszych elementów szeroko rozumianej procedury administracyjnej, mający duży wpływ na wszystkie etapy postępowania administracyjnego, a także, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia obywateli, na prawidłowość jego przebiegu. O ich determinującym charakterze może również świadczyć fakt, że zasady ogólne k.p.a. stanowiły fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego, w tym znaczeniu, że mając je

<sup>24</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 35 i n.

<sup>25</sup> R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 120.

na uwadze, można wskazać wynikające z nich standardy państwa prawnego, które przed uchwaleniem Konstytucji RP stanowiły świadomie lub nieświadomie podstawę ich identyfikacji przez Trybunał Konstytucyjny, doktrynę oraz organy statuujące prawo<sup>26</sup>.

### 1.2.2. Rys ewolucji rozumienia zasad ogólnych postępowania administracyjnego

Po raz pierwszy zostały wyodrębnione legislacyjnie w pracach nad projektem k.p.a i znalazły się w tekście pierwotnym kodeksu wraz z przepisami o zakresie jego mocy obowiązującej. W 1980 roku w związku z nowelizacją kodeksu dokonano pewnej korekty redakcyjnej i zamieszczono je w osobnym rozdziale w art. 6 – 16.

W doktrynie już wcześniej (przed kodyfikacją) rozważano potrzebę wprowadzenia nowego uregulowania administracyjnego podejmującego próbę nawiązania do postępowania sądowego poprzez określenie listy zasad naczelnych oraz służących ich urzeczywistnieniu zasad pochodnych postępowania administracyjnego<sup>27</sup>.

Już w pierwszych publikacjach poświęconych pracom nad projektem kodeksu i ich rezultatom toczyła się dyskusja, którą można w istocie postrzegać jako dotyczącej wyboru modelu zasady ogólnej (dyrektywalna, czy opisowa).

S. Rozmaryn wskazywał, że "nie mają być wcale tylko instrukcyjnym zaleceniem dla praktyki albo wskazówkami "dobrej administracji", a więc wytycznymi o charakterze organizacyjnym, pozaprawnym"<sup>28</sup>. W tym samym opracowaniu S. Rozmaryn podjął również próbę scharakteryzowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego przyjętych w uchwalonym kodeksie – „(...) są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tu z reguły o przepisy wyjęte niejako przez nawias, a więc wspólnych dla całości postępowania administracyjnego. Są to zasady, które mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, stanowiąc wytyczną dla wszystkich przepisów kodeksu”.

Do podobnych wniosków doszedł W. Dawidowicz, którego zdaniem, projektując zasady ogólne, z góry odrzucono pomysł przypisania im roli deklaracji politycznych lub innych wskazówek bądź postulatów, kwalifikując je jako normy prawne<sup>29</sup>. W ujęciu tego autora po-

<sup>26</sup> M. Zdyb *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a*, Lublin 2010 s. 945 i nast.

<sup>27</sup> J. Starościak [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 77-87.

<sup>28</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, *PiP* 12/1961 s.889.

<sup>29</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962 s. 98.

dobnie jak u J. Wróblewskiego zasady prawa są wyrażone „(...) bezpośrednio w normie prawnej”<sup>30</sup>.

Również E. Iserzon określił je jako "normy obowiązujące"<sup>31</sup>.

Twórcy przygotowywanej regulacji prawnej od początku traktowali je jako normy prawne, których naruszenie musi być rozpatrywane w kategoriach naruszenia praworządności<sup>32</sup>. Naturalną konsekwencją tego spostrzeżenia była konstatacja S. Rozmaryna, że "organy powołane do czuwania nad legalnością nie tylko mogą, lecz powinny kontrolować stosowanie wszystkich tych zasad jako norm prawnych"<sup>33</sup>. Powyższa koncepcja modelu zasad ogólnych postępowania administracyjnego nazwana została przez K. Ziemskiego ujęciem modelowym<sup>34</sup>.

Odmienny pogląd, co do modelu zasad ogólnych, miał jeden z głównych rzeczników ich sformułowania specjalnie do administracji państwowej był J. Starościak. Punktem wyjścia koncepcji tego autora było spostrzeżenie, że działania administracji państwowej nie powinny być wyznaczone jedynie normami prawnymi, gdyż doprowadziłoby to wyeliminowania niezbędnej elastyczności działania organów państwowych. Jego zdaniem nawet najbardziej drobiazgowo regulacje prawne nie są w stanie wyczerpać wszystkich sytuacji występujących w praktyce. W takich sytuacjach organy winny podejmować działania kierując się zasadami ogólnymi prawa administracyjnego. Zdaniem J. Starościaka podobne dylematy na gruncie nauki prawa cywilnego rozstrzygnięto przez stworzenie konstrukcji zasad współzycia społecznego, która stała się inspiracją jego koncepcji zasad ogólnych<sup>35</sup>. W takim ujęciu zasady ogólne prawa administracyjnego byłyby – wzorem zasad współzycia społecznego – dopełnieniem obowiązujących norm prawa, zapewniającym niezbędną elastyczność działania. W opinii tego autora charakter zasad ogólnych nie jest jednak dostatecznie sprecyzowany - nie są one bowiem „(...) konkretnymi przepisami prawa, lecz zgeneralizowaną treścią zespołu norm”<sup>36</sup>. W świetle koncepcji tego autora głównym źródłem pochodzenia zasad ogólnych jest wnioskowanie indukcyjne z zespołu obowiązujących przepisów – wyrażających normy chroniące określone dobro, czy też nakazujących postępowanie zmierzające do określonego celu,

---

<sup>30</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 141-146.

<sup>31</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory, formularze*, Warszawa 1970, s. 9.

<sup>32</sup> Z. Kmiecik *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.* PiP, 2009.

<sup>33</sup> S. Rozmaryn, *op. cit.*

<sup>34</sup> K. Ziemiński *op. cit.*

<sup>35</sup> J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław – Warszawa – Kraków, 1967, s. 90 -113.

<sup>36</sup> *Ibidem* s. 93

albo mające takie samo uzasadnienie aksjologiczne – o obowiązywaniu innej normy o charakterze bardziej ogólnym niż wszystkie te normy łącznie.

K. Ziemiński podnosi, że zestawiając konstrukcję zasad ogólnych zaprezentowaną przez J. Sarościaka z konstrukcją modelową z łatwością można zauważyć, iż w konstrukcji J. Sarościaka zasady były kategorią niespójną. Niespójność ta wynika z faktu, że łączy się w niej pod wspólnym mianem ogólnych zasad prawa administracyjnego zarówno materiał normatywny jak i reguły pozaprawne, tj. nie będące obowiązującymi normami prawnymi<sup>37</sup>.

Od momentu uchwalenia k.p.a. sukcesywnie krystalizowało się stanowisko doktryny akceptujące modelową koncepcję zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

W latach 70-tych ubiegłego wieku E. Iserzon zajął w toczącym się dyskursie następujące stanowisko: „Rozdział I – Zasady ogólne – to nie deklaracje, zalecenia lub dezyderaty. Postanowienia tym rozdziałem objęte nie są programem lecz normami obowiązującymi. [...]”<sup>38</sup>.

Z. Kmiecik podkreślał, że dopiero reaktywowanie w Polsce sądownictwa administracyjnego przyczyniło się do ujawnienia rzeczywistej rangi zasad ogólnych postępowania administracyjnego<sup>39</sup>. J. P. Tarno dodawał, że zasady ogólne tworzą wspólny i zwarty system [...] nie tylko wytyczają określony wzorzec działania, ale także kreują pewne wartości wspólne dla procesu stosowania prawa przebiegającego w trybie regulowanym przepisami k.p.a.<sup>40</sup>.

Orzecznictwo NSA ostatecznie rozstrzygnęło, że pomimo faktu, iż „zasady ogólne” zawierają treści o charakterze ogólnym, należy przypisać im pełną moc normatywną. Przykładowo, przytaczając wyrok z tego okresu, w którym NSA podkreślił prawnomaterialny charakter zasad ogólnych: „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7-11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ do załatwienia sprawy zgodnie z tą zasadą”<sup>41</sup>.

J. P. Tarno w jednym z opracowań wskazał jakie funkcje orzecznictwo tego okresu przypisało zasadom ogólnym postępowania administracyjnego:

---

<sup>37</sup> K. Ziemiński, *op. cit.*

<sup>38</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory, formularze*, Warszawa 1970, wyd. IV s. 9.

<sup>39</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997 r., s. 105

<sup>40</sup> J.P.Tarno [w:] Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed NSA w świetle orzecznictwa NSA*, Warszawa 1988, s. 53 i n.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, z. 1, poz. 50.

- 1) ujednoczanie praktyki stosowania prawa administracyjnego,
- 2) sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego,
- 3) pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych,
- 4) zapewnienie elastyczności działań podejmowanych na podstawie przepisów,
- 5) wypełnianie luk w prawie administracyjnym,
- 6) wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym<sup>42</sup>.

J.P. Tarno dobitnie podkreślił dyrektywalny charakter zasad ogólnych k.p.a. stwierdzając, że z uwagi na fakt, iż zostały wyrażone w przepisach prawa to jako normy prawne muszą być przestrzegane. Kreują one pewne wartości, które winny być realizowane w toku rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w trybie postępowania administracyjnego. W ten sposób określają one ogólne ramy postępowania administracyjnego, wypełniane następnie postanowieniami szczegółowymi przepisów k.p.a. Te ostatnie winny być interpretowane w kontekście zasad ogólnych<sup>43</sup>. Moim zdaniem ten sposób postrzegania i zakresu zastosowania norm ogólnych postępowania administracyjnego pozostaje aktualny.

### **1.2.3. Definicja zasad ogólnych postępowania administracyjnego**

Wywody niniejszego podrozdziału należy rozpocząć od stwierdzenia, że postępowanie administracyjne może być zdefiniowane jako:

- system norm prawnych regulujących tryb oraz formy działania administracji w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjną<sup>44</sup>.
- regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej<sup>45</sup>.
- zbiór instytucji prawnych determinujących charakter i treść relacji łączącej organy prowadzące postępowanie oraz podporządkowane ich władzy podmioty im podporządkowane<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> J. P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986, t. XXXVI, s. 63-68.

<sup>43</sup> J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 61.

<sup>44</sup> Sz. Łajszczak *Instytucjonalne związki zasad i reguł postępowania administracyjnego w świetle prawotwórczego orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych* J.P. Tarno (red.) Warszawa 2015, s. 194.

<sup>45</sup> J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowania administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2017, s.116.

<sup>46</sup> Sz. Łajszczak, *op. cit.*, s.194

Podjmując próbę definicji zasad ogólnych postępowania administracyjnego współcześni autorzy (zarówno w podręcznikach jak i monografiach) najczęściej odwołują się do materii definiowania zasad praw wypracowanych na gruncie teorii prawa. Stosunkowo rzadko mamy natomiast do czynienia z próbami stawiania własnych definicji<sup>47</sup>.

Część doktryny definiując zasady ogólne k.p.a. bezpośrednio wskazują na normatywny sposób rozumienia zasad ogólnych przyjęty przez J. Wróblewskiego stwierdzając, że zasady ogólne k.p.a. nie są, jak może się wydawać deklaracjami ustawodawcy, lecz normami prawa obowiązującego lub logicznymi konsekwencjami tych norm<sup>48</sup>.

Podobnie A. Matan, wedle którego, zasady ogólne zawarte w k.p.a. mają charakter norm prawnych. Autor ten określa zasady ogólne jako przepisy rangi ustawowej, które muszą być stosowane samodzielnie oraz współstosowane z innymi przepisami k.p.a.<sup>49</sup>

Inni autorzy<sup>50</sup> wskazują, że o charakterze zasad ogólnych decydują skutki jakie te zasady wywierają. Stosując kryterium skutków postrzegają zasady ogólne k.p.a. w czterech płaszczyznach:

- a) jako determinujące tworzenie norm prawnych o określonej wartości,
- b) jako stanowiące przepisy określające katalog uprawnień strony,
- c) jako stanowiące normy prawne regulujące proces stosowania prawa,
- d) jako wytyczne w zakresie wykładni prawa.

Nie tracąc z pola widzenia, opisanych powyżej trudności ze skonstruowaniem definicji zasad ogólnych k.p.a., dla potrzeb tej pracy, przyjmę definicję S. Rozmaryna, zgodnie z którą zasady ogólne k.p.a. to zasady, które mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, stanowiąc wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu. Cechą charakterystyczną tych zasad ogólnych jest to, że z reguły znajdują one współzastosowanie wraz z każdym przepisem kodeksu, że ilekroć organy administracji stosują przepisy kodeksu, powinny współstosować te zasady ogólne<sup>51</sup>.

#### **1.2.4. Klasyfikacja i katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego**

Przechodząc do omówienia katalogu zasad ogólnych k.p.a. trzeba mieć na uwadze trzy kwestie. Po pierwsze, ustawodawca formułując zasady w rozdziale 2 k.p.a., nie nadał im

<sup>47</sup> L. Bielecki, P. Ruczkowski *op. cit.*

<sup>48</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 40 i n.

<sup>49</sup> A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art 1-103*, Warszawa 2007, s. 91.

<sup>50</sup> P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 11 i n.

<sup>51</sup> S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 636-637.

nazw. Nazwy zostały sformułowane w piśmiennictwie i obserwujemy pewne zróżnicowanie w nazewnictwie. Po drugie, poszczególni autorzy wyszczególniają różną liczbę zasad. Po trzecie, wraz z nowelizacjami k.p.a. i o.p. zmienia się (zwiększa) liczba zasad ogólnych.

Patrząc na zagadnienie katalogu zasad w ujęciu historycznym (przed zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw) – przykładowo siedemnaście zasad wymienia E. Ochendowski<sup>52</sup>, na piętnaście zasad wskazuje B. Adamiak<sup>53</sup>, zaś trzynaście zasad wyróżnił A. Wróbel<sup>54</sup>. W. Chróścielewski wymieniał następujące zasady: zasadę praworządności (art. 6 i 7 k.p.a.), zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a. in fine), zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.), zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania (art. 9 k.p.a.), zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.), zasadę załatwiania spraw spornych w drodze ugody (art. 13 k.p.a.), zasada pisemności postępowania (art. 14 § 1 k.p.a.), zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.), zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.) i zasadę sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 k.p.a.)<sup>55</sup>

Zasady ogólne k.p.a. widzi odmiennie J. Zimmermann<sup>56</sup>. Autor ten dzieli zasady na trzy grupy. Grupa pierwsza to zasady podstawowe, do których zalicza się zasadę praworządności i legalności, zasadę prawdy obiektywnej, a także zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Drugą grupę stanowią zasady, które nakładając na organy administracyjne, przyznają jednocześnie obywatelom, szerokie uprawnienia procesowe – zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa i oddziaływania organów państwa na świadomości i kulturę prawną obywateli, zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej oraz zasada przekonywania. Trzecia grupa obejmuje zasady dotyczące samego postępowania administracyjnego czyli zasada czynnego udziału stron postępowania, zasada ugodowego załatwiania spraw administracyjnych, zasada szybkości i prostoty postępowania, za-

<sup>52</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002, s. 43-67.

<sup>53</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34-46.

<sup>54</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 121-159.

<sup>55</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>56</sup> J. Zimmermann, *Prawo Administracyjne*, Kraków 2005, s. 91



sada pisemności, zasada dwuinstancyjności, zasada trwałości decyzji ostatecznych i zasada zaskarżalności decyzji do sądu administracyjnego.

Dla katalog zasad ogólnych k.p.a. istotne okazały się zmiany – rozszerzające katalog zasad - wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>57</sup>.

Obecnie w literaturze katalog zasad postępowania administracyjnego prezentuje się następująco: zasada praworządności działania organu administracji (art. 6 i 7), prawdy obiektywnej (art. 7), uwzględniania w postępowaniu i przy załatwianiu sprawy interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 in fine), rozstrzygnię w wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony (art. 7a), współdziałania organów administracji (art. 7b) zaufania do władzy publicznej (art. 8), udzielenia informacji stronom i innym uczestnikom postępowania (art. 9), czynnego udziału strony (art. 10), przekonywania (art. 11), szybkości i prostoty postępowania (art. 12), ugodowego załatwiania spraw administracyjnych (art. 13), pisemności (art. 14), dwuinstancyjności (art. 15), trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1) i sądowej kontroli decyzji administracyjnych (art. 16 § 2)<sup>58</sup>.

W literaturze przedmiotu dorobek doktryny, w zakresie katalogu zasad ogólnych, przedstawia się również z uwzględnieniem podziału na zasady idei stosowania prawa, zasady kultury administrowania i techniczno – procesowe. Przy zastosowaniu powyższych kryteriów katalog zasad prezentuje się następująco.

A. Zasady idei stosowania prawa:

1) pierwotne:

- a) praworządności działania organu administracji publicznej (art. 6 i 7 ab initio k.p.a.)
- b) dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 8 in medio k.p.a.)
- c) uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki (art. 7 in fine k.p.a.)
- d) rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.)
- e) czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 ust 7 in medio k.p.a.)

2) pochodne:

- a) zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 § 1 i 2 k.p.a.)
- b) dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.)
- c) trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.)
- d) sądowej kontroli decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 K.p.a.)

<sup>57</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

<sup>58</sup> W. Sawczyn [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 92

B. Zasady kultury administrowania oraz techniczno – procesowe:

1) kultury administrowania:

a) przekonywania (art. 11 k.p.a.)

b) współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b k.p.a.)

c) udzielania informacji faktycznie i prawnej stronom i uczestnikom postępowania (art. 9 zd. 2 k.p.a)

d) ugodowego załatwienia spraw o spornych interesach stron (art. 13 § 1 i 2 .p.a)

2) techniczno – procesowe:

a) szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.)

b) pisemności (art. 14 k.p.a.)<sup>59</sup>.

Mając świadomość przedstawionej różnorodności w ujmowaniu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w mojej ocenie na aprobatę zasługuje pogląd W. Piątka, zgodnie z którym, za słuszne, należy uznać przyjęcie możliwie najprostszego sposób ich ujęcia. Przyjęcie powyższego założenie prowadzi do następującej klasyfikacji:

1) zasady ogólnych postępowania administracyjnego : praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, współdziałania organów, informowania stron, czynnego udziału strony w postępowaniu, przekonywania, szybkości i prostoty postępowania, polubownego rozwiązywania spraw, pisemności, trwałości decyzji oraz sądowej kontroli decyzji.

2) zasady ogólne postępowania administracyjnego jako konsekwencje prawne przyjętych w k.p.a. regulacji procesowych: zasada sprawiedliwości proceduralnej, zasada aktywności (inicjatywy) procesowej (zasada oficjalności i dyspozycyjności), zasada ciągłości postępowania administracyjnego<sup>60</sup>.

### **1.2.5. Stosunek zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego do Ordynacji podatkowej**

W. Chróścielewski trafnie podkreśla, że postępowanie podatkowe można potraktować, jako szczególne postępowania administracyjne, przepisy o.p. recypują bez najmniejszych mo-

<sup>59</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 44-45.

<sup>60</sup> W. Piątek [w:] J. P. Tarno, W. Piątek (red.), *System prawa procesowego administracyjnego –tom 2 cz. 2: Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 275-276.

dyfikacji bądź, też ze zmianami dotyczącymi „drugorzędnych detali” znaczną część przepisów k.p.a. o postępowaniu administracyjnym ogólnym<sup>61</sup>.

Uwzględniając aktualne zmiany zarówno w k.p.a. i o.p. W Chróścielewski różnicę w zasadach ogólnych postępowania podatkowego i ogólnego postępowania administracyjnego przedstawia następująco:

- 1) o.p. pomija sformułowaną w k.p.a. zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywatela oraz literalnie nie wskazuje udziału stron przy podejmowaniu czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego<sup>62</sup>,
- 1) organy podatkowe nie muszą, w odróżnieniu od organów prowadzących postępowanie administracyjne, dbać o to aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa.
- 2) o.p. wprowadza zasadę jawności postępowania podatkowego wyłącznie dla stron postępowania.
- 3) o.p nie przewiduje wyjątków od zasady dwuinstancyjności.
- 4) o.p wprowadza wyjątek od zasady czynnego udziału strony, gdy wydana w sprawie decyzja w całości uwzględnia wnioski strony<sup>63</sup>.

#### **1.2.6. Zasady naczelné**

Mając na uwadze wcześniejsze uwagi, co do źródeł zasad w postępowaniu administracyjnym, bezspornym w nauce jest fakt, że w postępowaniu administracyjnym obowiązują też zasady wywodzone z przepisów Konstytucji RP oraz ratyfikowanej przez Polskę EKPC. Zasady ogólne k.p.a, bądź to łączą się treściowo z Konstytucją i EKPC, bądź dopełniają je jako zasady „wyspecjalizowane” dla celów i specyfiki postępowania administracyjnego<sup>64</sup>

W literaturze zasady, które wywodzi się z przepisów Konstytucji RP oraz EKPC nazywa się naczelnymi i uznaje, że mają one olbrzymie znaczenie w postępowaniu przed organami administracji publicznej ,ze względu na naczelné miejsce jakie zajmują w hierarchii zasad prawa<sup>65</sup>

Zasady naczelné postępowania administracyjnego wywodzące się z Konstytucji RP to:

<sup>61</sup> W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, P. Dańczak *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 297.

<sup>62</sup> szerzej w rozdz. 2.

<sup>63</sup> W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 300-302

<sup>64</sup> L. Bielecki, P. Ruczkowski *op. cit.* S. 280

<sup>65</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*s. 40 i n.

- a) zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)
- b) zasada praworządności (art. 7 Konstytucji)
- c) zasada równości wobec prawa (art. 32 ust 1 Konstytucji)
- d) zasada prawa do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu (art. 45 Konstytucji)
- e) zasada ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji)
- f) zasada prawa do skargi (art. 63 Konstytucji)
- g) zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 78 Konstytucji)<sup>66</sup>

Konstytucja w art. 87 ust 1 wymienia wśród obowiązujących źródeł prawa również ratyfikowane umowy międzynarodowe. Powołany przepis konstytucyjny przesądza pozytywnie o możliwości stosowania w prawie wewnętrznym prawa międzynarodowego. Dla funkcjonowania administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego istotne znaczenie należy przypisać zasadom wynikającym z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>67</sup> oraz art. 6 EKPC.

Wskazane konwencje stwarzają podstawy do rekonstrukcji zasad sprawiedliwości proceduralnej. Pomimo faktu, że art. 6 EKPC odnosi się wprost do sądowego postępowania w sprawach cywilnych i karnych, jednakże zasady wynikające z tego przepisu powinny, zdaniem Z. Kmiecika, znajdować odpowiednie zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Dotyczy to w szczególności na prawie jednostki do obrony jej interesu prawnego w procesie administracyjnym, szerokiej możliwości przeniesienia sporu na drogę sądową, prawie do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy, prawie do rzetelnej informacji prawnej, czy prawie do aktywnego udziału w postępowaniu dowodowym oraz niczym nie krępowanym prawem do korzystania z pomocy pełnomocnika<sup>68</sup>.

Należy też zwrócić uwagę na przyjętą w grudniu 2000 w Nicei Kartę Praw Podstawowych Dobrej Administracji i uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” (EKDA), które jako standard ustanawiają prawo do dobrej administracji.

W literaturze wskazuje się równocześnie, że w postępowaniu administracyjnym obowiązują także zasady prawne wypracowane przez doktrynę prawa na podstawie uogólnienia rozwiązań prawnych<sup>69</sup>. Wśród nich wymienia się zasadę np. zasadę nie odwoływania się w postępowaniu administracyjnym do zasad przyjętych w prawie cywilnym.

<sup>66</sup> W. Chróścielewski, J.P.Tarno, P. Dańczak, *Postępowania administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 54-55

<sup>67</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr. 38, poz. 167 i 168.

<sup>68</sup> szerzej zob. Z Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s 19 i nast..

<sup>69</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2012 r, s. 43.

### 1.2.7. Zakres zastosowania zasad ogólnych k.p.a.

Zakres zastosowania zasad ogólnych zawartych w rozdziale 2 k.p.a. jest sporny<sup>70</sup>. Nie budzi wątpliwości jedynie to, że odnoszą się one do ogólnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie. Problem stosowania zasad ogólnych w pozostałych postępowaniach regulowanych w k.p.a. jest powiązany z zakresem stosowania do tych postępowań przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. Zasady ogólne stosuje się odpowiednio w postępowaniach przed innymi (niż organy administracji publicznej) organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 2 k.p.a.), w sprawach o wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4 k.p.a.), w sprawach skarg i wniosków (dział VIII k.p.a.) oraz w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180 k.p.a.).

Moim zdaniem, na aprobatę zasługuje teza, o obowiązywaniu zasad ogólnych we wszystkich postępowaniach jurysdykcyjnych, jak również w postępowaniach zmierzających do podjęcia innych czynności administracyjnych, w tym czynności materialno-technicznych. Słusznie podnosi M. Gajda-Durlik, że termin „postępowanie administracyjne” zostało przez doktrynę prawa i postępowania administracyjnego zarezerwowany dla tej sfery działalności administracji publicznej, która wiąże się z podejmowaniem decyzji w sprawach indywidualnych<sup>71</sup>. Jednocześnie autorka ta podnosi, że administracyjne postępowanie ogólne, właściwe dla całej sfery spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej cechuje to, że znaczna część jego przepisów została ujęta w jednolite ramy kodyfikacji, oraz fakt, że kodyfikacja ta nie wyznacza zamkniętego zespołu uregulowań procesowych. Z całokształtu przepisów ogólnego postępowania administracyjnego wyłamują się przepisy tworzące zespół uregulowań odrębnych, właściwych wyłącznie dla wyodrębnionych dziedzin spraw materialnoprawnych, ujmowanych w ramy administracyjnych postępowań szczególnych. Do postępowań tych autorka zaliczyła nie tylko te, które są wyłączone spod zakresu stosowania k.p.a., ale również te, które na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* uchylają obowiązywanie k.p.a. bez wyraźnego wyłączenia mocy obowiązującej kodeksu<sup>72</sup>.

Reasumując wątek zakresu zastosowania zasad ogólnych k.p.a. uważam, że trafnie podsumował to zagadnienie J.P. Tarno, który podnosi, iż zasady ogólne k.p.a. mają zastoso-

<sup>70</sup> G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan *Kodeks...*, s. 91.

<sup>71</sup> M. Gajda – Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 518.

<sup>72</sup> M. Gajda – Duplik, *op. cit.*, s. 540-541.

wanie we wszystkich postępowaniach normowanych przez kodeks z wyjątkami wpływającymi z przepisów szczególnych<sup>73</sup>.

### **1.3. Zasada prawdy materialnej.**

#### **1.3.1. Pojęcie dochodzenia prawdy materialnej**

Obecnie zasada prawdy materialnej na gruncie postępowania administracyjnego i postępowania podatkowego uregulowana jest w:

- a) art. 7 k.p.a., zgodnie z którym toku postępowania organy administracji publicznej (...), z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy<sup>74</sup>, (...)
- b) art. 122 o.p., w myśl którego organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

Na gruncie postępowania administracyjnego (i podatkowego) zasada ta ma niewątpliwie charakter dyrektywalny. Można ją zdefiniować jako normę nakazującą organowi opieranie decyzji na ustaleniach faktycznych, uzasadnionych na gruncie wiedzy naukowej oraz potocznej wiedzy o rzeczywistości, poczynionych za pomocą najlepszych środków, jakimi prawnie rozporządza. Uwzględniając konwencjonalny charakter uzasadniania twierdzeń faktycznych w postępowaniu administracyjnym, dyrektywę tę należy rozumieć w ten sposób, że rozstrzygnięcie (decyzja finalna) powinno opierać się na wszechstronnej ocenie całego materiału dowodowego zebranego *ex officio* przez organ, przy prawidłowym (trafnym) zastosowaniu reguł dowodowych wynikających z przepisów prawa procesowego i materialnego<sup>75</sup>.

Zgodnie z klasyczną definicją prawdy należy przyjąć, że „prawda” to sąd zgodny z rzeczywistością, od której się odnosi (*veritas est adequatio rei et intellectus*)<sup>76</sup>.

W języku prawniczym do ujętej w ten sposób prawdy dodaje się przymiotnik „materialna” lub „obiektywna”, jednak tylko po to, aby zaakcentować, że nie chodzi tutaj o tzw.

<sup>73</sup> J. P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie...*, s. 62.

<sup>74</sup> Przed nowelizacją brzmienie tego przepisu było następujące: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela”. Wpływ tej zmiany będzie przedmiotem analizy w następnych rozdziałach niniejszej pracy.

<sup>75</sup> J. Jaśkiewicz *Prawda jako aksjomat postępowania przed sądem administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.) *Aksjologia prawa administracyjnego tom II*, Warszawa 2017, s. 76

<sup>76</sup> R. Kmiecik [w:] *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 83.

prawdę formalną, lecz o prawdę w jej podstawowym, rzeczywistym materialnym znaczeniu<sup>77</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że wymienne używanie przymiotnika „obiektywna – materialna” budzi w literaturze wątpliwości. Podnosi się, że jedynym racjonalnym sposobem rozstrzygnięcia tego problemu jest przyjęcie postulatu M. Cieślaka, aby obie te nazwy traktować jak synonimy<sup>78</sup>.

Jednocześnie nie można pominąć milczeniem faktu, że w najnowszej literaturze spotkać można daleko idącą krytykę używania pojęcia „prawda materialna”. Zdaniem J. Jaśkiewicza, zwrot nie powinien postawać w użyciu. Po pierwsze, z tej racji, że wyraża on fikcję niemającą oparcia w aktualnym stanie wiedzy, w szczególności we współczesnych koncepcjach filozoficznych i teoretycznych. Po drugie, dlatego, że nie koreluje on z innymi formułami prawdy używanymi w prawoznawstwie, co wprowadza zamęt pojęciowy. Po trzecie, jest to zwrot perswazyjny. Przydawka „obiektywna” sugeruje bowiem, że inne postaci prawdy funkcjonujące w obszarze prawa są „nieobiektywne”, a zatem, w potocznym przekonaniu, mniej wartościowe, co również nie ma żadnego uzasadnienia naukowego czy filozoficznego<sup>79</sup>.

Podsumowując kwestię nazwy omawianej zasady uważam, że nie jest istotne, czy pominie się przydawkę „materialna” lub „obiektywna” i będzie się posługiwało po prostu terminem „zasada prawdy”, czy też nie. Jednocześnie, mając świadomość krytycznych uwag co do terminu „prawda materialna/obiektywna”, a wobec powszechnego stosowania tego terminu w doktrynie i orzecznictwie, decyduję się go używać w dalszej części pracy.

Istota tej zasady sprowadza się zatem do zapewnienia organowi prowadzącemu postępowanie możliwości badania sprawy (stanu faktycznego) i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Zasada ta ma więc fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie do ustalenia konsekwencji prawnych tych faktów<sup>80</sup>.

Powyższe założenie prowadzi do wniosku, że zasadę prawdy materialnej należy odnosić do ustaleń faktycznych. Pod tym pojęciem należy rozumieć dokonane przez organ, na podstawie dowodów, stwierdzenie istnienia (lub nieistnienia) faktów, o których należy orzec w decyzji, które mają stanowić podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Zgodnie z zasadą prawdy materialnej te procesowe ustalenia muszą być prawdziwe.

<sup>77</sup> G. Artymiak, M. Rogalski, Z. Sobolewski *Proces karny – część ogólna*, Kraków 2007, s. 34.

<sup>78</sup> M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 319

<sup>79</sup> J. Jaśkiewicz *op. cit.*, s. 70

<sup>80</sup> J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochędowskiego*, Toruń 1999, s. 145.

### 1.3.2. Znaczenie zasady dochodzenia prawdy materialnej

Doniosłość omawianej zasady potwierdza konstatacja Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 10 czerwca 1987 r., w którym Trybunał stwierdził, że „jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków. Jakiegokolwiek ograniczenie w tym przedmiocie może wynikać tylko z przepisów ustawowych”<sup>81</sup>.

Według E. Iserzona, zasada prawdy obiektywnej polega na stworzeniu dla organu orzekającego danym, konkretnym postępowaniu możliwości swobodnego badania sprawy i swobodnej oceny wyników tego badania<sup>82</sup>.

Zasada ta czerpie swój naczelný charakter również z faktu, że generalnie wszystkie pozostałe zasady ogólne postępowania mają na celu stworzyć takie warunki w toku postępowania, które umożliwią dokonanie ustaleń faktycznych zgodnych z rzeczywistością.

Zdaniem B. Adamiak zasada prawdy obiektywnej ma kapitalny wpływ na ukształtowanie całego postępowania, a zwłaszcza na rozłożenie dowodu w postępowaniu administracyjnym<sup>83</sup>.

Zasada prawdy materialnej jest kluczową zasadą w grupie zasad dotyczących ustalania stanów faktycznych (zasad poznawczych). Natomiast zasady dotyczące ustalenia stanów faktycznych zajmują centralną pozycję w całym systemie zasad procesowych ze względu na fakt, że dotyczą spraw stanowiących jeden z główných problemów sprawowania wymiaru sprawiedliwości, przez co mają bezpośrednią doniosłość praktyczną.

Do zasad bezpośrednio związanych z procesem poznawczym należą: zasada prawdy materialnej, zasada obiektywizmu, zasada swobodnej oceny dowodów, zasada domniemania niewinności, zasada *in dubio pro reo*, zasada ciężaru dowodu (na stronie dążącej do osiągnięcia określonych skutków prawnych), zasada bezpośredniości.

Zwážywszy na kluczowe znaczenie omawianej zasady dla odpowiedniego zorganizowania postępowania administracyjnego określa się „zasady zasad”, bądź też naczelną zasadą postępowania<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> P 1/87/2, *Palestra* 1987, nr 12, s. 113.

<sup>82</sup> E. Iserzon (w:) E. Iserzon, J. Starościank, *Kodeks...*, s. 153-154

<sup>83</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 57

<sup>84</sup> W niniejszej pracy określenie zasada naczelną postępowania jest używane w rozumieniu przedstawionym w podrozdziale 1.2.6..



### 1.3.3. Wpływ zasady prawdy materialnej na postępowanie wyjaśniające

Ustawowe uwzględnianie zasady prawdy materialnej jest sprawą kluczową dla odpowiedniego zorganizowania określonego trybu postępowania wyznaczającą w dużym stopniu jego rezultaty.

Z omawianej zasady wyłania się dla organu prowadzącego postępowanie szereg obowiązków do których można zaliczyć:

- 1) wskazanie przez organ dowodów niezbędnych do ustalenia podstawy faktycznej decyzji administracyjnej,
- 2) przeprowadzenie z urzędu wskazanych wyżej dowodów,
- 3) stworzenie stronie w toku postępowania możliwości wskazania nowych dowodów, a także zagwarantowanie stronie prawa do wypowiedzenia się odnośnie dowodów zgromadzonych przez organ. Istotnym zagadnieniem przy faktycznie realizowanym założeniu dyrektywnego pojmowania zasady prawdy materialnej jest ustalenie: co, jakim podmiotom i w jakich okolicznościach jest przez tą zasadę nakazane<sup>85</sup>.

Obowiązki te mają prowadzić do podstawowego celu ogólnego postępowania administracyjnego, którym jest ustalenie prawnych konsekwencji (najczęściej w formie decyzji) obowiązującej normy prawa administracyjnego materialnego.

Wydanie decyzji poprzedzone jest fazą postępowania wyjaśniającego, podczas której organ ustala, na podstawie zgromadzonych dowodów, fakty będące podstawą rozstrzygnięcia. Fakty te istnieją obiektywnie, a w toku postępowania poddawane są rygorowi prawdy obiektywnej. Ma to odzwierciedlenie w materii ustawowej, gdzie zasada prawdy materialnej swoje rozwinięcie znajduje w przepisach odnoszących się do postępowania dowodowego, które mają stanowić gwarancję jej realizacji w toku postępowania wyjaśniającego.

Zasada prawdy materialnej powoduje, że organ w czasie postępowania nie może zachowywać się sposób bierny. Przeciwnie, jego aktywność powinna przejawiać się w formie obowiązku organu wykorzystania w sprawie wszystkich dowodów znanych mu z urzędu, poszukiwania innych (nowych) dowodów na potwierdzenie określonych faktów z wykorzystaniem dostępnych źródeł dowodowych, a ponadto powinna polegać na dopuszczeniu wszystkich środków dowodowych zgłaszanych przez stronę lub innych uczestników postępowania, jeżeli mają one istotne znaczenie dla sprawy. Dlatego też, w czasie postępowania wyjaśniającego podstawowe znaczenie mają także inne zasady kodeksu postępowania administracyjnego.

---

<sup>85</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 59. Autorka ta podnosi, że w obowiązujących (do czasu noweli grudniowej) rozwiązaniach przyjętych w art. 7 i przepisach szczególnych prawo do czynnego udziału strony w ustaleniu stanu faktycznego nie budziło wątpliwości. Nowe rozwiązanie ustanawia to prawo *expressis verbis*.

go, takie jak: zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, udzielania informacji stronom, przekonywania, pisemności oraz szybkości i prostoty postępowania<sup>86</sup>.

Innymi słowy postępowanie wyjaśniające (rozpoznawcze) to stadium postępowania administracyjnego kiedy podejmowane są czynności procesowe o zasadniczym znaczeniu dla ustalenia stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Szczegółowy przebieg i zakres czynności stadium wyjaśnienia sprawy jest zależny od ich ukształtowania przez organ administracji stosownie do rodzaju sprawy i kręgu uczestników postępowania. W taki sam sposób trzeba widzieć zasadniczy dla wyjaśnienia sprawy zakres czynności dowodowych i wykorzystywanych w nim środków dowodowych<sup>87</sup>.

Podsumowując w procedurze administracyjnej postępowanie wyjaśniające cechuje się przymiotem oficjalności, czyli to rolą organu jest przeprowadzenie z urzędu dowodów, celem ustalenia stanu faktycznego sprawy. Organ administracji ma obowiązek podjąć ciąg czynności proceduralnych mających na celu zebrania całego materiału dowodowego, rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a także nie udowodniać faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych organowi z urzędu.

Zasada prawdy obiektywnej wyznacza również organowi określoną kolejność korzystania z poszczególnych środków dowodowych. Mianowicie organ prowadzący postępowanie w pierwszej kolejności powinien korzystać ze środków dowodowych bezpośrednich tzn. takich za pomocą których ma możliwość bezpośredniego spostrzegania i stwierdzenia prawdziwości określonego faktu, np. oględziny, oryginału dokumentu czy też zeznań świadków określonych zdarzeń. Dopiero w sytuacji, gdy organ nie będzie miał możliwości uzyskania takich środków dowodowych, może wówczas skorzystać np. z kopii dokumentu czy z zeznań świadków ze słyszenia<sup>88</sup>.

Z zasady prawdy obiektywnej wynikają nie tylko zasady gromadzenia materiału dowodowego, ale również, w powiązaniu z art. 77 k.p.a. i 187 o.p, rozpatrywania przez organ administracji zebranego materiału dowodowego. Materiał dowodowy należy rozumieć jako składową określonych środków dowodowych, które po przeprowadzonej ocenie, składają się na dowody służące wyjaśnieniu stanu faktycznego lub ogół dowodów, których zebranie jest konieczne do dokładnego wyjaśnienia sprawy<sup>89</sup>. K.p.a. nie definiuje pojęcia dowodu, ograni-

<sup>86</sup> A. Ziółkowska, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 9/2009, s 64.

<sup>87</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 147.

<sup>88</sup> M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym, Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego na 50 – lecie k.p.a. pod redakcją Janusza Niczyporka* s. 647.

<sup>89</sup> Por. M. Podleśny, *op. cit.* s. 649. – „Materiał ten jest składową określonych środków dowodowych, które po przeprowadzonej ocenie, składają się na dowody służące wyjaśnieniu stanu faktycznego”.

czając się do stwierdzenia, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 k.p.a.). O otwartym charakterze katalogu środków dowodowych świadczy użyty w tym przepis zwrot „w szczególności” odnoszący się do przykładowo wymienionych dowodów w postaci dokumentów, zeznań świadków, opinii biegłych oraz oględzin.

#### 1.3.4. Dowód i gromadzenie dowodów

Pomimo faktu, że zarówno k.p.a. jak i o.p nie definiują pojęcia dowodu trzeba podkreślić, że samo pojęcie „dowód” jest pojęciem wieloznacznym.

W ujęciu powszechnym dowód to:

- a) okoliczność lub rzecz dowodząca czegoś, świadcząca o czymś,
- b) dokument urzędowy stwierdzający coś,
- c) skończony ciąg zdań uzasadniający prawdziwość danego twierdzenia<sup>90</sup>.

W doktrynie postępowania administracyjnego spotyka się dwa różne sposoby rozumienia pojęcia „dowodu”.

B. Adamiak utożsamia pojęcie dowodu z pojęciem środka dowodowego, poprzez który z kolei, autorka rozumie wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie<sup>91</sup>.

Zdaniem W. Dawidowicza pod pojęciem „dowodu” należy rozumieć rezultat procesu dowodzenia uzyskany na podstawie określonych środków dowodowych. Zdaniem autora, pomiędzy dowodem, a środkiem dowodowym istnieje zasadnicza różnica objawiająca się w fakcie, iż dowód - jako wynik procesu dowodzenia – jest pojęciem „konkretnym”, natomiast środki dowodowe mogą być traktowane w sposób „abstrakcyjny” jako prawne rodzaje źródeł informacji<sup>92</sup>.

Mając na uwadze powyższe dowód jako pojęcie wieloznaczne i w zależności od przyjętych założeń może być rozumiany jako:

- a) proces dowodzenia,
- b) czynności zmierzające do wykazania prawdziwości jakiego twierdzenia,
- c) środek dowodowy,
- d) źródło dowodowe.

<sup>90</sup>Uniwersalny słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowe PWN, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2453874/dowod>

<sup>91</sup> B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr, Przegląd Prawa i Administracji XVIII, 1984, nr 665, s. 47.

<sup>92</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 16.

Wymaga zaznaczenia, że np. na gruncie prawa karnego literatura opowiada się za przyjęciem koncepcji dowodu utożsamianego z pojęciem środka dowodowego. Podnosi się, że koncepcja taka ma charakter uniwersalny i znajduje swoje zastosowanie w każdej procedurze dowodowej (karnej, cywilnej, administracyjnej) niezależnie od charakteru sprawy i rodzaju dowodu<sup>93</sup>.

W. Siedlecki definiując dowód stwierdza, że przez pojęcie to należy rozumieć środek dowodowy, a zatem środek, który umożliwia dowodzenie, a więc pozwala na przekonanie o istnieniu lub nieistnieniu oznaczonych faktów – tym samym o prawdziwości twierdzeń o tych faktach<sup>94</sup>.

Czynności dotyczące przeprowadzenia dowodów są nieodzownym elementem każdego postępowania. Są one dokonywane na podstawie przepisów regulujących dopuszczalne źródła i środki dowodowe, sposób prowadzenia postępowania dowodowego, sposoby utrwalenia dowodów, ciężar dowodzenia, a także sposób oceny i wykorzystania uzyskanych dowodów. To one służą ustaleniu okoliczności faktycznych, które mają stanowić podstawę wydanego w sprawie rozstrzygnięcia<sup>95</sup>.

Jeżeli przyjąć, że dowód jest rezultatem procesu dowodzenia, to dopiero suma uzyskanych w toku postępowania wyjaśniającego środków dowodowych pozwoli uzyskać określone dowodowy, które to dowody z kolei, stanowić będą kompletny materiał dowodowy<sup>96</sup>. Natomiast zgodnie z art. 77 k.p.a. gromadzenie dowodów można zdefiniować jako ciąg czynności procesowych mających na celu zebranie całego materiału dowodowego<sup>97</sup>.

Z zasady prawdy obiektywnej wynika obowiązek organu administracji 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. Innymi słowy omawiana zasada oznacza, w świetle obranego modelu postępowania, że to organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrać cały materiał dowodowy, a następnie wyciągnąć prawne konsekwencje z dokonanych ustaleń

Niezwykle istotnym jest przedstawienie powyższego stwierdzenia na tle zasady czynnego udziału strony w postępowanie (wyrażoną w art. 10 k.p.a.), zgodnie z którą organ administracji publicznej obowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium po-

---

<sup>93</sup> R. Kmieciak, *op. cit.*, s. 26.

<sup>94</sup> W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne, Zarys wykładu*, Warszawa 1987, s.250.

<sup>95</sup> D. Strzelec, *Naruszenie przepisów postępowania przez organy podatkowe*, Warszawa 2009, s. 131.

<sup>96</sup> M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej ...* s. 646.

<sup>97</sup> B. Adamiak [w:]B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2016 r., s 411

stępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiału dowodowego.

Analiza treści tych dwóch zasad (zasady prawdy materialnej i zasady czynnego udziału strony w postępowaniu) doprowadza do wniosku, zgodnie z którym nie jest obowiązkiem strony przedstawienie dowodów, a co najwyżej jest to jej uprawnienie. Taka konstatacja nasuwa zaś pytanie – jaką rolę w ustalaniu stanu faktycznego będzie odgrywała strona?

W literaturze podnosi się, że od rozłożenia ciężaru dowodzenia w postępowaniu wyjaśniającym zależy w znacznym stopniu właściwe zbudowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia administracyjnego. Rozkład ciężaru udowodnienia faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zapewnia bowiem uczestnikom postępowania bezpośredni wpływ na treść i kształt podstawy faktycznej rozstrzygnięcia administracyjnego, tym bardziej że w systemie oceny dowodów obowiązującym w ustawodawstwie podstawą takiego rozstrzygnięcia mogą być wyłącznie okoliczności faktyczne pozostające w zgodzie z prawdą materialną i zebrane w sposób zupełny<sup>98</sup>.

#### **1.4. Ciężar dowodu**

W pierwszej kolejności podnieść należy, że w piśmiennictwie żywa pozostaje dyskusja, czy na gruncie postępowania administracyjnego (w tym podatkowego) w ogóle można posługiwać się pojęciem ciężaru dowodu (*onus probandi*)<sup>99</sup>.

Trzeba zauważyć, że koncepcja ciężaru dowodu pojawiła się i ukształtowała na gruncie prawa prywatnego, a ściślej – na obszarze rozstrzygania sporów z tej dziedziny przez sądy. Niewątpliwie pojęcie to ma swoje normatywne umocowanie w art. 6 k.c. zgodnie z którym ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Powyższa zasada, obciążenia koniecznością przeprowadzenia dowodu przez jedną ze stron, jest ściśle powiązana z kontradiktoryjnością tego postępowania.

Cywilistyczna geneza omawianego pojęcia wskazuje, że wiąże się ono z postępowaniem o charakterze kontradiktoryjnym, a sama zasada obciążania koniecznością przeprowadzania dowodu przez jedną ze stron ma wyraźne podstawy prakseologiczne. Dowód „słabszy” ustępuje przy tym dowodowi „mocniejszemu” tj. takiemu, który z większym prawdopodobieństwem uzasadnia stanowisko jednej ze stron sporu.

<sup>98</sup> A. Hanusz, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Kraków 2004, s. 182.

<sup>99</sup> B. Brzeziński, M. Masternak, *O tak zwanym ciężarze dowodu w postępowaniu podatkowym*, PPod 5/2004, s. 56 – 59. Podobne stanowisko prezentuje A. Hanusz: „Termin „ciężar dowodu” nie funkcjonuje na gruncie prawa podatkowego, w tym również w przepisach o postępowaniu podatkowym, lecz wyłącznie w języku prawniczym, a więc literaturze zagadnienia i orzecznictwie podatkowym” (zob. A. Hanusz „Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia...” op. cit, s.181.

Postępowanie administracyjne natomiast nie ma takiego charakteru, ponieważ ustalenie stanu faktycznego sprawy jest obowiązkiem organu administracji (charakter śledczy postępowania). Zgromadzenie materiału dowodowego musi nastąpić poprzez czynności organu administracji, niezależnie od tego czy służy on udowodnieniu tez korzystnych dla strony, czy przeciwnie – pozwala na rozstrzygnięcie dla niej niekorzystne.

Niektórzy autorzy podnoszą, że w postępowaniach administracyjnych nie nałożono na stronę obowiązku dowodzenia faktów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Za uprawniony uznają pogląd, że w prawie administracyjnym pojęcie ciężaru dowodu używane jest w innym znaczeniu niż w prawie cywilnym, tj. na oznaczenie sytuacji, w której dowód, niezbędny dla wykazania racji strony, znajduje się w jej dyspozycji i od ich przedłożenia tego dowodu uzależnione jest uznanie tych racji w drodze wydania decyzji administracyjnej. Wskazują także, iż sytuacja strony postępowania cywilnego z jednej strony, a strony w postępowaniu administracyjnym z drugiej – jest na tyle różna, że używanie, w odniesieniu do postępowania administracyjnego terminu ciężary dowodu nie jest właściwe. Wynika ta przede wszystkim z następujących faktów:

- w postępowaniu administracyjnym nie występuje i nie może występować podział ról procesowych (tak jak w postępowaniu cywilistycznym)
- postępowanie administracyjne nie ma charakteru kontrydiktoryjnego, a stosunek prawny między organem administracji, a stroną tego postępowania jest stosunkiem charakteryzującym się nadrzędnością pozycji organu administracyjnego dysponującego władztwem administracyjnym
- udział strony w autorytatywnej (po stronie organ) konkretyzacji prawa przedmiotowego ma miejsce tylko w takim zakresie, w jakim jej aktywność stanowi warunek lub przesłankę działalności administracji publicznej<sup>100</sup>.

Podnosi się również, że obciążanie strony postępowania bezwzględnym ciężarem udowodnienia okoliczności faktycznych spowodowałoby naruszenie równowagi pomiędzy podmiotami tego postępowania, w której uprawnienia władcze organu są zrównoważone przez gwarancje procesowe przysługujące stronie, a wynikające przede wszystkim z ogólnych zasad postępowania administracyjnego<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> B. Brzeziński, M. Masternak, *op. cit.*, s. 57.

<sup>101</sup> W. Sawa, *Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym*, PPod 3/2001, s. 53. Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 23 - „Kwestia zakresu ochrony procesowej realizowanej przez prawo procesowe nie jest w doktrynie sporna. Przyjmuje się, że prawo procesowe, chroniąc interes indywidualny strony postępowania, określa prawa i obowiązki strony, wyznacza jej sytuację prawną w tym postępowaniu, niezależniając ją od „woli” organu prowadzącego postępowanie. Podobnie W. Nykiel, *O potrzebie równowagi między uprawnieniami i obowiązkami podatnika oraz organów podatkowych*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 12, s. 25 – „Podstawowe znaczenie przyznaje się okre-

Mniej radykalny pogląd zakłada, że taki obowiązek (ciężaru dowodu) zostaje nałożony na stronę powstaje dopiero na etapie odwołania, ale tylko wtedy, gdy organ pierwszej instancji naruszył zasadę prawdy obiektywnej i nie zebrał całego materiału dowodowego<sup>102</sup>. Strona, która nie przytoczyła faktów, ani dowodów w postępowaniu przed organem I instancji, może je przytoczyć w postępowaniu przed organem II instancji, albo też podjąć obronę swoich interesów dopiero w postępowaniu nadzwyczajnym<sup>103</sup>.

Niekiedy przyjmuje się również, że „ciężar dowodu”, w związku z zasadą, że przeprowadzenie dowodu należy do obowiązków organów administracji, może polegać tylko na wskazaniu dowodu (środka dowodowego) przez stronę, a nie przeprowadzenie dowodu. Innymi słowy ciężar dowodu to wymóg prezentacji dowodu, który kształtuje sytuację podatnika na gruncie prawa administracyjnego mogący mieć wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie administracyjne<sup>104</sup>.

Odmienne (od poglądu negującego możliwość rozważania „ciężaru dowodu” na gruncie postępowania administracyjnego) kwestę „ciężaru dowodu” widzi A. Hanusz. Podnosi, że obowiązek poszukiwania i przedstawiania dowodów co do okoliczności istotnych w sprawie nie spoczywa wyłącznie na organach administracji. Normy prawa materialnego, formułując znamiona administracyjnego stanu faktycznego, mogą bowiem różnie kształtować rozkład ciężaru dowodu. W stanach faktycznych, w których ustawodawca uzna to za celowe, a więc uzasadnione interesem strony lub interesem publicznym, ciężar dowodzenia obarczać może stronę postępowania<sup>105</sup>.

Tym samym wskazuje się, że to organ z urzędu obowiązany jest stwierdzić, jakie dowody są niezbędne w danej sprawie oraz także z urzędu te dowody przeprowadzić, jednak obowiązku zebrania o zbadania całego materiału dowodowego nie powoduje, że strona postępowania zwolniona jest od współdziałania w realizacji tego obowiązku<sup>106</sup>.

Generalnie można przyjąć, że większość autorów nie neguje (co prawda nieco rozbieżnie rozumianego) pojęcia „ciężaru dowodu” na gruncie postępowania administracyjnego i podatkowego<sup>107</sup>.

---

śleniu pozycji podatnika wyznaczonej przyznanymi mu uprawnieniami i obowiązkami oraz określeniu relacji między nim a organem podatkowym”.

<sup>102</sup> A. Mariański, *Wybrane zagadnienia dowodowe w postępowaniu w sprawie opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów*, Ppod 7/2007, s. 7 – 13.

<sup>103</sup> B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 59

<sup>104</sup> A. Hanusz, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia...*, op. cit.

<sup>105</sup> A. Hanusz, *Strony postępowania podatkowego, a ciężar dowodu*, Ppod 9/2004, s. 49.

<sup>106</sup> F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*. Warszawa 2018 r. s. 102

<sup>107</sup> Zob. S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Ordynacja Podatkowa – Komentarz*, Warszawa 2004 r., s. 415. Podobnie C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz,

Zważywszy na przedstawione powyżej poglądy można, moim zdaniem, zdefiniować ciężar dowodu jako wynikającą z interesu procesowego powinność udowodnienia zgłoszonej tezy przez określony podmiot postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze tak zbudowaną definicję należy w pierwszej kolejności wskazać, że część autorów uważa, iż w sposób wyraźny należy odróżnić ciężar dowodu (czyli ciężar dowodu w znaczeniu materialnym) od obowiązku dowodzenia (ciężar dowodu w znaczeniu formalnym)<sup>108</sup>.

Innymi słowy ciężar dowodu w znaczeniu materialnym informuje o tym, kto poniesie ewentualne konsekwencje przeprowadzenia (nieprzeprowadzenia) określonego dowodu. Natomiast znaczenie formalne nierozzerwalnie wiąże się z obowiązkiem wskazania i dostarczenia dowodów w toku postępowania prowadzonego w danej sprawie, które umożliwiłyby potwierdzenie lub zaprzeczenie określonych okoliczności faktycznych (w ujęciu procesowym ciężar dowodu pojmowany jest jako obowiązek dostarczenia w sprawie dowodów).

Jeśli więc z tezą występuje strona, wnosząc o przyznanie jej określonego uprawnienia (np. wnioskując o pozwolenie na budowę), to na niej spoczywa ciężar przedstawienia dowodów spełnienia kryteriów prawnych, wymaganych do uzyskania tego uprawnienia. Inicjatywa dowodowa będzie tu należeć do wnioskodawcy, w interesie którego leży przedstawienie lub zgłoszenie dowodów.

Jeżeli zaś wszczyną postępowanie organ administracji publicznej, czyni to również, stawiając określoną tezę (np. wszczęcie postępowania w sprawie ukarania określonego podmiotu za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia). Na organie spoczywać będzie inicjatywa dowodowa w zakresie udowodnienia postawionej tezy.

Nieco odmiennie zagadnienie ciężaru dowodu i obowiązku dowodzenia widzi A. Hanusz. Uważa, że o ile uzasadnionym jest rozróżnianie tych dwóch pojęć, to nie są one związane ani z podmiotem wszczynającym postępowania, ani też powinnością przeprowadzenia dowodów z uwagi na interes publiczny. Jego zdaniem należy rozróżnić pojęcie ciężaru dowodu od obowiązku dowodzenia. Wskazuje on jednak na to, że „czynności związane z ciężarem dowodu oraz obowiązkiem przeprowadzenia dowodu w postępowaniu podatkowym mają różną treść, mogą istnieć niezależnie od siebie, uzupełniając się<sup>109</sup>.

Zdaniem A. Mariańskiego obowiązek przedłożenia dowodów będących w posiadaniu strony nie ma nic wspólnego z obowiązkiem współdziałania z organami administracji, ani tym

---

S. Prasanowicz, *Ordynacja Podatkowa – Komentarz*, Warszawa 2007 r., s. 520.

<sup>108</sup> R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 112.

<sup>109</sup> A. Hanusz, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia...*, op. cit. s. 190-192.



bardziej nie może być utożsamiany z obowiązkiem przejścia inicjatywy dowodowej przez stronę postępowania. W opinii tego autora takie mylne wnioski prowadzą w konsekwencji do przerzucania ciężaru dowodu na stronę postępowania<sup>110</sup>.

Koncepcja „ciężaru dowodu” będące wynikiem przeplatania się doktrynalnych rozważań z orzecznictwem sądów administracyjnych znalazły swoje odzwierciedlenie w, omówionej w kolejnym rozdziale, nowelizacji art. 7 k.p.a.<sup>111</sup>, która zrealizowała poniekąd<sup>112</sup> postulat zaangażowania strony w gromadzenie materiału dowodowego. Nadto kolejna nowelizacja k.p.a.<sup>113</sup> wprowadziła art. 79a, który wzmacnia realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wszczętym na wniosek strony.

---

<sup>110</sup> A. Mariański, *Rozstrzygnięcie...*, s.131.

<sup>111</sup> Ustawą z 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.)

<sup>112</sup> W. Chróścielewski w opinii do nowelizacji sporządzonej dla Biura Analiz Sejmowych ocenił przedmiotową zmianę jako „krok w dobrą stronę”, zwracając jednocześnie uwagę, na fakt, że nie rozwiązała ona istniejącego na gruncie k.p.a. problemu ciężaru dowodu.

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935.)

## ROZDZIAŁ 2

### Udział strony w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym

#### 2.1. Administracyjne postępowanie wyjaśniające

##### 2.1.1. Wyjaśnienie zakresu pojęć postępowania wyjaśniającego i postępowanie dowodowe

Rozpoczynając rozważania nad postępowaniem wyjaśniającym niezbędnym jest zastanowienie się nad relacją między pojęciem „postępowanie wyjaśniające (rozpoznawcze<sup>1</sup>)” a pojęciem „postępowanie dowodowe”. Część doktryny uważa, że nie są to pojęcia tożsame, a postępowanie dowodowe może być traktowane jedynie jako jedna z form postępowania wyjaśniającego<sup>2</sup>. W literaturze można spotkać również poglądy nie akceptujące rozdzielania znaczeniowego pojęć „postępowanie dowodowe” i „postępowanie wyjaśniające”. Podnosi się, że na gruncie k.p.a. dopuszczalne jest zamienne używanie tych pojęć na oznaczenie czynności organu administracji publicznej zmierzających do ustalenia (wyjaśnienie) stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Zwolennicy tej koncepcji podkreślają bliskie pokrewieństwo między dowodzeniem, a wyjaśnieniem na gruncie logiki<sup>3</sup>. Można również spotkać się z opinią, że pojęcie „postępowanie wyjaśniające” ma charakter zanikowy (reliktowy), a w obecnie obowiązującym kodeksie postępowania administracyjnego występuje rzadko<sup>4</sup> wobec czego organ administracyjny przeprowadzający to postępowanie powinien stosować przepisy regulujące postępowanie dowodowe oraz inne przepisy, które umożliwią ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy<sup>5</sup>.

Używając w dalszej części pracy tych pojęć wymiennie mam świadomość, że rozpatrując ich zakres znaczeniowy nie są to pojęcia, przynajmniej dla części autorów, tożsame.

---

<sup>1</sup> Nazwa „postępowanie rozpoznawcze” było używane w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

<sup>2</sup> G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji i Prawa, Rok VII/VIII, s. 98.

<sup>3</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks Postępowania Administracyjnego – Komentarz*, Kraków 2005, k. 472 i literatura tam powołana m in. K. Ajdukiewicz, *Dowód i wyjaśnienie (w.) Język i poznanie*, Warszawa 1985, s. 401.

<sup>4</sup> art. 35 § 3 k.p.a. oraz w art. 218 § 2 k.p.a.

<sup>5</sup> A. Ziółkowska, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 9/2009, s 62.

Zastanawiając się natomiast nad próbą zdefiniowania pojęcia postępowania wyjaśniającego można dojść do wniosku, że współczesna literatura postrzega omawiane pojęcie poprzez pryzmat funkcji i rezultatu.

Kładąc nacisk na aspekt funkcjonalny wskazuje się, że postępowanie wyjaśniające to ten etap postępowania administracyjnego, w którym podejmowane są czynności i procesowe o zasadniczym znaczeniu dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego istoty sprawy administracyjnej<sup>6</sup>. Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wszechstronne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. To w toku postępowania wyjaśniającego ma on obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do prawidłowego ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Jest to bowiem warunek sine qua non prawidłowego, a więc zgodnego z istniejącym stanem faktycznym i obowiązującymi przepisami prawa, rozstrzygnięcia sprawy<sup>7</sup>.

Podobnie na cel jako istotę postępowania wyjaśniającego wskazuje G. Łaszczyca, który stwierdza, że postępowanie wyjaśniające to ciąg czynności procesowych, których celem jest ustalenie stanu faktycznego sprawy. Osiągnięcie bowiem takiego rezultatu, w sposób określony przepisami prawa, stanowi jeden z podstawowych warunków zastosowania normy administracyjnego prawa materialnego (rzadziej wyłącznie procesowego) w odniesieniu do indywidualnie oznaczonego podmiotu<sup>8</sup>.

Jeszcze dobitniej kwestię rezultatu podkreśla A. Hanusz, który stwierdza, że celem każdego postępowania dowodowego musi być dokładane wyjaśnienie stanu faktycznego w obszarze badanej sprawy administracyjnej, tak aby jej załatwienie opierało się na udowodnionych faktach i do tych faktów mogły być następnie zastosowane normy prawa materialnego<sup>9</sup>.

Nauka postępowania administracyjnego określa postępowanie wyjaśniające mianem czynności przygotowawczych *sensu stricto*, wyodrębnianych obok czynności przygotowawczych wstępnych (czynności procesowych wszczęcia postępowania) i czynności decydujących<sup>10</sup>. Zakres przedmiotowy czynności postępowania wyjaśniającego podlega ograniczeniu jedynie ze względu na wymóg ich legalności i celowości. Pierwszy z nich, odniesiony zwłaszcza do organu administracyjnego, wynika z zasady legalności (art. 6 k.p.a.), podstawą drugie-

---

<sup>6</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 147.

<sup>7</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 119-120

<sup>8</sup> G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji i Prawa, Rok VII/VIII, s. 98.

<sup>9</sup> A. Hanusz, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Kraków 2006, s. 237.

<sup>10</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUWr nr 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986, s. 91- 94.

go jest formuła art. 7 k.p.a wskazująca na działania niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Zasygnalizowania wymagają także granice czasowe postępowania wyjaśniającego. Zasada prawdy obiektywnej odnosi się do „toka postępowania”. Pojęcie to należy rozumieć szeroko, obejmując nim nie tylko wszelkie czynności postępowania zmierzającego do rozpoznania i rozstrzygnięcia istoty sprawy, lecz także czynności wyłaniających się postępowań incydentalnych (wpadkowych)<sup>11</sup>.

### 2.1.2. Modele postępowania wyjaśniającego

W literaturze spotkać się można z poglądem, „że zarówno proces sądowy, jak i postępowanie administracyjne wywodzą się ze wspólnego źródła, jakim jest proces prawny, toteż między tymi procedurami zachodzi tylko ta różnica czasowa: postępowanie administracyjne w tym ujęciu jest jedynie młodszą siostrą procesu sądowego”<sup>12</sup>.

Przedstawianie szerokiej analizy genezy instytucji postępowania administracyjnego w postępowaniu cywilnym uważam za zbyteczną (dla potrzeb niniejszej pracy) i poprzestanę na stwierdzeniu, że niewątpliwie postępowanie administracyjne (w tym podatkowe), kształtowało się pod wpływem postępowania cywilnego. Świadczy o tym chociażby fakt, że w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego do chwili obecnie istnieje pogląd, że pojęcia „postępowanie administracyjne” i „proces administracyjny” są bliskoznaczne i nie powinno się ich przeciwstawiać<sup>13</sup>. Inni autorzy proponują natomiast, aby pojęcie „proces administracyjny” zarezerwować dla jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego pojmowanego jako rodzaj postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej w celu załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej za pośrednictwem wydania konkretno-indywidualnego aktu administracyjnego zwanego decyzją administracyjną<sup>14</sup>.

W kontekście tego poglądu nie bez znaczenia pozostaje zagadnienie określone jako judycjalizacja postępowania administracyjnego rozumiane jako proces polegający na coraz szerszym formalizowaniu procedur administracyjnych i wprowadzaniu do nich wzorców zaczerpniętych z procesu sądowego. Zwolennicy tej koncepcji podnoszą, że współczesne zasady prawa dowodowego, w sensie abstrakcyjnym, są wspólne dla postępowania dowodowego niezależnie od procedury dowodowej (karnej, cywilnej, administracyjnej). Za każdym razem

<sup>11</sup> G. Łaszczyca, *op.cit.* s. 98.

<sup>12</sup> K. Jandy–Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] System prawa administracyjnego - tom 3, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 134.

<sup>13</sup> C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art 1-103*, Warszawa 2007, s. 25

<sup>14</sup> K. Jandy–Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, str. 131

chodzi bowiem o obiektywne ustalenie stanu faktycznego, na podstawie którego, następuje rozstrzygnięcie. Zasady prawa dowodowego w sensie konkretnym, czyli jako ogólne normy obowiązujące w konkretnym postępowaniu dowodowym, zawierają pewne odrębności wynikające ze specyfiki każdego z postępowań<sup>15</sup>.

Zasada kontradiktoryjności wraz z przeciwstawną jej zasadą śledczą determinuje, kto w postępowaniu gromadzi materiał procesowy, a więc materiał dowodowy. Jeżeli materiał ten gromadzą uczestnicy postępowania, mówi się o zasadzie kontradiktoryjności, a jeżeli materiał ten gromadzi sąd/organ, mówi się o zasadzie śledczej.

Można wyróżnić trzy podstawowe modele wyodrębnione na podstawie kryterium podmiotu gromadzącego materiał dowodowego: a) jedynie uczestnicy postępowania (dyspozycyjności/kontradiktoryjność), b) wyłącznie podmiot orzekający (inkwizycyjność, oficjalność), c) jednocześnie i uczestnicy postępowania, i podmiot orzekający (konstrukcja współdziałania)<sup>16</sup>. Patrząc, z punktu widzenia ewolucji historycznej, na podział modeli gromadzenia materiału dowodowego zasada kontradiktoryjności wyłoniła się w toku historycznego rozwoju z zasady dyspozycyjności i była w początkowym okresie nierozdzielnie z nią związana. Z tego względu mówiono o istnieniu dwóch odmiennych systemów procesowych bądź systemu dyspozycyjno-kontradiktoryjnego, bądź też systemu oficjalno-śledczego<sup>17</sup>.

U podstaw kontradiktoryjności, której istotą jest zaprzeczanie, leży założenie, dotyczące poznawania prawdy za pomocą dyskusji, ścierania się poglądów na temat faktów i prawdy<sup>18</sup>.

Natomiast system oficjalno-śledczy zasadza się na pojmowaniu procesu jako funkcji prawa publicznego. Odpowiedzialność za zupełność zdobytego materiału i użytych do tego środków spada na sędziego/organ. Do sądu/organu należy nie tylko kierownictwo, ale i inicjatywa w zbieraniu materiału dowodowego. W procesie śledczym sędzia/organ władny jest wprowadzić do sprawy materiał dowodowy, na który strony się nie powołały<sup>19</sup>.

Pomimo tego, że powyższe uwagi dotyczą procedur sądowych, to można je przenieść na grunt postępowania administracyjnego. Słusznie doszukuje się analogii w tym zakresie między płaszczyzną cywilistyczną i administracyjną podnosząc, że te uprawnienia, które w

<sup>15</sup> R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 201.

<sup>16</sup> W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu.*, Warszawa 2003, s. 225.

<sup>17</sup> Por. Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, E. Rudkowska-Ząbczyk, *Dowody w postępowaniu w cywilnym*, Warszawa 2010.

<sup>18</sup> K. Piasecki, *Wyroki sądów pierwszej instancji, sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, handlowych i gospodarczych*, Warszawa 2007, s. 27.

<sup>19</sup> Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, E. Rudkowska-Ząbczyk, *op. cit.*

procedurze sądowej określa się jako wykonywanie kierownictwa sędziowskiego w toku postępowania, realizuje również organ administracji w sprawach wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przed wydaniem decyzji<sup>20</sup>.

Odmienności strukturalne i funkcjonalne postępowania administracyjnego, w którym nie zawsze chodzi o rozstrzygnięcie sporu o prawo, a w szczególności o prawo, którym strona może swobodnie dysponować, uzasadnia aktywną rolę organu administracji publicznej w procesie wyszukiwania i gromadzenia materiału dowodowego.

### **2.1.3. Oficjalny model postępowania wyjaśniającego, a udział stronu w gromadzeniu materiału dowodowego w świetle art. 7 k.p.a.**

Z przepisów art. 7 i 77 § 1 k.p.a. wynika jednoznacznie, że postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. To organ administracyjny jest „gospodarzem postępowania” i to on określa kierunek jego prowadzenia, a także określa, jakie dowody w danym postępowaniu są niezbędne do prawidłowego załatwienia sprawy<sup>21</sup>.

Przejawy modelu oficjalnego postępowania administracyjnego można dostrzec w wielu przepisach k.p.a. dotyczących podejmowanych przez organ w toku postępowania czynności. To organ decyduje o wszczęciu postępowania, ustala jego zakres, podejmuje czynności procesowe, i to zarówno o charakterze porządkującym jego przebieg, jak i istotne z punktu widzenia wyjaśnienia okoliczności sprawy. Wśród przepisów normujących postępowanie administracyjne dokonano nielicznych wyłomów na rzecz dyspozycyjności, których przejawem jest możliwość wszczęcia postępowania na żądanie strony bądź skorzystanie z dopuszczalnych środków prawnych<sup>22</sup>. Pomimo powyższego, we współczesnym piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym widać wyraźnie zarysowującą się tendencję do polemiki z omnipotencją modelu śledczego w postępowaniu administracyjnym i związaną z nim tezą, że obowiązek pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego i zebrania całokształtu materiału dowodowego spoczywa bezwarunkowo na organie administracji. Wskazuje się natomiast na model współdziałania i podnosi, że pozycja organu administracji w postępowaniu administracyjnym jest

---

<sup>20</sup> J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010 s. 147.

<sup>21</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 230-231.

<sup>22</sup> D. Strzelec, *Obowiązek wyjaśnienia stanu faktycznego w postępowaniu podatkowym*, Monitor Podatkowy 12/2008, s. 26.

oczywiście dominującą i wymaga zdecydowanie większej aktywności niż rola jaką odgrywa sąd w postępowaniu cywilnym<sup>23</sup>.

O ile w świetle art. 77 k.p.a nie ma wątpliwości co do tego, że w toku postępowania organ administracji publicznej musi być podmiotem aktywnie w zaangażowanym w proces gromadzenia materiału dowodowego, w kwestiach mających znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, o tyle sporny jest zakres ewentualnych obowiązków strony w postępowaniu dowodowym<sup>24</sup>.

W dniu 11 kwietnia 2011 r. weszła w życie zmiana treści art. 7 k.p.a.<sup>25</sup>, która skłoniła doktrynę do ponownego podjęcia rozważań dotyczących aktywności procesowej stron postępowania administracyjnego. Obecnie przepis ten stanowi, że „w toku postępowania organy administracji publicznej (...) z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy”. Ma to doprowadzić - wedle zamiaru ustawodawcy<sup>26</sup> - do aktywizacji stron postępowania administracyjnego przy ustalaniu stanu faktycznego rozpatrywanej przez organ sprawy.

Nowelizacja nie zmienia oczywiście modelu śledczego postępowania administracyjnego. Zgadzam się z G. Rząsą, którego zdaniem, nowelizacja omawianego przepisu nie oznacza osłabienia zasady prawdy obiektywnej, w tym w szczególności ograniczenia obowiązków organów administracji publicznej dotyczących wnikliwego wyjaśnienia sprawy przy równoczesnym zwiększeniu powinności stron w tej materii. Autor ten podnosi, że dodanie zwrotu „na wniosek stron” po spójniku „lub” w żaden sposób nie oznacza, że przestaje być aktualny, wyrażnie ujęty w tym przepisie, obowiązek organu administracji publicznej do podejmowania z urzędu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy<sup>27</sup>. Co więcej, nowelizacja ta ma charakter pozorny ponieważ organ procesowy nie może w żaden sposób „zmusić” stron do skorzystania z przysługujących im uprawnień procesowych (przy czym chodzi tu w szczególności o uprawnienia w sferze zgła-

---

<sup>23</sup> F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 324.

<sup>24</sup> A. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 476

<sup>25</sup> 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 ze zm.)

<sup>26</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Druk Sejmowy Nr 2987 z 16 kwietnia 2010 r., Sejm VI kadencji)

<sup>27</sup> G. Rząsa, *Znaczenie nowelizacji art. 7 i 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, Analiza i ocena zmian k.p.a. w latach 2010-2011*, Warszawa 2012, s. 84.

szania środków dowodowych oraz powoływanie doniosłych dla sprawy okoliczności faktycznych) oraz aktywnego uczestniczenia w czynnościach postępowania dowodowego<sup>28</sup>.

Z powyższym poglądem – w zakresie pozorności zmiany – nie sposób się zgodzić. Co prawda obowiązek przeprowadzenia całego postępowania nadal spoczywa na organie, jednak to obecnie również strona zobligowana jest do wykazania się starannością w zakresie zrealizowania prawdy obiektywnej tam, gdzie jest w posiadania materiału dowodowego<sup>29</sup>.

W doktrynie podnosi się, że wprowadzona zmiana daje podstawę do sformułowania tezy, że w sytuacji, gdy dany środek dowodowy jest niezbędny do ustalenia konkretnej okoliczności faktycznej, z której istnienia strony wywodzi dla siebie skutki prawne, znajduje się w posiadania strony, to wynikający z zasady prawdy obiektywnej obowiązek organu prowadzącego postępowanie ogranicza się do konieczności wezwania strony do przedstawienia posiadanego dowodu. Odmowa przedstawienia dowodu uzasadnia wydanie decyzji odmownej, jeżeli okoliczności warunkującej spełnienie żądania strony nie da się ustalić innymi dowodami<sup>30</sup>.

Aktywność dowodowo strony powinna mieć miejsce szczególnie wtedy, gdzie brak udowodnienia danej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Organy administracji publicznej nie są bowiem zobowiązane do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony w sytuacji, gdy to ostatnia – mimo wezwania – środków takich nie przedstawia, a nie jest możliwe ustalenie danej okoliczności na podstawie innych środków dowodowych. Nie można bowiem w takim przypadku założyć, że przy bierności strony cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy spoczywał na tych organach. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem wskutek naruszenia obowiązku wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 k.p.a.<sup>31</sup>.

Oдноśnie aktywności strony na gruncie znowelizowanego art. 7 k.p.a. wypowiedział się NSA stwierdzając, że obowiązywanie w postępowaniu administracyjnym zasady oficjalności – w świetle której to na organie administracji prowadzącym postępowanie spoczywa, co do zasady, obowiązek wszechstronnego oraz rzetelnego ustalenia stanu faktycznego sprawy –

<sup>28</sup> A. Skóra, *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym. W kwestii zmiany art. 7 k.p.a* [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.) *Analiza i ocena zmian k.p.a. w latach 2010-2011*, Warszawa 2012 s. 68.

<sup>29</sup> F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 103.

<sup>30</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 61-62.

<sup>31</sup> P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 51 i n.



nie oznacza, że organ ma obowiązek poszukiwania dowodów mających wykazać zaistnienie okoliczności, których wykazanie leży w interesie strony, w sytuacji pasywnej postawy strony w tym zakresie. Nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia bowiem strony postępowania od współdziałania w realizacji tego obowiązku. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej czynności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Z treści przepisów nakładających wspomniane wyżej obowiązki, nie daje się wyprowadzić konkluzji, iż organy administracji zobowiązane są do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony w sytuacji, gdy ta ostatnia, mimo wezwania, środków takich nie przedstawia. Nie można bowiem w takim przypadku założyć, że przy bierności strony, cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywa na tych organach<sup>32</sup>.

Jednocześnie w orzecznictwie<sup>33</sup> wskazuje się, że przepisy prawa materialnego mogą wyjątkowo stanowić *lex specialis* w stosunku do art. 7 k.p.a. Przykładowo art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>34</sup> stanowi, że to na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania istnienia okoliczności pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast organ prowadzący postępowanie, jako gospodarz postępowania wyjaśniającego ma obowiązek poinformowania strony o tym obowiązku i skutkach jego niedopełnienia, a także podjęcia weryfikacyjnych czynności dowodowych. NSA w wyroku z 16 kwietnia 2019 r. wyjaśnił, że w wyniku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r. zmieniono brzmienie art. 7 k.p.a. przez wyraźne podkreślenie, że zebranie materiału dowodowego sprawy następuje zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. W ten sposób wyraźnie zwrócono uwagę na obowiązek współdziałania strony z organem w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy. W świetle nowego brzmienia art. 7 k.p.a., zasadą jest, że to strona powinna przedstawić środki dowodowe niezbędne do ustalenia konkretnej okoliczności faktycznej, z której istnienia wywodzi dla siebie skutki prawne, a już nie budzi to najmniejszych wątpliwości na gruncie postępowania w sprawach z zakresu realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie przepis szczególny (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy) wyraźnie stanowi o takim obowiązku<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r. II OSK 2045/15 cbois.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 16 kwietnia 2019 r. I OSK 1645/17 cbois.

<sup>34</sup> t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1090 .

<sup>35</sup> I OSK 1645/17, cbois.

Z powyższego można wysnuć wniosek, że obowiązku organu administracji publicznej wynikającego z art. 7 k.p.a. nie należy jednak pojmować w ten sposób, że to wyłącznie organ administracji publicznej jest w każdym przypadku obowiązany do wyszukiwania faktów uzasadniających lub uzupełniających twierdzenia stron oraz poszukiwania i zbierania dowodów mających wykazać istnienie lub nieistnienie tych faktów (prawdziwości lub fałszywości twierdzeń o faktach). Obowiązek zebrania materiału dowodowego przez organ administracji należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy<sup>36</sup>.

Z jednej strony podstawową zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej i sprzężony z nią obowiązek organów administracji do odejmowania wszelkich niezbędnych działań do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, z drugiej zaś strony czynności postępowania wyjaśniającego nie są zastrzeżone podmiotowo (nie są podejmowane jedynie przez organ administracji). Podejmują je także (fakultatywnie lub obligatoryjnie) pozostałe podmioty postępowania administracyjnego (strona postępowania, podmioty na prawach strony czy w wąskim zakresie pozostali uczestnicy postępowania)<sup>37</sup>.

Porównując treść art. 7 k.p.a. i 122 o.p. nie można nie zauważyć, że ustawodawca nowelizując treść art. 7 k.p.a. w zakresie „udziału stron” pozostawił jednocześnie treść art. 122 bez zmian. W literaturze podkreśla się rozwiązania przyjęte w o.p. nie nakładają na stronę obowiązków wskazywania dowodów potrzebnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Rozwiązania takie mogą wprowadzić ustawy materialnoprawne np. niektóre przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>38</sup>. W doktrynie prawa podatkowego wskazuje się, że z art. 122 o.p. nie można wyprowadzić przymusu (obowiązku) strony do wykazania dowodów potrzebnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, udział strony postrzegany jest przez pryzmat współuczestnictwa<sup>39</sup>, a przerzucenie ciężaru dowodu na stronę stanowi naruszenie zasady prawdy obiektywnej<sup>40</sup>. Co do zady dzielając powyższy pogląd, podkreślić trzeba, że w orzecznictwie sądowym niejednokrotnie przyjmuje się, że art. 122 nie dostarcza

<sup>36</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, Kraków 2005, s. 491.

<sup>37</sup> G. Łaszczycza, *Istota....op.cit.*

<sup>38</sup> Art. 25g. 1. Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 1509 ze zm.) - w toku postępowania podatkowego albo w toku kontroli celno-skarbowej ciężar dowodu w zakresie wykazania przychodów (dochodów) opodatkowanych lub przychodów (dochodów) nieopodatkowanych stanowiących pokrycie wydatku spoczywa na podatniku

<sup>39</sup> Zob. podrozdział 1.4..

<sup>40</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, Wrocław 2017, s. 752-753.

podstaw do twierdzenia, iż ciężar przeprowadzenia dowodu w postępowaniu podatkowym zawsze spoczywa na organie podatkowym, a w doktrynie szeroko dyskutowaną kwestią jest aktywność strony w postępowaniu podatkowym<sup>41</sup>.

Wracając do regulacji k.p.a., nie można nie wspomnieć o art. 79a k.p.a.. Rolą unormowań wynikających z tego przepisu, w ocenie projektodawcy, jest „zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów - nie korzysta z takiej możliwości. W tych przypadkach strona będzie zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy i zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawiania tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego. W tym kontekście niewystarczającej informowanie strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia nią się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”<sup>42</sup>.

Przepis art. 79a k.p.a. przewiduje skonkretyzowanie (przez wskazanie stronie zależnych od niej przesłanek, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane) i uzupełnienie treści zawiadomienia kierowanego do strony po zakończeniu postępowaniu wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji przez organ w postępowaniu wszczętym na żądanie strony. Wskazana w przepisie art. 79a § 2 możliwość uzupełnienia materiału dowodowego stanowi z jednej strony szansę realizacji uprawnienia dla strony dbającej o własne interesy, a z drugiej - jasno wyznacza zakres zasady oficjalności postępowania dowodowego w sprawach wszczynanych na wniosek. Powinność organu procesowego aktualizuje się wyłącznie w postępowaniach wszczynanych na wniosek. W tym również takich, które mimo wymaganego wniosku strony zostały wszczęte z urzędu w trybie przepisu art. 61 § 2, o ile organ uzyskał stosowną zgodę strony. Treścią obowiązku organu jest wskazanie stronie przesłanek warunkujących wydanie decyzji zgodnej z żądaniem, które są od strony zależne, a które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane<sup>43</sup>.

Warto zauważyć, że na długo przed wprowadzaniem omawianych nowelizacji w doktrynie podnoszono, że „zasada śledcza, wkładająca na organ obowiązek najdalej idącej inicjatywy i wnikliwości w badaniu stanu faktycznego oraz stosowania wszelkich środków nie za-

---

<sup>41</sup> zob. D. Strzelec, *Dowody i postępowania dowody w prawie podatkowym*, Warszawa 2015 r., 34-36 oraz orzecznictwo tam powołane.

<sup>42</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 28.

<sup>43</sup> J. Wegner [w:] Chróścielewski W. Z. Kmieciak, A. Krawczyk, J. Wegner *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2019, s. 467.

kazanych przez prawo, celem wykrycia prawdy co do stanu faktycznego, w niczym nie ograniczy strony w tym zakresie”<sup>44</sup>.

Obecnie, pozycję strony w modelu oficjalno-śledczym, opisuje się w literaturze podkreślając, że charakterystyka wpływu szeregu zasad ogólnych na przebieg postępowania administracyjnego wyraźnie wskazuje na szczególną asymetrię uprawnień i obowiązków organów oraz stron tego postępowania. Dominują przepisy kreujące liczne procesowe obowiązki organów prowadzących postępowanie przy nielicznych procesowych obowiązkach stron wynikających wprost z przepisów proceduralnych. Jest to swoista cecha prawa proceduralnego w tej dziedzinie, w której taka asymetria ma łagodzić skutki korzystania przez organ administracyjny z przywileju jednostronnego i władczego kształtowania materialnoprawnych stosunków w drodze decyzji administracyjnych<sup>45</sup>.

Celnie udział strony skonkludował Z. Kmiecik podnosząc, że sposób, w jaki strona będzie korzystała z prawa do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, zależy oczywiście od jej woli, inwencji i doświadczenia procesowego. Prowadzenie jakiegokolwiek postępowania można porównać do uprawiania gry, której reguły ukształtowane są przepisami prawa. Dążąc do osiągnięcia pomyślnego rezultatu, jej uczestnicy opracowują jakąś taktykę działania, zdeterminowaną posiadaną wiedzą o prawie i faktach sprawy. Nie zawsze jest to "czysta" gra, a co więcej, odbywa się ona niekiedy w warunkach niepewności dokonywanych ocen i ustaleń. Wynik gry podlega jednak weryfikacji tak w trybie administracyjnym, jak i sądowym, co samo w sobie jest czynnikiem stabilizującym jej przebieg. Nie ma jednak wątpliwości co do tego, że przez swój aktywny udział w postępowaniu administracyjnym strona może wywrzeć znaczący wpływ na stanowisko organu. Występując z wnioskami dowodowymi, przedstawiając wyjaśnienia, składając oświadczenia, zadając pytania świadkom, biegłym i innym stronom postępowania, bądź formułując i modyfikując zarzuty pod adresem organu administracji, strona uczestniczy w istocie w procesie komunikacji w celu doprowadzenia do pożądanego wyniku<sup>46</sup>.

Warto również podkreślić, że pomimo nowelizacji art. 7 k.p.a. dyskusja wokół ciężaru dowodu trwa nadal, a piśmiennictwo podnosi się obecnie, iż nowelizacja, która w swoim założeniu miała aktywować stronę, nie rozwiązała problemu z określaniem ciężaru dowodu. O

---

<sup>44</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, wyd. IV zmienione i uzupełnione, Warszawa 1970, s. 163.

<sup>45</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 146.

<sup>46</sup> Z. Kmiecik *Formuła komunikacji wyznaczona przez zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, [w:] Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 97.

intencjach ustawodawcy i prawdziwym charakterze potrzeby „aktywowania” strony dobitnie – w mojej ocenie - świadczy uzasadnianie wprowadzonych zmian – „chodzi o to, żeby strony nie przerzuciły całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie z drugiej zaś strony przyznaje stronom prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnianie stanu faktycznego sprawy”<sup>47</sup>. Obecnie postuluje się *de lege ferenda*, aby wprowadzić do k.p.a., wzorem k.p.c, przepis regulujący wprost *onus probandi*<sup>48</sup>. Co więcej również w aktualnym orzecznictwie sądowym argumentacja opierając się na stwierdzeniu „*Nalożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia bowiem strony postępowania od współudziału w realizacji tego obowiązku. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony [...] nie można założyć, że przy bierności strony, cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywa na tych organach*”<sup>49</sup> nie należy do rzadkości<sup>50</sup>.

## 2.2. Przebieg postępowania dowodowego

### 2.2.1. Etapy postępowania wyjaśniającego

Bezspornym pozostaje fakt, że celem prowadzonego przez organ administracji postępowania dowodowego, jako zasadniczej części postępowania wyjaśniającego, jest ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy<sup>51</sup>. Dopiero ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy pozwoli orga-

<sup>47</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Druk Sejmowy Nr 2987 z 16 kwietnia 2010 r., Sejm VI kadencji)

<sup>48</sup> F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* Warszawa 2018 s. 653

<sup>49</sup> Wyrok WSA z 11 października 2018 r, IV SA/Po 682/18 cbois.

<sup>50</sup> podobnie w wyrokach z 20 maja 1998 r., I SA/Ka 1605/96; w z 10 października 2007 r., II GSK 172/07; z 21 grudnia 2007 r., II OSK 1783/06; z 07 grudnia 2010 r., II OSK 1677/10; z 28 czerwca 2011 r., II GSK 631/10; z 27 lipca 2011 r., II OSK 1560/10; z 09 września 2011 r., II OSK 1700/10; z 08 listopada 2013 r., II OSK 1291/12; z 08 grudnia 2015 r., II OSK 910/14; z 11 kwietnia 2017 r., II OSK 2045/15; z 19 grudnia 2017 r., I OSK 1580/17 cbois

<sup>51</sup> J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe.*, Toruń 1998, s. 22 i n.

nom administracji na skonstruowanie prawidłowej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, a w konsekwencji określić adekwatną normę prawa materialnego. Obowiązkiem organu jest zebranie „materiału prawnego” sprawy, tzn. wszelkich przepisów prawa materialnego, które mogą mieć zastosowanie dla rozstrzygnięcia sprawy. Przepisy te będą weryfikowane i eliminowane w ślad za sprawdzaniem i ustalaniem poszczególnych faktów<sup>52</sup>.

Nie można oczywiście stracić z pola widzenia faktu, że wydanie rozstrzygnięcia przez organ administracji może, w określonych przypadkach, nie być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym. Po pierwsze, brak postępowania wyjaśniającego może wynikać z faktu, że organ posiada informacje i dowody na podstawie których może wydać rozstrzygnięcie w sprawie. Z art. 35 § 2 k.p.a. wynika, że organ administracyjny może rozpatrzyć sprawę bez przeprowadzania postępowania wyjaśniającego na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę wraz z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych mu z urzędu, bądź gdy ich ustalenie jest możliwe na podstawie danych, którymi organ rozporządza. W takich sytuacjach organ powinien załatwić sprawę niezwłocznie. Nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego z uwagi na art. 35 § 2 k.p.a. będzie wówczas, gdy organ może rozstrzygnąć sprawę na podstawie dowodów przedstawionych mu przez stronę, na podstawie dowodów i faktów powszechnie znanych lub znanych organowi z urzędu albo, gdy organ może rozpatrzyć sprawę na podstawie faktów lub dowodów „możliwych do ustalenia przy użyciu danych, którymi rozporządza organ załatwiający sprawę”<sup>53</sup>.

Po drugie, ustalanie okoliczności faktycznych sprawy nie zawsze wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych. W przypadkach wyraźnie określonych w kodeksie może ono nastąpić przez zastosowanie tzw. substytutu dowodu. Regulacje te mają charakter wyjątkowy i nie jest wobec nich dopuszczalna interpretacja rozszerzająca. Należą do nich przepisy k.p.a. przewidujące uprawdopodobnienie (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakimś fakcie, okolicznościach czy zdarzeniach (m.in. art. 24 § 3, art. 58 § 1, art. 91 § 3, art. 152 § 1, art. 159 § 1). Istotne znaczenie odgrywają także domniemania faktyczne i prawne (m.in. przepisy art. 33 § 4, art. 76 § 1 i 3). Szczególną rolę, zasadniczo w sferze procesowej, pełnią fikcje prawne (wprowadzają je w szczególności przepisy regulujące czynność doręczania pism - art. 41 § 2, art. 43, art. 44, art. 47 § 2, art. 49). Dowodu nie wymagają nadto fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu (art. 77 § 4). Podejmowane na podstawie wskazanych unormowań czynności procesowe można określić jako poza dowodowe czynności postępowania wyjaśniającego .

<sup>52</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 97-98

<sup>53</sup> R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądownym*, RPEIS 1997/1, s. 4.

Patrząc na postępowania wyjaśniającego przez pryzmat prawoporównawczy można oczywiście dostrzec daleko idące różnice w procedurze dowodowej na gruncie prawa administracyjnego i cywilnego. Postępowanie dowodowe w procedurze cywilnej obejmuje kilka etapów, do których należy zaliczyć - ofiarowanie dowodu, dopuszczenie dowodu, jego przeprowadzenie oraz roztrząsanie wyników postępowania dowodowego<sup>54</sup>. Natomiast od strony podejmowanych w tym zakresie czynności doktryna przyjmuje, że sądowe postępowanie dowodowe obejmuje: „1) dopuszczenie danego środka dowodowego w formie postanowienia i 2) zaprezentowanie (przeprowadzenie) środka dowodowego”<sup>55</sup>.

Przebieg postępowania dowodowego w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym jest, ze względu na swój charakter, bardziej skomplikowane i można podzielić na pięć etapów:

- 1) określenie zakresu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia (faktów prawotwórczych), które istnienie bądź nieistnienie mają dowieść źródła i środki dowodowe. Na tym etapie organ zajmuje się również ustaleniem ścieżki postępowania w sprawie;
- 2) zbieranie materiału dowodowego - dobranie odpowiednich środków dowodowych do szukanych okoliczności, zaplanowanie kolejności prowadzenia dowodów i sposób ich przeprowadzenia , przeprowadzenie dowodów (również tych, o które wnioskuje strona);
- 3) wnioskowanie (np. o innych faktach na podstawie zabranych dowodów);
- 4) ocena i wartościowanie zebranych dowodów;
- 5) rezultat procesu dowodzenia tj. dowód istnienia określonego faktu lub prawdziwość lub nieprawdziwość określonych twierdzeń o faktach uzyskanych na podstawie środków dowodowych<sup>56</sup>.

Jak już wskazywałem nie każda okoliczność stanu faktycznego wymaga udowodnienia, natomiast organ uwzględniając zasadę zupełności materiału dowodowego (art. 77 *in fine* w myśl, którego organ obowiązany jest zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy) ustalając potrzebę przeprowadzenia dowodu musi zbadać:

- 1) istotność określonej okoliczności w sprawie,
- 2) charakter okoliczności w kontekście źródła dowodowego, z którego będzie pochodzić (np. okoliczności powszechnie znane nie wymagają dowodów),
- 3) istnienie zakazu dowodowego,

<sup>54</sup> Z. Resich, *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958, s. 48.

<sup>55</sup> J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 329.

<sup>56</sup> Por. W. Dawidowicz – „*Postępowanie administracyjne – zarys wykładu*”, Warszawa 1983r, s. 169.

- 4) czy okoliczność nie została już wyjaśniona,
- 5) czy zastosowanie danego środka pozwala na skuteczne dowodzenie danej okoliczności.

Na organach prowadzących postępowanie dowodowe spoczywają dwa obowiązki; po pierwsze, określenie z urzędu, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego, i po drugie, obowiązek przeprowadzenia niezbędnych dowodów (z urzędu lub wskazanych przez stronę)<sup>57</sup>. Nie negując faktu, że można różnorodnie postrzegać etapy przebiegu postępowania dowodowego, to uprawnione jest twierdzenie, iż wyższy stopień skomplikowania administracyjnej procedury dowodowej wynika z tego, że to organ musi zdecydować jakie fakty są istotne dla sprawy, a następnie przeprowadzić stosowne dowody. Natomiast w procesie cywilnym rola sądu ogranicza się zasadniczo do oceny dowodów przedstawionych przez strony.

Dążąc do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, organy administracji powinny w pierwszej kolejności ustalić, jakie fakty są istotne z punktu widzenia przepisów prawa materialnego mogących mieć w sprawie zastosowanie. W dalszej kolejności rzeczą organów jest rozważenie, jakie dowody będą pomocne w ustaleniu wspomnianych faktów. Kolejny etap to przeprowadzenie z urzędu tych dowodów oraz innych dowodów wnioskowanych przez stronę<sup>58</sup>.

Faza zbierania dowodów poprzedza fazę zastosowania prawa materialnego. Część autorów podkreśla, że w rzeczywistości wyjaśnianie stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy nie stanowi ściśle wyodrębnionych faz postępowania administracyjnego, lecz przenikają się one wzajemnie. Wskazuje, że oceny prawnej stwierdzonego stanu faktycznego, tj. ustalenia, która norma prawna zawiera hipotezę (zakłada stan faktyczny) odpowiadającą stwierdzonemu w danej indywidualnej sprawie stanowi faktycznemu, należy dokonywać w rzeczywistości nie po ustaleniu, lecz jednocześnie z ustalaniem stanu faktycznego<sup>59</sup>. Przemawiają za tym istotne

---

<sup>57</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 119. Nieco inaczej postrzega etapy tego postępowania M. Walendziak, który wskazuje, że pierwszy etap to ustalenie zakresu dowodzenia w sprawie, a więc podjęcie procesu myślowego przez organ prowadzący postępowanie w cel sprecyzowania, jakie okoliczności z punktu widzenia prowadzonej sprawy podlegają dowodzeniu. Kolejnym etapem jest poszukiwanie źródeł dowodowych pozwalających ustalić okoliczności, które winny być dowodzone w postępowaniu. Następny etap to przeprowadzenie czynności dowodowych ze źródeł dowodowych. Kolejny etap to ocena środka dowodowego oraz ocena całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Ostatnim etapem jest skonfrontowanie okoliczności uznanych za udowodnione w sprawie normą prawną regulującą określony stosunek społeczny. M. Walendziak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 184

<sup>58</sup> S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Ordynacja Podatkowa – Komentarz*, Warszawa 2011 r., s. 627

<sup>59</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, wyd. IV zmienione i uzupełnione, Warszawa 1970, s. 153.



względy pragmatyczne wskazujące na konieczność zapobieżenia chaotycznemu i przypadkowemu poszukiwaniu i ustalaniu faktów „bez rzeczywistej potrzeby” prowadzących do nieprawidłowości i przewlekłości postępowania dowodowego<sup>60</sup>. Moim zdaniem, etap badania stanu faktycznego i stosowania normy prawa materialnego nie następują po sobie, lecz przenikają się w czasie. Przyjęcie odmiennego założenia zmniejszałyby niezbędną elastyczność działań organów administracji w sferze zmiany ewentualnych zamierzeń dowodowych. Natomiast efektem prowadzonego postępowania dowodowego jest ustalenie stanu faktycznego sprawy.

### 2.2.2. Środki i czynności dowodowe

Zasadę prawdy obiektywnej konkretyzują przepisy działu II rozdziału 4 k.p.a. przez określenie: środków dowodowych (art. 75), które mogą być dopuszczone w postępowaniu administracyjnym<sup>61</sup>, obowiązek organu administracji publicznej zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77) oraz oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80)<sup>62</sup>.

Środki dowodowe klasyfikuje się na podstawie różnych założeń<sup>63</sup>, ale na potrzeby niniejszej pracy przyjmę podział dokonany przez B. Adamiak<sup>64</sup>, która przedstawia klasyfikację środków dowodowych na podstawie następujących kryteriów.

1. Kryterium sposobu zapoznania się organu orzekającego z faktem będącym przedmiotem dowodu. Na podstawie tego kryterium dzielimy środki dowodowe na bezpośrednie, tj. takie środki, przy których organ orzekający ma możliwość bezpośredniego spostrzegania i stwierdzania prawdziwości określonego faktu (np. oględziny), i pośrednie, tj. takie środki, przy których organ orzekający stwierdza istnienie określonego faktu nie na podstawie bezpośredniego spostrzegania, lecz pośrednio, na podstawie spostrzegania innego faktu (np. zeznania świadków, opinie biegłych, dokumenty co do ich treści, przesłuchania stron).

<sup>60</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, Kraków 2005, s. 472.

<sup>61</sup> Na gruncie k.p.a. jako środek dowodowy nie może nie zostać dopuszczone nie tylko to co zostało wyraźnie wyłączone z katalogu środków dowodowych przez odpowiednią normę prawa materialnego/procesowego (np. zeznania świadka niezdolnego do spostrzegania lub komunikowania), ale również taka rzecz lub czynność, która może być środkiem dowodowym, ale sposób jej uzyskania na gruncie innych gałęzi prawa jawi się jako sprzeczny z prawem (np. uzyskanie dowodu za pomocą czynu zabronionego z kodeksu karnego) – szerzej zob. K. Burdziak, *Dowód sprzeczny z prawem, czyli kilka słów na temat art. 75 § 1 k.p.a.*, *Administracja-Teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 1 z 2017, s. 50 i n.

<sup>62</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks Postępowania Administracyjnego – Komentarz*, Kraków 2005, k. 471.

<sup>63</sup> Por. szerzej B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr 1984, Nr 18, s. 48.

<sup>64</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 331-332.

2. Kryterium rodzaju źródła informacji. Należą tu środki dowodowe: rzeczowe, tj. takie, w których źródłem informacji są cechy danej rzeczy lub zachowane na niej ślady pewnych zdarzeń, a organ orzekający zaznajamia się z nimi przez oględziny (np. oględziny dokumentów, gdy chodzi nie o ich treść, lecz o właściwości zewnętrzne, oględziny ciała ludzkiego), i osobowe, tj. środki dowodowe, w których źródłami informacji są osoby (np. zeznania świadków, opinie biegłych, przesłuchania stron, pisemne oświadczenia zawarte w dokumentach).

3. Uwzględniając formę przekazania informacji organowi orzekającemu, środki dowodowe osobowe dzieli się na ustne i pisemne<sup>65</sup>.

4. Kryterium dopuszczalności przeprowadzenia danego środka dowodowego. Na jego podstawie wyróżnia się środki dowodowe: podstawowe tj. takie, których przeprowadzenie nie jest obwarowane określonymi przesłankami (np. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny); posiłkowe, tj. środki, których dopuszczalność jest uzależniona od spełnienia określonych przesłanek (np. przesłuchanie stron).

5. Kryterium regulacji prawnej środków dowodowych. Na podstawie tego kryterium środki dowodowe można podzielić na: uregulowane w przepisach k.p.a., tj. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny, przesłuchanie stron, oraz nieuregulowane w k.p.a., dla których przyjmuje się nazwę - „środki dowodowe nienazwane” Środki dowodowe nienazwane są to nowe środki, powstające w wyniku rozwoju nauki i techniki.

W literaturze wskazuje się, że powyższą klasyfikację można uzupełnić o 3 kolejne kategorie<sup>66</sup>.

1) Środki historyczne i krytyczne. Podział oparty jest na kryterium sposobu odtwarzania faktu. Dowody historyczne, zwane inaczej odtwórczymi, odtwarzają fakt bezpośrednio, np. fotografia czy dokument urzędowy potwierdzający posiadanie określonych uprawnień — w zakresie faktu jego istnienia. Jeżeli natomiast dowód nie odtwarza faktu, lecz dostarcza nam innych faktów, na podstawie których można wnioskować o fakcie poszukiwanym, wtedy mamy do czynienia ze środkiem dowodowym krytycznym, istnieje bowiem obawa, że dojszcie

---

<sup>65</sup> W nauce przyjmowane jest stanowisko, akcentujące konieczność wyróżnienia odrębnej grupy środków dowodowych tzw. środków dowodowych mieszanych osobowo-rzeczowych, do której zalicza się niektóre dokumenty i opinie biegłych M. Czubalski, *O pojęciu i klasyfikacji środków dowodowych*, PIP 1968, z. 1, s. 121 i n.

<sup>66</sup> C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art 1-103*, Warszawa 2007, s. 557-560.

do prawdy obiektywnej może być utrudnione. Podział ten w swej istocie jest zbliżony do podziału na dowody bezpośrednie i pośrednie.

2) Środki pojęciowe i zmysłowe. Kryterium tego podziału stanowi treść środka dowodowego. Dowody pojęciowe wyrażają treść pojęciową i są nimi np. zeznania świadka, opinie biegłych, treść dokumentu. Z kolei do dowodów zmysłowych należą te, które uzyskuje się na podstawie zmysłowej percepcji osób przeprowadzających dowód. Do tej kategorii środków dowodowych zaliczamy, np. oględziny.

3) Środki dowodowe obciążające i odciążające. Na gruncie postępowania administracyjnego podział ten może mieć zastosowanie, przede wszystkim w sprawach wszczynanych z urzędu w celu nałożenia na strony określonych obowiązków, lub w sytuacji spraw wszczynanych na wniosek jednej ze stron w sprawie spornej. Dowody obciążające będą powodować, np. zwiększenie ciężącego na stronie obowiązku.

Należy podzielić pogląd, że każdy dowód (w znaczeniu konkretnym) musi mieć swoje źródło dowodowe, które należy następnie poddać przeprowadzonej w odpowiedniej formie czynności dowodowej. Wynikiem tej czynności będzie uzyskanie środka dowodowego, którego treść podlega ocenie pod kątem wiarygodności procesowej i wpływu na stan faktyczny sprawy. Przykładowo, jeśli organ prowadzący postępowanie posiada w sprawie np. dokument, to dokument ten stanowi źródło dowodowe. Przyjmując założenie jego autentyczności, należy przeprowadzić czynność dowodową polegającą na szczegółowej analizie jego treści. W efekcie tej czynności uzyska się wynik dowodowy, którym są treści dokumentu przydatne do wykorzystania w sprawie. Wynik ten stanowić więc będzie spostrzeżenie pracownika organu, służące mu następnie do ustalenia określonych faktów. W powyższym rozumieniu osiągnięty efekt w postaci dowodu o istnieniu określonego faktu, wynikający z treści dokumentu i mający znaczenie procesowe<sup>67</sup>. Wymaga szczególnego podkreślenia, że to fakt, a nie dowód oceniany jest pod kątem znaczenia dla sprawy. Dowód może zostać uznany za nieistotny dla sprawy, gdy dotyczy okoliczności (faktów) już stwierdzonych innymi dowodami<sup>68</sup>.

Ustawodawca nie posługuje się pojęciem „czynności dowodowe”. Natomiast do zakresu pojęcia „czynności dowodowe podejmowane przez organ prowadzący postępowanie w sprawie” zaliczyć można:

- 1) przesłuchanie świadka (art. 67 § 2 pkt 2, art. 77 § 3, art. 84 § 2 k.p.a.),
- 2) przesłuchanie biegłego (art. 67 § 2 pkt 2, art. 77 § 3, art. 84 § 2 k.p.a.),

<sup>67</sup> R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011., s.59.

<sup>68</sup> Z. Kmiecik, *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, Prokuratura i Prawo 2008, nr 6, s. 103.

- 3) oględziny (art. 67 § 2 pkt 3, art. 85 § 1 K.p.a.),
- 4) ekspertyzy (art. 67 § 2 pkt 3 k.p.a.),
- 5) przesłuchanie strony (art. 67 § 2 pkt 2, art. 98 k.p.a.),
- 6) przyjęcie oświadczenia strony (art. 75 § 2 k.p.a.).

Powyższy katalog należy rozszerzyć o wydanie opinii przez biegłego (lub biegłych), w sytuacji gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne (art. 84 § 1 k.p.a.), jest to bowiem specyficzna czynność dowodowa, przeprowadzana poza organem administracji, której efekty - w postaci opinii biegłego - stanowią element materiału dowodowego w sprawie.

### **2.3. Inicjatywa dowodowa strony**

Zgodnie z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.) organ administracji ma obowiązek zagwarantowania stronie czynnego udziału w postępowaniu oraz możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych materiałów i dowodów oraz zgłoszonych żądań. Zasada ta wydaje się być swoistą realizacją wymogów sądowej zasady kontradiktoryjności w tym sensie, że stanowi ona gwarancję możliwości udziału stron przy dokonywaniu czynności procesowych, w szczególności na rozprawach i posiedzeniach, gdzie strony mogą realizować prawo do wypowiedzenia się co do ważnej kwestii podlegającej rozstrzygnięciu, zajmowaniu stanowiska, zadawania pytań oraz zaskarżaniu decyzji i innych czynności do sądu<sup>69</sup>. Uprawnienie procesowe polegające na prawie wystąpienia z inicjatywą dowodową w toku postępowania wyjaśniającego ma szczególnie ważne znaczenie dla stron, gdyż umożliwia jej czynny udział w ustaleniu stanu faktycznego sprawy będącego podstawą rozstrzygnięcia organu. Nawet przed nowelizacją art. 7 k.p.a w literaturze podkreślało się, że uprawnienie procesowe strony do występowania z żądaniem przeprowadzenia dowodu ze wskazanego przez nią źródła dowodowego stanowi jedna z gwarancji, która zabezpiecza realizację ogólnej zasady prawdy obiektywnej<sup>70</sup>. Uprawnienie to stanowi zarazem jedną z najistotniejszych gwarancji zapewniających ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy. Ponownie podkreślić należy, że to strona posiada z reguły szerszą wiedzę o pewnych okolicznościach mających istotne znaczenie dla sprawy, a także o pew-

<sup>69</sup> R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 208.

<sup>70</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, wyd. IV zmienione i uzupełnione, Warszawa 1970, s. 164.

nych środkach dowodowych, które są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego, dlatego jej inicjatywa w tym zakresie jest niewątpliwie istotna<sup>71</sup>.

Czynny udział strony w postępowaniu administracyjnym ma szczególne znaczenie przede wszystkim ze względu na śledczy charakter tego postępowania. Aktywny udział strony jest o tyle ważny, że pomimo tego, iż organ administracji dysponuje instrumentami ustalenia stanu faktycznego, to nie jest z reguły w stanie samodzielnie ustalić obiektywnie istniejącego stanu faktycznego. Dlatego jedna z gwarancji osiągnięcia prawdy materialnej oraz zebrania pełnego materiału w postępowaniu administracyjnym stanowi zapewnienie czynnego udziału stronom toczącego się postępowania.

E. Smoktunowicz wyraził pogląd, że „k.p.a. w pewnym stopniu upodabnia postępowanie administracyjne do rokowań organu ze stroną o treści decyzji. Organ ma obowiązek zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, jeżeli nastąpiło to z urzędu, następnie zapewnić jej czynny w nim udział, wysłuchiwać jej oświadczeń i uwzględnić wnioski dowodowe inne, informować o zebranych materiale dowodowym oraz o wszystkich istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych, aby strona miała pełną świadomość tego, jaki jest stan prawny sprawy oraz jej stan faktyczny w świetle posiadanych przez organ dowodów i mogła korygować ten stan, jeżeli nie zgadza się on z rzeczywistością. Przy tym organ ma troszczyć się o to, by strona nie poniosła szkody z powodu swojej niewiedzy. Co więcej, organ, będąc powołanym do ochrony interesu publicznego, ma uwzględniać także słuszny interes strony. Jak widać, rokowania te mają być uczciwe, realizować cel ogólny, jakim jest pogłębianie zaufania do organów państwa, oraz doprowadzenie do akceptacji proponowanej przez organ decyzji”<sup>72</sup>.

Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a organ prowadzący postępowanie obowiązany jest uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. W doktrynie przyjmuje się, że ocena tego, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, czy nie, należy do organu, a nie do strony. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie nie jest związany żądaniami dowodowymi strony. Organ jest natomiast związany w tej mierze przepisami prawa materialnego, stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia<sup>73</sup>. Równocześnie przy podejmowaniu postanowień wyznaczających zakres postępowania wyjaśniającego organ wiąże zasada szybkości działania i prostoty środków procesowych, która musi być realizowana bez uszczerbku dla prawa stron do czynnego udziału w po-

<sup>71</sup> A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Annales UMCS*, Vol. LX, 1, 2013, s. 94.

<sup>72</sup> E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sadu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 11-12.

<sup>73</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, 328-329.

stępowaniu i dotarcia do prawdy materialnej<sup>74</sup>. Przyjęte w tym przepisie sformułowanie „żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu” należy rozumieć szeroko:

- strona w ramach inicjatywy dowodowej może żądać od organu: przyjęcia do akt sprawy dowodów (dokumentów, fotografii, nagrań filmowych itp.; przeprowadzenia czynności dowodowej (np. oględzin, przesłuchania świadka przez organ prowadzący postępowanie, zlecenia czynności dowodowej (opinii, ekspertyzy) biegłemu,
- strona w ramach inicjatywy dowodowej może żądać dopuszczenia wskazanego przez stronę środka dowodowego”, a nie tylko jako przeprowadzenie dowodu sensu stricto tj. dokonanie czynności zmierzającej do uzyskania wiadomości o faktach (czynności dowodowej)<sup>75</sup>.

Istotnym jest, że w art. 7 k.p.a. zostało obecnie zadeklarowane prawo strony do wpływu na zakres czynności postępowania wyjaśniającego przez wnioskowanie o przeprowadzanie czynności. W konsekwencji nierozpoznanie wniosku strony o podjęcie czynności niezbędnej dla dokładnego ustalenia faktycznego sprawy powinno być uznane za rażące naruszenie przepisów prawa procesowego<sup>76</sup> (szerzej rozdz. 5. podrozdział 5.2.3). Organ zawsze zobowiązany jest żądania powyższe rozważyć, przy czym ustawodawca przewidział tylko cztery sytuacje umożliwiające odrzucenie wniosku strony. Organ może to uczynić, gdy: źródło dowodowe, na którym ma być przeprowadzona czynność dowodowa prowadząca do uzyskania środka dowodowego, jest niezgodne z przepisami prawa; sama czynność dowodowa jest niezgodna z przepisami prawa; udowodniana okoliczność została już stwierdzona przy pomocy innych dowodów; udowodniana okoliczność nie ma znaczenia dla sprawy.

Rozstrzygnięcie kwestii żądania dowodowego następuje w formie postanowienia dowodowego, które we wszystkich procedurach posiada cechę wspólną, jaką jest niezaskarżalność w tym sensie, że na postanowienie to nie przysługuje zażalenie. Jednak istotne jest to, że strony mogą powtarzać żądania dowodowe aż do momentu zakończenia postępowania w sprawie<sup>77</sup>.

Odrębnej refleksji wymaga sytuacja, kiedy strona zgłasza inicjatywę dowodową po zakończeniu postępowaniu dowodowego. Art. 78 § 1 k.p.a. wprowadzę zasadę uwzględniania dowodów zgłoszonych przez stronę, natomiast § 2 powyższego przepisu wprowadza wyjątek

<sup>74</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 147.

<sup>75</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, Kraków 2005, s. 502-503.

<sup>76</sup> B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2016, s. 68.

<sup>77</sup> R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 208.

od tej zasady. Organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzenia dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy.

Z powyższego przepisu wynika *a contrario*, że żądanie dowodowe zgłoszone przez stronę w toku przeprowadzenia dowodów lub w czasie rozprawy organ ma obowiązek uwzględnić nawet wtedy, gdy okoliczność faktyczna, która jest przedmiotem dowodu, została już stwierdzona, jeśli ma ona znaczenie dla sprawy<sup>78</sup>. Przepisy k.p.a. stanowią zatem, że gdy strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, organ może nie uwzględniać takiego żądania, jeżeli dotyczy ono okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. Jednakże żądanie dowodowe zgłoszone przez stronę organ ma obowiązek uwzględnić nawet wtedy, gdy wpłynęło po zakończeniu postępowaniu dowodowego, jeżeli dotyczy okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Zatem organ jest obowiązany uwzględnić takie żądanie niezależnie od tego, czy wpłynęło ono w trakcie postępowania dowodowego, czy po jego zakończeniu. Ważne jest, aby zgłoszone żądanie w ocenie organu dotyczyło okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Można zauważyć pewną sprzeczność istniejącą wewnątrz przepisu art. 78 § 2 k.p.a.. Ustawodawca wprowadza tu wyjątek od dowodów zgłoszonych przez stronę, przy czym jednocześnie zastrzega, iż organ administracji publicznej zobowiązany jest do uwzględnienia tego żądania wówczas gdy stwierdzi, że zgłoszone przez stronę dowody mają znaczenie dla sprawy.

W piśmiennictwie podnosi się, że art. 78 § 2 k.p.a. został niefortunnie zredagowany. Ustawodawca wprowadza w § 1 zasadę uwzględniania żądania dowodowego strony, następnie w § 2 ustanawia od niej wyjątek, zastrzegając, że organ i tak musi uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli zgłoszone dowody mają znaczenie dla sprawy. Ocena tego, czy dany dowód ma znaczenie dla sprawy czy też nie, należy do organu administracyjnego i ocena ta może być przeprowadzona dopiero po analizie całokształtu zebranego materiału dowodowego. Takie zredagowanie przepisu wyraźnie wskazuje, że żądanie przeprowadzenia dowody winno być spełnione w celu np. wyeliminowania innego, wcześniejszego dowodu lub w celu uzupełnienia dowodów zebranych dotychczas w postępowaniu wyjaśniającym, dla bardziej dokładnego ustalenia stanu faktycznego<sup>79</sup>. Podobnie interpretuje § 2 E. Iserzon „jeżeli strona zgłasza dowód, którego nie zgłaszała w toku postępowania dowodowego, organ może nie

<sup>78</sup> Z. Kmiecik *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 156

<sup>79</sup> C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art 1-103*, Warszawa 2007, s. 598-599.

uwzględnić żądania, jeżeli żądanie dotyczy tezy dowodowej na korzyść strony, która dowód zgłasza, a jeżeli strona zgłasza dowód, który ma znaczenie dla sprawy, ponieważ jest zgłoszony na tezę dowodową odmienną, dowód powinien być dopuszczony<sup>80</sup>.

Zastrzeżenie wprowadzone w § 2 powoduje, że ograniczenie zasady uwzględniania żądania dowodowego strony nie może mieć miejsca wówczas, gdy zgłoszone dowody mają znaczenie dla sprawy. Powoduje to zatem, że organ musi zawsze (niezależnie od etapu postępowania) uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli dotyczy ono okoliczność mających znaczenie dla sprawy. Można w takim razie dojść do wniosku, że w istocie § 2 jest w zasadzie powtórzeniem rozwiązań przyjętych w § 1.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w sytuacji gdy strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, możemy wyróżnić dwie sytuacje: a) gdy przedmiotem wnioskowanego dowodu jest okoliczność niestwierzona wcześniej innymi dowodami, b) gdy przedmiotem dowodu jest okoliczność już udowodniona.

W pierwszej sytuacji znaczenie dla sprawy okoliczności będącej przedmiotem zgłoszonego dowodu ocenia się tak, jak wtedy, gdy strona żąda przeprowadzenia dowodu w toku postępowania dowodowego. Jeżeli przedmiotem dowodu zgłoszonego po zakończeniu postępowania dowodowego jest okoliczność stwierdzona innymi dowodami, znaczenie tej okoliczności dla sprawy powinno być oceniane według sposobu jej stwierdzenia w stosunku do interesu strony występującej z żądaniem. Istotne jest więc, czy dana okoliczność została stwierdzona zgodnie z interesem strony, czy też nie. W tej fazie postępowania organ powinien dopuścić dowód dotyczący okoliczności już stwierdzonej dowodami, wtedy, gdy okoliczność ta została stwierdzona na niekorzyść strony, a strona żąda przeprowadzenia przeciwdowodu<sup>81</sup>.

## **2.4.       Uzupełniające postępowanie dowodowe przed organem II instancji**

### **2.4.1.     Nowelizacja art. 136 k.p.a**

Zgodnie z art. 136 § 1 k.p.a. organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję<sup>82</sup>. Przepis

<sup>80</sup> E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, wyd. IV zmienione i uzupełnione, Warszawa 1970, s. 167.

<sup>81</sup> Z. Kmiecik *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 158.

<sup>82</sup> art 229 o.p. ma identyczną treść i nie podległ zmianom (które wprowadziły przepisy nowelizujące art. 136 § 1 K.p.a.) omówionym w dalszej części niniejszego podrozdziału



ten określa zakres postępowania wyjaśniającego przed organem II instancji oraz wskazuje sposoby przeprowadzanie tego postępowania. W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r, o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>83</sup> dotychczasową treść art. 136 ujęto w § 1 oraz dodano, § 2 - § 4, wiążąc te przepisy z treścią art. 138 2 i 2b k.p.a. Zgodnie z uzasadnieniem projektu wprowadzonych zmian, zasadniczym celem nowelizacji jest skrócenie procedur przez usunięcie dysfunkcji proceduralnej jaką jest nadużywanie przez organy odwoławcze rozstrzygnięć kasatoryjnych<sup>84</sup>.

W literaturze podnosi się – słuszną moim zdaniem - ocenę, że znowelizowana konstrukcja art. 136 podważa dotychczasowe rozumienie dwuinstancyjności bowiem organ odwoławczy może w trybie § 2 i § 3 przeprowadzić w pełnym zakresie postępowanie wyjaśniające. Konsekwencje takiego skonstruowania przepisów powodują że: 1) organ II instancji będzie rozstrzygał po raz pierwszy 2) decyzję organu I instancji należy uznać za całkowicie dowolną skoro nie była wynikiem analizy całości czy nawet przeważającej części materiału dowodowego<sup>85</sup>. Niewątpliwie przeprowadzenie w pełnym zakresie postępowania wyjaśniającego na etapie II instancji burzy dotychczasowy wypracowany w praktyce organów i orzecznictwa sądowego kompromis wymogami płynącymi z zasady dwuinstancyjności, z drugiej zaś z zasady szybkości i prostoty postępowania<sup>86</sup>.

Korzystając z nowych rozwiązań organ odwoławczy nie może uchylić się od przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sytuacjach opisanych w art. 136 § 2–3. Dla przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy, również w przypadku stwierdzenia, że niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, konieczne jest spełnienie następujących przesłanek:

- 1) decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania,
- 2) konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie,
- 3) wszystkie strony zgodnie wniosły w odwołaniu o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, lub jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania,

<sup>83</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 357

<sup>84</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 56 i n.

<sup>85</sup> W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 227.

<sup>86</sup> Por. Z. Kmiecik, *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ II odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*, Casus 2007, Nr 4, s. 16.

- 4) przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy nie jest nadmiernie utrudnione.

Powstaje wątpliwość, czy organ odwoławczy będzie mógł przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w sytuacjach opisanych w art. 136 § 2–3, jeżeli organ I instancji naruszył przepisy postępowania oraz przepisy prawa materialnego. Rozumując *a contrario* należałoby uznać, że organ odwoławczy nie będzie mógł skorzystać z tej możliwości<sup>87</sup>.

Wskutek dokonanych zmian przebieg i skutki postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy są determinowane przez dwa czynniki: po pierwsze, o zakresie czynności dowodowych w postępowaniu odwoławczym decyduje jakość, tzn. kompletność i sposób zgromadzenia materiału dowodowego, który był podstawą do wydania orzeczenia w I instancji, a po drugie strona postępowania uzyskała na mocy art. 136 § 2 i 3 w zw. z art. 138 § 2b k.p.a. wpływ na zakres postępowania wyjaśnianego w II instancji, a w konsekwencji – na rodzaj orzeczenia kończącego w sprawie<sup>88</sup>.

#### **2.4.2.      Uzupełnienie dowodów i materiałów w trybie art. 136 § 1 k.p.a.**

Pomimo, zmian wprowadzonych tą nowelizacją, art. 136 § 1 k.p.a. ma zastosowanie wówczas, gdy organ odwoławczy stwierdzi, że materiał zebrany przez organ I instancji był niewystarczający do prawidłowego załatwienia sprawy lub część materiału dowodowego została zgromadzona z naruszeniem prawa w sposób uniemożliwiający uznanie pewnych faktów za udowodnione, przy czym w obu tych przypadkach organ odwoławczy powinien ocenić, czy nie ma podstaw do wydania decyzji kasacyjnej, którą zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ może wydać, gdy zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie<sup>89</sup>.

Kluczowym elementem postępowania odwoławczego jest ocena materiału dowodowego zebranego w postępowaniu przed organem I instancji. Wynik tej oceny będzie determinował kierunek czynności organu odwoławczego. Jeżeli bowiem stwierdzi on, że organ w ogóle nie przeprowadził postępowania dowodowego w celu uzyskania niezbędnych dowodów w sprawie, skutkiem będzie podjęcie rozstrzygnięcia o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Obowiązek podjęcia rozstrzygnięcia tej treści nakładają na organ odwoławczy art. 136 i 138 § 2 k.p.a.. Te same prze-

---

<sup>87</sup> Zob. komentarz do art. 136 k.p.a. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2019.

<sup>88</sup> A. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 808.

<sup>89</sup> K. Glibowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2013, s. 567-569.

pisy i w taki sam sposób określają zachowanie się organu II instancji w sytuacji, gdy w wyniku oceny materiału dowodowego wyłonią się jego braki w znacznej części. Tak sformułowane granice postępowania wyjaśniającego w postępowaniu odwoławczym stanowią konsekwencję przyjęcia i realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania<sup>90</sup>.

Oczywiście odpowiedź na pytanie, czy spełnione zostały przesłanki uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, czy też przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, możliwa jest jedynie na tle okoliczności konkretnego przypadku. Nie można w sposób generalny wskazać, kiedy to będzie uzasadnione. Każdorazowo będzie to uwarunkowane obszernością i złożonością materiału dowodowego w sprawie. W różnych postępowaniach, gdzie zakres gromadzonego materiału dowodowego jest inny, uchybienia takiego samego rodzaju mogą skutkować w rozmaity sposób.

Dodatkowe postępowanie „w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie” może obejmować zarówno powtórzenie przez organ odwoławczy dowodów wadliwie zebranych przez organ I instancji, jak i przeprowadzenie nowych dowodów wskazanych przez stronę w odwołaniu lub zgromadzonych przez organ odwoławczy z urzędu. Żądanie strony odwołującej się przeprowadzenia nowych dowodów lub ponowienia dowodów już przeprowadzonych organ odwoławczy ocenia, uwzględniając treść art. 78 k.p.a.<sup>91</sup>. Organ odwoławczy nie ma obowiązku przeprowadzenia dowodu wnioskowanego przez stronę jeżeli w jego ocenie wnioski dowodowe dotyczą okoliczności dostatecznie wyjaśnionych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. W takim przypadku powinien jednak wskazać konkretne motywy takiego stanowiska w uzasadnieniu swojej decyzji<sup>92</sup>.

Ograniczenie postępowania dowodowego przeprowadzanego w postępowaniu odwoławczym nie wyłącza dopuszczalności nowych dowodów i nowych okoliczności faktycznych. W k.p.a. nie został wprowadzony zakaz uwzględniania w postępowaniu odwoławczym nowych dowodów i nowych okoliczności<sup>93</sup>. W związku z przyjęciem rozwiązania, wedle którego strona jest uprawniona a nie zobowiązana do przedstawienia dowodów, konsekwentnie nie wprowadza systemu prekluzji. Strona, która nie przytoczyła faktów ani dowodów przed orga-

---

<sup>90</sup> G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz do art 104-269, Warszawa 2007, s. 202.

<sup>91</sup> K. Glibowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 568.

<sup>92</sup> W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 227

<sup>93</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 510. Autorka wskazuje, że taki zakaz obowiązywał w art. 85 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r., ale nie został recypowany w k.p.a.

nem I instancji może je przytoczyć w postępowaniu przed organem II instancji. W interesie strony leży oczywiście współdziałanie organem orzekającym przy przytoczeniu znanych jej faktów czy dowodów, nieprzedstawianie ich spowoduje bowiem wadliwe ustalenie stanu faktycznego sprawy, czego konsekwencją może być wydanie decyzji negatywnej dla strony. Nie można natomiast stosować wobec strony, która nie przedstawiła dowodów przed wydaniem decyzji, sankcji w postaci odmówienia jej możliwości skutecznego żądania weryfikacji decyzji<sup>94</sup>.

Orzecznictwo również podkreśla, że organ odwoławczy ocenia materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania zaskarżonej decyzji, rozszerzając granice postępowania dowodowego na nowe okoliczności faktyczne pominięte przez organ I instancji, jak i na te, które po wydaniu decyzji przez organ I instancji uległy zmianie oraz te, które w świetle zmienionych przepisów prawa mają znaczenie prawne<sup>95</sup>. Celem postępowania odwoławczego nie jest sama kontrola poprawności rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji (nie jest to kasacja), lecz ponowne rozpoznanie sprawy z uwzględnieniem zmian w jej stanie faktycznym i prawnym, które nastąpiły w okresie dzielącym orzekanie po raz pierwszy od ponownego orzekania będącego następstwem wniesienia odwołania<sup>96</sup>.

Z. Kmiecik powołując się na J. Zimmermanna wskazuje, że ten sposób kontroli instancyjnej można nazwać „merytoryczną”, której celem wniesienia odwołania nie jest jedynie kontrola prawidłowości (zgodności z prawem i zasadności) zakwestionowanej decyzji, lecz powtórne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy. W ścisłym związku z tym założeniem należy interpretować przepisy art. 136 i 138 § 2 k.p.a.<sup>97</sup>.

### **2.4.3. Decyzja organu odwoławczego**

Postępowanie odwoławcze kończy się wydaniem decyzji administracyjnej przez organ II instancji. W tym stadium organ odwoławczy przetwarza rezultaty kontroli postępowania przeprowadzonego przez organ I instancji oraz rezultaty postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w II instancji<sup>98</sup>. Zgodnie z art. 138 k.p.a. organ odwoławczy może wydać następujące rodzaje decyzji:

<sup>94</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 69.

<sup>95</sup> Wyroku NSA z 28 lipca 2000 r., V SA 102/00, LEX nr 49869.

<sup>96</sup> J.P.Tarno *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 KPA w Analiza i ocena zmian KPA w latach 2010-2011* pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, G. Sibigi, Warszawa 2012, s. 219.

<sup>97</sup> Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 86-87.

<sup>98</sup> S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976 s.24

- 1) utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.),
- 2) uchylić zaskarżoną decyzję w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.),
- 3) uchylić zaskarżoną decyzję w całości i orzec co do istoty sprawy (reformacja),
- 4) uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie I instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.),
- 5) umorzyć postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.),
- 6) uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji (art. 138 § 2 k.p.a.)<sup>99</sup>,
- 7) uchylić decyzje i zobowiązać organ I instancji do wydania decyzji o określonej treści (gdy wydanie decyzji następuje na blankiecie urzędowym) (art. 138 § 4 k.p.a.).

B. Adamiak wskazuje, że uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego można podzielić na dwie grupy. W grupie rozstrzygnięć organu odwoławczego rozstrzygających sprawę co do istoty można wyróżnić decyzje:

- merytoryczne – utrzymują w mocy zaskarżoną decyzję
- merytoryczno - reformatoryjne – uchylają ją w całości lub części i w tym zakresie rozstrzygają o istocie sprawy

Natomiast wariant rozstrzygnięcia kasacyjnego przybiera postać:

- decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję i umarzającej postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części (tzw. decyzja kasacyjna typowa)
- decyzji uchylającej zakwestionowaną odwołaniem decyzję w całości i przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji<sup>100</sup>.

W literaturze podkreśla się, że podjęcie tego ostatniego rozstrzygnięcia jest wyjątkiem od merytorycznego załatwienia sprawy, niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca powołanego przepisu<sup>101</sup>. Może on znaleźć zastosowanie np. w przypadku zaniechania przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ pierwszej instancji albo przeprowadzenia go

<sup>99</sup> Od chwili wejścia w życie zmian wprowadzanych na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz 935) do p.p.s.a. wprowadzono nowy rodzaj szczególnego środka zaskarżenia decyzji administracyjnej, który został nazwany „sprzeciwem od decyzji”. Instytucja ta dotyczy tylko decyzji kasacyjnych wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Mimo podobieństw regulacji nie jest możliwe wniesienie sprzeciwu od decyzji wydanej na podstawie art. 233 § 2 o.p. szerzej zob. P. Pietrasz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 419 i n.

<sup>100</sup> Szerzej zobacz B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 138, s. 780-789 i Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, rozdział *Warianty rozstrzygnięcia organu odwoławczego*.

<sup>101</sup> Wyrok NSA z 29 marca 2006 r. II OSK 633/05 cbois.

w sposób powierzchowny, selektywny, bądź z pominięciem obowiązujących zasad i rygorów czynności dowodowych<sup>102</sup>.

Mając na uwadze obecny kształt uprawnień decyzyjnych organu odwoławczego wyjaśnić należy, że w pierwotnej wersji k.p.a. instytucja decyzji kasatoryjnej była uregulowana w art. 120 § 2<sup>103</sup>. Zgodnie z tą regulacją organ odwoławczy mógł uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymagało uprzedniego przeprowadzenia dowodów, których przeprowadzenie bezpośrednio przed organem odwoławczym byłoby zbyt uciążliwe lub połączone ze znacznymi kosztami.

Nowelizacja k.p.a. z 1980 r.<sup>104</sup> wprowadziła zmianę w zakresie podstaw wydania decyzji kasatoryjnej. Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy mógł uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymagało uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę, organ ten mógł wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Kolejna zmiana tej regulacji została dokonana ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>105</sup>. Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy mógł uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Na skutek tej nowelizacji wydanie decyzji kasatoryjnej zostało uzależnione od łącznego spełnienia następujących przesłanek: po pierwsze – decyzja organu I instancji musiała być wydana z naruszeniem przepisów postępowania, po drugie – konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy musiał mieć istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Formuła „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy mający istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie” zastąpił sformułowanie „nieprzeprowadzenie przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części”. Warunkiem umożliwiającym wydanie decyzji kasatoryjnej było ustalenie przez organ zakresu i charakteru wad postępowania

<sup>102</sup> Z. Kmiecik [w:] Chróścielewski W. Z. Kmiecik, A. Krawczyk, J. Wegner *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2019, s. 769.

<sup>103</sup> Dz. U. z 1960 r., nr 30, poz. 168.

<sup>104</sup> Dz. U. z 1980 r., nr 9, poz. 26.

<sup>105</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 6, poz. 118

nia wyjaśniającego przez organ I instancji. Ponadto, wskazanie okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, stało się obowiązkiem, a nie tylko uprawnieniem organu odwoławczego.

Nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.<sup>106</sup> dodano § 2, § 3 i § 4 do art. 136 k.p.a., która to regulacja powinna być interpretowana w związku z art. 138 § 2. W art. 136 § 2 i 3 wprowadzono obowiązek przeprowadzenia przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego we własnym zakresie, w sytuacji wystąpienia przesłanek wydania decyzji kasatoryjnej, gdy z takim wnioskiem wystąpią wszystkie strony postępowania lub jedna ze stron za zgodą pozostałych. Zgodnie z § 4 organ odwoławczy może nie uwzględnić tego wniosku, jeżeli przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione. Jednocześnie ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do p.p.s.a. nowego środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu od decyzji. W ocenie ustawodawcy instytucja sprzeciwu od decyzji przyczyni się do zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy i zmobilizuje ten organ do wykonywania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego, rozpatrzenia sprawy. W uzasadnieniu projektu sprzeciw od decyzji określono jako środek zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoiste postępowanie o charakterze wypadkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej. Założono, że instytucja ta ma służyć skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu II instancji została wydana prawidłowo i została oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a. Przyjęcie przez ustawodawcę formalnego charakteru kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny w ramach tego środka skłoniło go do przyjęcia rozwiązań mających na celu skrócenie procedury<sup>107</sup>.

Do momentu wejścia w życie nowelizacji z 7 kwietnia 2017 r. orzecznictwo jednoznacznie przyjmowało<sup>108</sup>, że organ odwoławczy nie może narzucać organowi sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Wspomniana nowelizacja dodała w art. 138 § 2 - § 2a<sup>109</sup> i § 2b<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

<sup>107</sup> M.J. Czubkowska, J. Siemaszko *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, ZNSA nr 4 z 2018, s.51-52.

<sup>108</sup> Np. wyrok NSA z 15 stycznia 2019 r. II OSK 623/18 *Decyzja kasacyjna z art. 138 § 2 k.p.a. jest rozstrzygnięciem procesowym i nie przesądza o istocie sprawy administracyjnej. Oznacza to, że decyzja tego rodzaju nie kształtuje stosunku materialnoprawnego, a więc organ I instancji nie jest związany oceną prawną organu odwoławczego w zakresie materialnoprawnym* LEX nr 2619478

<sup>109</sup> § 2a - jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji, o której mowa w § 2, organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów

<sup>110</sup> § 2b - przepisu § 2 nie stosuje się w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3. Organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decy-

Ustawodawca w uzasadnieniu zmian wskazał, że wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a powinno stanowić absolutny wyjątek i następować w sytuacji, gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwuinstancyjności<sup>111</sup>. Omawiana nowelizacja spotkała się ze zdecydowaną krytyką doktryny. W negatywnych ocenach nowych rozwiązania podkreśla się, że rozwiązanie z § 2a art. 138 k.p.a. należy uznać za totalne nieporozumienie, które nigdy nie powinno zdarzyć się w akcie ustawowym rangi Kodeksu. Wydawanie wiążących wytycznych co do wykładni obowiązujących przepisów prawa nie mieści się w ramach ustalania stanu faktycznego sprawy. Wydając takie wytyczne, organ odwoławczy niejednokrotnie będzie przesądzał o sposobie załatwienia sprawy, formalnie nie ponosząc odpowiedzialności za decyzję, którą następnie wyda organ I instancji<sup>112</sup>.

## 2.5. Formy postępowania wyjaśniającego.

Mając na uwadze wcześniej przedstawione wywody, dotyczące zasad postępowania wyjaśniającego podkreślić trzeba, że wykonywanie czynności procesowych składających się na to postępowanie wymaga ich ujęcia w określone ramy organizacyjne. Postępowanie wyjaśniające może być przeprowadzone na rozprawie lub w tzw. trybie gabinetowym. Postępowanie dowodowe nie stanowi odrębnej i samoistnej formy postępowania wyjaśniającego od form wyżej wymienionych<sup>113</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że mimo redakcyjnego wyodrębnienia przepisów dotyczących dowodów i rozprawy organ może przeprowadzić dowody na rozprawie, jak i poza rozprawą, a zatem postępowanie dowodowe nie oznacza w szczególności pozarozprawowej formy postępowania wyjaśniającego<sup>114</sup>. Wzajemny stosunek obydwu form nie jest w literaturze postępowania administracyjnego określany jednoznacznie. Podkreślić zatem należy, że w istocie są to formy równorzędne, nie w tym jednak znaczeniu, że dopusz-

---

zję, o której mowa w § 1 albo 4.

<sup>111</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 56 i n.

<sup>112</sup> Zob. W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacja k.p.a. z 29.12.2016 r. [w:] O prawie administracyjnym i administracji: refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s.88

<sup>113</sup> Odmiennie Z. Janowicz, *Komentarz*, 1995, s. 190, który jest zdania, że formami postępowania wyjaśniającego „są w szczególności różne wyjaśnienia składane na wezwanie organu (art. 50, 52, 54, 168 § 2), postępowanie dowodowe (art. 75 i n.) i rozprawa (art. 89 i n.)”

<sup>114</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, Kraków 2005, s. 473.



czalne jest ich zamienne stosowanie. Równorzędność tych form oznacza, że rozprawa administracyjna, nie może być traktowana jako drugorzędna<sup>115</sup>.

E. Iserzon postulował „skoro przeciwko wprowadzeniu do postępowania administracyjnego instytucji rozprawy przemawia tylko interes biurokracji, a wiekowe doświadczenie sądowe, które nie może być obojętne dla twórców nowoczesnego postępowania administracyjnego wykazało, że rozprawa jest koniecznym warunkiem ustalenia prawdy materialnej i wnikliwej oceny sprawy ze stanowiska prawa, rozprawa powinna stać się podstawową formą postępowania wyjaśniającego również w postępowaniu administracyjnym”<sup>116</sup>.

### **2.5.1. Rozprawa administracyjna**

Zgodnie z art. 89 k.p.a. organ administracji publicznej przeprowadzi z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa (§ 1). Organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin (§ 2). Tym samym organ administracji publicznej może prowadzić postępowanie wyjaśniające poza rozprawą, w każdym przypadku, gdy nie istnieje żadna z przesłanek wymienionych w art. 89. Ustawodawca zdecydował jednak, że rozprawa administracyjna nie jest stałą formą postępowania wyjaśniającego stosowana we wszystkich sprawach, lecz tylko w tych, w których koncentracja czynności procesowych w jednym czasie i miejscu przyspieszy lub uprości postępowanie. Rozprawa ułatwia prowadzenie czynności dowodowych, gdy w sprawie występuje większa liczba uczestników, jeżeli trzeba uzgodnić interesy stron, przeprowadzić dowód z oględzin, skonfrontować zeznania wielu świadków lub też opinie kilku biegłych.

G. Łaszczyca<sup>117</sup> dokonał próby zdefiniowania rozprawy administracyjnej przez wskazanie jej charakterystycznych cech. Zdaniem tego autora, z którym w tym zakresie się w pełni zgadzam, rozprawa administracyjna jest nazwaną i zinstytucjonalizowaną formą postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stanowi podjęty przez organ

---

<sup>115</sup> G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji u Prawa, Rok VII/VIII, s. 101. Autor ten wskazuje, że w piśmiennictwie na rozprawę administracyjną patrzy się również jako na formę wyjątkową – A. Wiktorowska [w:] M. Szubiakowska, M. Wierzbowska, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 95.

<sup>116</sup> E. Iserzon, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, maszynopis w INP PAN, s. 73.

<sup>117</sup> G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s.24.

administracji publicznej zabieg (środek) organizacyjny zmierzający zasadniczo do osiągnięcia koncentracji postępowania wyjaśniającego w określonym miejscu i czasie, rzadziej ukierunkowany na realizację innego celu wyznaczonego przesłankami rozprawy administracyjnej. Obejmuje zespół zróżnicowanych, lecz celowych czynności procesowych podmiotów w niej uczestniczących (także o różnej pozycji procesowej), opierając w szerszym zakresie ich wykonanie na zasadzie bezpośredniości, ustności i kontrydiktoryjności, przy jednoczesnym obowiązku pisemnego ich utrwalenia.

W piśmiennictwie podkreśla się, że art. 89 nie daje podstaw do rozróżnienia między obligatoryjnym, a fakultatywnym przeprowadzeniem rozprawy, a zatem obowiązek przeprowadzenia rozprawy w przypadkach § 1 i 2 tego przepisu należy traktować tak samo<sup>118</sup>. Ustawodawca zdecydował się na nadanie wszystkim przesłankom prowadzenia rozprawy charakteru obligatoryjnego, przy jednoczesnym zachowaniu ich podziału na dwie grupy (rozdzielenie pomiędzy „organ przeprowadza”, „organ powinien”)<sup>119</sup>.

Brzmienie omawianego przepisu wyczerpująco reguluje dwie podstawowe kwestie: wskazuje podmiot postępowania, na którym ciąży obowiązek przeprowadzenia rozprawy oraz określa przesłanki rozprawy administracyjnej. Co do podmiotu postępowania, na którym ciąży obowiązek przeprowadzenia rozprawy to wskazać należy na organ administracji publicznej właściwym do orzekania w sprawie. Przyjmuje się, że właściwym jest również organ świadczący tzw. pomoc prawną oraz organ współdziałający<sup>120</sup>.

Pochylając się nad przesłankami trzeba podkreślić, że przesłanki z § 1 nie nastroczają problemów interpretacyjnych. Mamy trzy przesłanki wynikające z tego przepisu:

- przyspieszy to lub uprości postępowanie – takie sformułowanie pozostaje oczywiście nieostre i ocenne. Ocena czy w danej sprawie zastosuje rozprawę jak formę powstania wyjaśniającego należy do organu. Pomimo luzu decyzyjnego w tym zakresie pozostawionego organowi orzekającemu podkreśla się, że nie jest to równoznaczne z przyznaniem organowi władztwa o charakterze dyskrecyjnym. Stanowisko co do zaistnienia przesłanki z art. 89 § 1 *in principio* k.p.a. organ administracji publicznej powinien zająć na podstawie zgromadzonych dowodów. Jeżeli z dowodów tych wynika, że rozprawa pozwoli na osiągnięcie wskazanych w analizowanym przepisie korzyści organi-

<sup>118</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 1995, s. 229

<sup>119</sup> M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 343.

<sup>120</sup> G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art 1-103*, Warszawa 2007, s. 636.

zacyjnych, wówczas organ nie ma możliwości odmowy jej przeprowadzenia<sup>121</sup> W mojej ocenie, koncentracja w jednym miejscu i czasie wszystkich stron, które dokonują czynności procesowych jest niewątpliwie elementem przyspieszającym postępowania

- zapewni to osiągnięcie celu wychowawczego – w mojej ocenie słusznie w literaturze podkreślana jest kontrowersyjność i zasadność wprowadzenia tej przesłanki. Zgadzam się z W. Dawidowiczem, że w postępowaniu administracyjnym nie przyjęto zasady jawności wobec osób postronnych, trudno mówić o funkcji wychowawczej postępowania administracyjnego, a poprzez to także i o celu wychowawczym rozprawy<sup>122</sup>.
- wymaga tego przepis prawa – przesłanka ta stanowi odesłanie do zewnętrznych przepisów prawa materialnego. Trzeba jedynie podkreślić, że ustanowienie w przepisie szczególnym obowiązku przeprowadzenia rozprawy dotyczy postępowania zwykłego i nie rozciąga się na postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Rozprawa wymaga sformalizowanych przygotowań, w toku których ustala się jej uczestników, występuje się do stron o wcześniejsze przedłożenie dowodów, wyjaśnień lub dokumentów, wzywa z należyтым wyprzedzeniem na rozprawę wszystkich jej uczestników, czasem też nadaje się rozprawie charakter publiczny. Od poprawności czynności przygotowawczych zależy prawna dopuszczalność przeprowadzenia rozprawy i skuteczność czynności dokonanych w jej trakcie. Podobnie jak w odniesieniu do środków dowodowych, również co do samej rozprawy wprowadza się unormowania ramowe. Prawnie reguluje się tylko przewodnictwo rozprawy i uprawnienia do wykonywania tzw. policji sesyjnej oraz obowiązek utrwalenia przebiegu czynności w protokole zgodnie z zasadą pisemności. Szczegółowy porządek czynności ustala osoba przewodnicząca rozprawie, kierując się zasadą ograniczonego formalizmu działania administracji<sup>123</sup>.

Szczególnie ważne, w świetle postępowania dowodowego i udziału strony są regulacje art. 95 k.p.a. ponieważ określają zakres czynności, które mogą dokonywać strony podczas rozprawy. Zagwarantowania stronie prawa do składania wyjaśnień powtarza co prawda tożsame unormowanie z art. 79 § 2 k.p.a. (które dotyczy całego postępowania administracyjnego), ale umieszczenie tej gwarancji dodatkowo w przepisach o rozprawie administracyjnej wska-

<sup>121</sup> Wyrok NSA z 1 stycznia 2001 r. IV SA 2085/98 cbois.

<sup>122</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, k. 164-165.

<sup>123</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 147.

zuje na jej poniekąd kontrydiktoryjny charakter. Z kolei § 1 zd. 2 koresponduje z treścią art. 81 k.p.a., według którego organ administracji publicznej może uznać za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co zgromadzonych materiałów dowodowych. W tym miejscu unaocznia się główna funkcja rozprawy jaką jest skoncentrowanie całego materiału dowodowego.

Art. 200a § 1 o.p. przewiduje możliwość przeprowadzania rozprawy wyłącznie na etapie postępowania odwoławczego. W piśmiennictwie podnosi się, że rozwiązanie jest to rozwiązanie o tyle zastanawiające, że w przypadku konieczności przeprowadzania postępowania dowodowego w całości lub znacznej części i tak na podstawie art. 233 § 2 O.p. zajdzie konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji oraz przekazania sprawy organowi I Instancji do ponownego rozpoznania<sup>124</sup>.

### 2.5.2. Postępowanie gabinetowe

Drugą z form postępowania wyjaśniającego, której kodeks nie nadaje osobnej nazwy, to postępowanie gabinetowe. Ta forma postępowania wyjaśniającego określana jest w nauce również postępowaniem kameralnym, bądź mowa jest o postępowaniu dowodowym poza formą rozprawy<sup>125</sup>, trybie pozarozprawowym<sup>126</sup> lub o odrębnym gromadzeniu materiałów dowodowych (np. przez żądanie nadsyłania niezbędnych dokumentów). Nazywana jest także przesłuchaniem rozumianym jako dialog między organem, a jedną z osób uczestniczących w sprawie (stroną, świadkiem, biegłym, posiadaczem przedmiotu oględzin itp.), mającym na celu wyjaśnienie sprawy<sup>127</sup>.

Uproszczony charakter tej formy postępowania dowodowego można oczywiście postrzegać jako wyraz śledczości postępowania administracyjnego, jednakże nie ma tutaj potrzeby odwoływania się do modelu postępowania, ponieważ postępowanie gabinetowe ma walor czysto praktyczny i prowadzi do przyspieszenia postępowania<sup>128</sup>. Podejmowane w nim czynności procesowe z reguły mają wymiar pojedynczy, oddzielony czasowo od następnej czyn-

<sup>124</sup> R. Sawuła *Rozprawa w postępowaniu podatkowym – uwagi na tle nowelizacji Ordynacji podatkowej*, „Casus” z 2000 nr 4, s. 18 i nast.

<sup>125</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 169

<sup>126</sup> M. Kierek, H. Wyszynski, *System prawny postępowania w administracji*, Lublin 1978, s. 64.

<sup>127</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 181.

<sup>128</sup> J.P. Tarno i W. Chróścielewski trafnie wskazują, że niejednokrotnie” proces dowodzenia sprowadza się w zasadzie do sprawdzenia prawdziwości danych zawartych w formularzu i ustalenia czy posiadany materiał dowodowy uzasadnia uwzględnienie żądania strony” W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 126.

ności, co nie eliminuje jednak wymogu ich określonego uporządkowania. Czynności te oparte są zasadniczo na zasadzie pisemności postępowania administracyjnego. Postępowanie gabinetowe, postrzegane jest również w literaturze, przez pryzmat kategorii spraw, które dają się rozpatrzyć jedynie w tym trybie. Wskazuje się, że chociaż może toczyć się przy okienku dla interesantów lub w miejscu pracy prowadzącego sprawę pracownika organu administracyjnego, będzie służyło przeprowadzeniu nielicznych środków dowodowych lub tylko zapoznaniu się z dokumentami i ewentualnie wyjaśnieniami strony. Nie tylko będą to bowiem sprawy załatwiane niezwłocznie, lecz również takie, w których trzeba zbadać rejestry, ewidencję lub dokumenty urzędowe posiadane przez dany organ administracyjny, wystąpić o dane z ewidencji innego organu administracyjnego w drodze zwykłej wymiany informacji lub sformalizowanej pomocy prawnej. Termin załatwienia takiej sprawy może być dłuższy, ale w tych przypadkach, gdy niezbędne są dodatkowe pojedyncze czynności procesowe niezależne od organu, ujawni się potrzeba zebrania kilku dokumentów lub też konieczne jest oczekiwanie na wytworzenie według ścisłego wzoru żadanego przez stronę dokumentu (np. dowodu osobistego, prawa jazdy), a jednocześnie nie można zakwalifikować danej sprawy do kategorii spraw skomplikowanych w rozumieniu przepisów proceduralnych<sup>129</sup>.

G. Łaszczyca podnosi, że względy ekonomii procesowej uzasadniają przede wszystkim stosowanie postępowania gabinetowego. Z tego względu kodeks nakłada obowiązek przeprowadzenia rozprawy, gdy w sposób rzeczywisty (nie tylko potencjalny) „zapewni to” przyspieszenie postępowania lub jego uproszczenie. Osiągnięcie takiego skutku odnosić należy zwłaszcza do spraw złożonych, często związanych z wielością stron w postępowaniu. Niejednokrotnie w takich przypadkach tylko rozprawa zapewni realizację prawa jednostki do szybkiego rozpatrzenia sprawy, stanowiąc skuteczną ochronę przed negatywnymi następstwami upływu czasu, zwłaszcza nazbyt długiego, koniecznego w przypadku podejmowania pojedynczych (samodzielnych) czynności procesowych<sup>130</sup>. Dodatkowo można podzielić stanowisko, że postępowanie gabinetowe jest z natury rzeczy uzasadnione w sytuacji, gdy np. w sprawie występuje tylko jedna strona albo gdy przy kilku stronach nie ma sprzeczności interesów albo, gdy środkami dowodowymi są dokumenty<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 149.

<sup>130</sup> G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji u Prawa, Rok VII/VIII, s. 107.

<sup>131</sup> W. Federczyk *Postępowanie wyjaśniające, w tym rozprawa administracyjna, [w:] Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 256-264.

### **2.5.3. Mediacja w świetle możliwości wyjaśnienia okoliczności faktycznych**

Mediację należy wiązać z etapem ustalania stanu faktycznego sprawy i jej przedmiotem jest polubowne ustalenie stanu faktycznego, który daje podstawy do złożenia propozycji treści rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego<sup>132</sup>. Ocena zgodności z prawem ustaleń dokonanych w toku mediacji należy do organu administracji. Może on uznać, że w toku mediacji wybiórczo rozważono okoliczności faktyczne sprawy albo nie wszystkie wzięto pod uwagę, pozostawiając wiele kwestii niewyjaśnionych. Na tej podstawie będzie mógł przyjąć, że nie osiągnięto celu mediacji określonego w art. 96a § 3 k.p.a. Jeżeli w rezultacie odmówi zatwierdzenia ugody albo wyda decyzję z pominięciem za kwestionowanych ustaleń mediacji, to zgodnie z wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania będzie zobowiązany uzasadnić swoje stanowisko, wskazując powody, dla których uznał, że poczynione w trakcie mediacji ustalenia naruszają obowiązujące przepisy i nie mogą stanowić podstawy do załatwienia określonej sprawy<sup>133</sup>. Wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy nie jest samoistnym celem mediacji, ale sposobem dojścia do przyjęcia ustaleń dotyczących załatwienia sprawy. W przypadku potrzeby wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy należy przeprowadzić rozprawę (art. 89 i n.)<sup>134</sup>.

### **2.6. Zasada czynnego udziału strony w czynnościach postępowania dowodowego**

Oprócz prawa inicjatywy dowodowej pozycję prawną strony w postępowaniu dowodowym wyznacza także zasada zapewnienia jej czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Konsekwencją czynnego udziału strony w postępowaniu jest obowiązek organu administracji zawiadomienia strony o czynnościach dowodowych, w których może ona uczestniczyć (art. 79 k.p.a.), na co najmniej 7 dni przed terminem.

Prawo strony do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego oznacza między innymi prawo do wnoszenia pism, uzupełniania ich treści, dołączania uzasadnień, załączników, udzielania wyjaśnień ustnych i pisemnych, uczestniczenia w rozprawie, przysłuchiwanie się zeznaniom świadków i biegłych oraz innych stron. Realizacja uprawnień strony w wyżej wskazanym zakresie jest możliwa przy założeniu, iż organ w sposób prawidłowy, zgodny z pozostałymi zasadami postępowania prowadzi postępowanie wyjaśniające.

<sup>132</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2017 s. 284.

<sup>133</sup> P. Dańczak [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, P. Dańczak *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 179.

<sup>134</sup> P. Przybysz *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* komentarz do art. 96a K.p.a. LEX/el., 2019 LEX nr 579685.

Art. 79 k.p.a. w § 2 daje stronie prawo brania udziału w przeprowadzeniu dowodu, prawo zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składania wyjaśnień. W literaturze powstał problem dotyczący interpretacji tego przepisu – mianowicie zaczęto się zastanawiać czy wyliczenie wynikające z § 2 odnosi się tylko do tych trzech wymienionych i nazwanych środków dowodowych? B. Adamiak powołując się na E. Iserzona dopuszcza interpretację rozszerzającą wskazując na dowód z dokumentu, a precyzyjnie oględzin dokumentu<sup>135</sup>.

Moim zadaniem należy podzielić pogląd H. Knysiak-Molczyk, zgodnie z którym organ administracji nie ma obowiązku zawiadamiania strony o przeprowadzeniu dowodu, poza dowodami wymienionymi w art. 79 § 2 k.p.a. oraz dowodem z przesłuchania strony. Wystarczające dla realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest zapewnienie stronie możliwości wypowiedzenia się co dowodów, przy których przeprowadzaniu nie była obecna<sup>136</sup>. Ponadto, obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu organ realizuje stosując zasadę informowania. Organ powinien stronę pouczyć o jej prawie do zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom, o prawie składania wyjaśnień, a także umożliwić stronie realizację powyższych uprawnień, poprzez udzielenie jej głosu. Niedopuszczalne jest pozbawienie strony jej uprawnień z argumentacją, że jest ona nieporadna, nie rozumie istoty i celu postępowania administracyjnego, stąd jej czynny udział w nim jest zbędny. Wtedy organ ma szczególny obowiązek czuwania nad zapewnieniem stronie udziału w postępowaniu przez udzielenie informacji, które pozwolą jej na aktywne w nim uczestniczenie<sup>137</sup>.

Jednocześnie dopuszcza się wyjątek od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 k.p.a.). Niewątpliwie ustawodawca zawęził stosowanie tego przepisu jedynie do wymienionych (a zarazem nadzwyczajnych) sytuacji. Zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami wykładni wyjątek nie powinien być interpretowany rozszerzająco<sup>138</sup>. Zawężającej interpretacji podlegają nie tylko same pojęcia "niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego" oraz "niepowetowanej szkody materialnej", również stan zagrożenia musi być rozumiany jako zagrożenie realnie istniejące, a nie tylko prawdopodobne.

---

<sup>135</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 349.

<sup>136</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 152.

<sup>137</sup> H. Knysiak-Molczyk, *op. cit* s. 159.

<sup>138</sup> J. Malanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 61.

Obowiązkowi, o którym stanowi art. 10 § 1 k.p.a., odpowiada prawo strony do czynnego uczestnictwa w postępowaniu<sup>139</sup>, w tym przedstawienia ostatniego słowa czy też końcowego oświadczenia w sprawie (prawo zajęcia stanowiska co do wyników przeprowadzonych czynności wyjaśniających). Umożliwienie przez organ administracji złożenia takiego oświadczenia jest przejawem uruchomienia bodaj najważniejszej gwarancji realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym<sup>140</sup>. Prawo to gwarantuje art. 81 k.p.a.

Artykuł 81 k.p.a. stanowi, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, i których mowa w art. 10 § 2 k.p.a.

W literaturze podkreśla się, że realizacja obowiązku wskazanego w art. 81 k.p.a. następuje wtedy, gdy strona miała faktycznie możliwość ustosunkowania się do przeprowadzonego dowodu. Nie chodzi tu jedynie o faktyczną obecność, ale o realną możliwość zrozumienia oraz zajęcie stanowiska dotyczącego danego dowodu<sup>141</sup>. Nadto owa realna możliwość zapoznania się z całością materiału dowodowego organ powinien zapewnić również wtedy kiedy strona brała czynny udział jedynie w poszczególnych fragmentach postępowania<sup>142</sup>.

Mając na uwadze sformułowanie „całość materiału dowodowego” trzeba pamiętać, że organ administracji rozstrzygając sprawę może się oprzeć nie tylko na dowodach, ale również na faktach powszechnie znanych lub znanych mu z urzędu, które zgodnie z art. 77 § 4 nie wymagają dowodu. Kwestie te zostaną szerzej omówione w rozdziale IV niniejszej pracy.

Podsumowując trzeba podkreślić, że pozycję strony w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym, poza inicjatywą dowodową kształtują następujące uprawnienia:

- 1) prawo do informacji o wszczęciu postępowania, w którym jest stroną;
- 2) prawo do otrzymania informacji o planowanych czynnościach dowodowych na 7 dni przed terminem;
- 3) prawo do czynnego udziału w czynnościach dowodowych;
- 4) prawo wglądu do akt, dokonywania z nich odpisów i notatek;
- 5) prawo do zapoznania się z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji;
- 6) prawo do zgłoszenia żądania uzupełnienia, sprostowania i wyjaśnienia wydanej decyzji;
- 7) prawo do wnioskowania o zmianę decyzji w trybie autokontroli..

<sup>139</sup> Por. wyrok WSA z 27 czerwca 2019 III SA/Po 183/19, LEX 2694093.

<sup>140</sup> Z. Kmieciak *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym* Kraków 2004 s.96

<sup>141</sup> F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski [red.] *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 333

<sup>142</sup> H. Knysiak–Molczyk, *op. cit* s. 163.



8) prawo do złożenia odwołania od decyzji.

Uzupełnieniem powyższych uprawnień jest obowiązek informacyjny organu w sprawach wszczynanych na wniosek. Przepis art. 79a k.p.a. wzmocnia realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Wskazana powinność organu procesowego aktualizuje się wyłącznie w postępowaniach wszczynanych na wniosek. W tym również takich, które mimo wymaganego wniosku strony zostały wszczęte z urzędu w trybie przepisu art. 61 § 2, o ile organ uzyskał stosowną zgodę strony. Treścią obowiązku organu jest wskazanie stronie przesłanek warunkujących wydanie decyzji zgodnej z żądaniem, które są od strony zależne, a które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane<sup>143</sup>.

## **2.7. Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony w świetle zasady prawdy materialnej**

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wprowadziły do k.p.a. dwie nowe instytucje prawne:

- zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości co do prawa na korzyść strony (*in dubio pro libertate*), określanej też jako zasada przyjaznej interpretacji przepisów (art. 7a § 1)<sup>144</sup>. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej kodeks<sup>145</sup> wskazano, że zasada ta odnosi się do przepisów prawa materialnego. Natomiast komentatorzy wskazują, że skoro ustawodawca decyduje się rozszerzyć katalog zasad ogólnych k.p.a. o nową zasadę w znaczeniu dyrektywalnym, która ma zadanie stanowić wytyczną dla organów postępowania, to nie można jej zakresu ograniczać do przepisów prawa materialnego. Konstrukcja zasad ogólnych wręcz obliguje organ administracji do jej stosowania również w stosunku do przepisów zawartych w k.p.a. oraz do przepisów proceduralnych znajdujących się w innych aktach prawnych, jeżeli w sprawach w nich nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.<sup>146</sup>

Moim zdaniem na aprobatę zasługują podnoszone w literaturze oceny, że samo poszukiwanie rozwiązań mających na celu ochronę obywateli przed rodzącymi wątpliwościami to kierunek pożądany. Z uwagi na skomplikowanie materii, powszechność i rozległość regulacji, częste zmiany prawa, pochodzące z różnych ośrodków decyzyjnych (od prawa

<sup>143</sup> J. Wegner [w:] Chróścielewski W. Z. Kmiecik, A. Krawczyk, J. Wegner *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2019, s. 467.

<sup>144</sup> Zob. np. wyrok WSA z 8 października 2018 r. II SA/Kr 852/18 LEX nr 2567070.

<sup>145</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183

<sup>146</sup> F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 110.

miejscowego do prawa europejskiego i unijnego), reguła *ignorantia iuris nocet* jest w prawie administracyjnym szczególnie dotkliwa, zwłaszcza gdy ustalenie treści normy prawnej budzi wątpliwości. Pozytywnie należy też ocenić elastyczne sformułowanie przesłanek omawianej zasady, która, unikając automatyzmu, pozostawia pewien luz decyzyjny, osłabiający całkowity prymat korzyści strony nad interesem publicznym, który nie będzie uznany za dostatecznie ważny<sup>147</sup>. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia faktu, że część piśmiennictwa podnosi wątpliwości związane z omawianą nowelizacją. Z. Niewiadomski i K. Jaroszyński uważają, że „dopóki zasada *in dubio pro libertate* była postulatem doktryny i orzecznictwa<sup>148</sup>, dopóty nie doznawała tak znaczących ograniczeń i mogła służyć ochronie jednostki w nieokreślonym z góry zakresie spraw. W obecnym stanie prawnym organy administracji mogą korzystać z art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a., by uzasadnić pominięcie tej zasady i dokonanie interpretacji na niekorzyść strony w szerokim zakresie spraw administracyjnych”<sup>149</sup>.

- zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (*in dubio pro reo*), ograniczoną do postępowań, których przedmiotem jest sprawa nałożenia na stronę obowiązku bądź ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienie (art. 81a) W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej kodeks<sup>150</sup>, wskazano, że: „Powyższa regulacja została sformułowana na wzór zasady *in dubio pro reo* i odnosi się do sytuacji, gdy po przeprowadzeniu wszystkich dostępnych dowodów, w dalszym ciągu istnieć będą niejasności lub wątpliwości dotyczące oceny stanu faktycznego, których nie da się usunąć. Reguła ta dotyczy przypadków, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana. Aktualne pozostaje formułowane na podstawie art. 5 § 2 k.p.k. stanowisko, zgodnie z którym o niedających się usunąć wątpliwościach co do stanu faktycznego można mówić wówczas, gdy po podjęciu możliwych prób ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy oraz dokonania pełnej swobodnej oceny dowodów, nadal występują wątpliwości co do faktów istotnych dla sprawy”<sup>151</sup>. R. Kędziora podkreślając, że istotą rozstrzygnięcia na korzyść strony jest uchylenejem ujemnych konsekwencji niedostatku postępowania wyjaśniającego wskazuje, że warunkiem skorzystania z nowej instytu-

<sup>147</sup> D. Gregorczyk, *O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym* PiP z 2019 nr 8, s. 63.

<sup>148</sup> Przykładowo II GSK 1365/10, LEX nr 1124037 w którym Sąd stwierdził, że „zasada wykładni zgodnej z Konstytucją w doktrynie rozumiana jest jako dyrektywa wyboru, której treścią jest odrzucenie takich możliwości interpretacyjnych przepisów, które prowadzą do rezultatów niezgodnych z zasadami konstytucyjnymi (...)”.

<sup>149</sup> Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 41–42.

<sup>150</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 31–32.

<sup>151</sup> Por. wyrok z dnia 28 sierpnia 2018 r. IV SA/Wa 937/18 LEX nr 2701798.

cji, jest uprzednie wyczerpanie wszelkich możliwości dowodowych w sprawie ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy, lecz także wszechstronne rozpatrzeniem materiału dowodowego<sup>152</sup>.

Uważam, że podnoszona w doktrynie krytyka powyższego rozwiania legislacyjnego słusznie bazuje, na stwierdzeniu, że przed nowelizacją organy nie mogły obciążać strony postępowania negatywnymi konsekwencjami braku ustaleń faktycznych, których zaistnienie warunkowało nałożenie na stronę obowiązku. Zdaniem W. Piątka przepis art. 81a k.p.a stanowi niepotrzebny ozdobnik w k.p.a., nie prowadząc do modyfikacji od dawna obowiązującej reguły, zgodnie z którą w sprawach dotyczących nałożenia na stronę obowiązku bądź odebrania przyznanego jej uprawnienia, gdy ciężar dowodu spoczywa na organie administracji publicznej, brak wykazania okoliczności faktycznej, od której uzależnione jest podjęcie negatywnego dla strony rozstrzygnięcia, nie może przemawiać na jej niekorzyść<sup>153</sup>.

Mając na uwadze powyższe w pełni podzielam pogląd H. Knysiak-Sudyki, zgodnie z którym analiza przedstawionych wyżej rozwiązań prawnych wprowadzających kolejne zasady do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie zaproponował zupełnie nowych, rewolucyjnych rozwiązań. W zasadzie wprowadzone zmiany ograniczają się do zaakceptowania stanu już uprzednio ukształtowanego w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>154</sup>.

## **2.8. Zasada swobodnej oceny dowodów**

Ustalenie stanu faktycznego sprawy przez organ administracji następuje zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, którą wyprowadza się z art. 80 k.p.a., stanowiącego, że organ administracji ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona<sup>155</sup>. Aby ta ocena dowodów nie była dowolna muszą być spełnione następujące warunki: 1) należy opierać się materiale dowodowym zebrany przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa (np. pomoc prawna), 2) ocena powinna mieć za podstawę całokształt materiału dowodowego, 3) organ powinien dokonać

<sup>152</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Warszawa 2017, 502

<sup>153</sup> W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA z 2017 r., nr 5, s. 24-25.

<sup>154</sup> H. Knysiak-Sudyka *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego - czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?* CASUS 2019 nr 2 s.11.

<sup>155</sup> Swobodna ocena dowodów musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz zachowaniem określonych reguł tej oceny. Naruszenie tych reguł, a także norm procesowych odnoszących się do środków dowodowych, stanowi przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów – wyrok z 5 czerwca z dnia 5 czerwca 2019 r. II SA/Po 361/18 LEX nr 2687053.

ocen znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy, 4) rozumowanie, w którego wyniku organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, powinno być zgodne z zasadami logiki<sup>156</sup>.

Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym czy nie w pełni rozpatrzonym. Oznacza to, że zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonanymi w całokształcie materiału dowodowego, zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszelkich kroków koniecznych do jednoznacznego wyjaśnienia okoliczności sprawy, jako warunku niezbędnego wydania rozstrzygnięcia o przekonującej treści.

Powyższe prowadzi do konstatacji, że zasada swobodnej oceny dowodów polega na tym, że organ nie jest związany żadnymi regułami dowodowymi, a rozstrzyga sprawę na podstawie przekonania opartego na swobodnym uznaniu niektórych dowodów za wiarygodne, innych natomiast za niewiarygodne. Ocena ta powinna być jednak zgodna z wymogami wiedzy, doświadczenia i logiki<sup>157</sup>.

## **2.9. Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego w świetle z art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a.**

Jednym z podstawowych sposobów zabezpieczenia słusznego interesu stron postępowania oraz wydawania orzeczeń wolnych od subiektywizmu i jednostronności ocen jest przestrzegania zasady prawdy materialnej skorelowanej z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu. Stan faktyczny powinien być zidentyfikowany w sposób obiektywny, to jest oparty na konkretnych faktach, sformułowanych bezstronnie, czyli oddzielonych od opinii i ocen pozaprawnych. Prawidłową decyzję administracyjną można wydać jedynie wówczas, gdy organ rozporządza całokształtem niezbędnych danych zawierających informacje, które pozostają w zgodzie ze stanem faktycznym, a więc odpowiadają prawdzie<sup>158</sup>. Tylko w takich warunkach możliwe jest prawidłowe ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia administracyjnego (podatkowego), która winna zawierać wszystkie istotne okoliczności zrekonstruowanego stanu faktycznego. Fakty prawotwórcze muszą być bowiem ustalone przez organ

<sup>156</sup> B. Adamiak, J. Borkowski *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2017 s. 278

<sup>157</sup> wyrok WSA w Gliwicach z 12 lutego 2013 r. I SA/GI 806/12 cbois

<sup>158</sup> J. Zubrzycki, [w:] R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa: komentarz*, Wrocław 2002, s. 143.

podatkowy w sposób obiektywny i należy ich poszukiwać według obowiązujących reguł proceduralnych<sup>159</sup>.

Jeżeli zestawimy powyższe gwarancje procesowe strony z obowiązkami organu wynikającymi z zasady prawdy materialnej, to możemy wady w procesie dowodzenia podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa – to wady związane z naruszeniem zasady prawdy materialnej, czyli niewyjaśnianie wszystkich okoliczności, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie. Z tych powodów ustalenia organu nie mogą być uznane za wiarygodne. W literaturze można spotkać się z następującą typologią wad należących do tej grupy: 1) nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w ogóle; 2) nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w znacznej części; 3) przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów; pominięcie istotnych dowodów z powodu ich nieznaności<sup>160</sup>.

Drugą grupę stanowią wady procesu dowodzenia związane z naruszeniem uprawnień procesowych strony w zakresie czynnego udziału w procesie przeprowadzania dowodów. Do tej grupy zaliczam w szczególności: 1) ignorowanie wniosków dowodowych strony<sup>161</sup>, 2) niepowiadomienie strony o miejscu i czasie przeprowadzenia dowodu<sup>162</sup>, 3) bezpodstawne uchylanie pytań zadawanych przez stronę świadkowi, 4) odmówienie stronie prawa do zadawania świadkowi pytań<sup>163</sup>, 5) naruszenie przepisów dotyczących sposobu i formy utrwalenia przeprowadzonej czynności, 6) wydanie decyzji administracyjnej bez przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w sytuacji, gdy wyraźnie wymaga tego przepis ustawy<sup>164</sup>.

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naruszenie przepisów postępowania może polegać w szczególności z niedopełnienia wynikających z tych przepisów obowiązków organu uniemożliwieniu stronie skorzystania z przysługujących jej uprawnień, lub na błędnej wykładni tych przepisów<sup>165</sup>. W piśmiennictwie można nadto spotkać się poglądem, że naruszenie, o którym stanowi art. 145. § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a

---

<sup>159</sup> A. Hanusz, *Podstawa faktyczna decyzji podatkowej, a swobodna ocena dowodów*, [w:] *Regulacje prawno – podatkowe i rozwiązania finansowe Pro publico bona, Księga Jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*, Toruń 2002, str. 89.

<sup>160</sup> Szerzej A. Ziółkowska, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Samorząd terytorialny 9/2009, s 62-73.

<sup>161</sup> Wyrok WSA z 21 grudnia 2016 r. II SA/Sz 461/16 cbois.

<sup>162</sup> Wyrok WSA z 17 września 2014 r. II SA/Gd 484/14 cbois.

<sup>163</sup> Wyrok NSA z 25 stycznia 2019 r. I FSK 133/17 cbois.

<sup>164</sup> Wyrok WSA z 15 listopada 2017 r II SA/Lu 467/17 cbois.

<sup>165</sup> J. P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 602

może przybrać jedną z następujących form: 1) niedopełnienie przez organ prowadzący postępowanie obowiązku określonych przepisami procesowymi 2) uniemożliwienie stronie postępowania ze skorzystania z zawartych w regulacjach proceduralnych uprawnień, 3) błędnej wykładni przepisów regulacji proceduralnej stosowanej przez organ<sup>166</sup>.

Mając na uwadze powyższe można stwierdzić, że wymienione przeze mnie wady postępowania wyjaśniającego mieszczą się w kategorii naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a.). Uprzedzając rozważania zawarte w rozdziale 5 należy wskazać, że skutkują one odstępstwem od normatywnego wzorca postępowania (rozdz. 5, podrozdział 5.2.2.) będącego punktem wyjścia dla sądowej kontroli rozstrzygnięcia administracyjnego i ewentualnego zastosowania art. 106 § 3 p.p.s.a.

---

<sup>166</sup> J. Jagielski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski [red.] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 657.

## ROZDZIAŁ 3

### Polski model sądownictwa administracyjnego w kontekście możliwości prowadzenia postępowania dowodowego

#### 3.1. Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle standardów ETPC

Pomimo faktu, że strasburski standard<sup>1</sup> dostępu do sądu w przypadku postępowania sądownoadministracyjnego nie jest tożsamy z dostępem do sądu w odniesieniu do postępowania w sprawach cywilnych czy karnych w piśmiennictwie podkreśla się, że zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością organu władzy publicznej jest istotną cechą demokratycznego państwa prawnego<sup>2</sup>. Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, będące elementem prawa do sądu, gwarantuje stronom postępowania możliwość korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz rzetelne i merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Minimalne wymogi w zakresie sprawiedliwej (rzetelnej) procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś - zakaz arbitralnego działania sądu. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania, a zatem zarówno administracyjnego, jak też sądownoadministracyjnego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Przystępując do Rady Europy, Polska 26 listopada 1991 r. podpisała (a 19 stycznia 1993 r. ratyfikowała) Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No.: 005*) sporządzoną w Rzymie 4 listopada 1950 r., uzupełnioną następnie lub zmienioną kilkoma protokołami. Konwencja nawiązywała do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1948 r., w szczególności do art. 8 i 10 tej Deklaracji<sup>120</sup>. Konwencja została opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r. nr 61, poz. 284. W Dzienniku Ustaw były także publikowane jej zmiany i uzupełnienia. W rozdziale I Konwencja wymienia między innymi takie prawa i wolności, jak prawo do życia, zakaz tortur, niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolność myśli, sumienia i wyznania, wyrażania opinii, zgromadzania się i stowarzyszania, prawo mężczyzny i kobiety do zawarcia małżeństwa i inne. W rozdziale II Konwencja powołuje Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). Wśród praw zamieszczonych w rozdziale I znajdują się także prawa, które mają charakter procesowy. W art. 6 Konwencji wymieniono prawo do rzetelnego procesu sądowego. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd.

<sup>2</sup> J. E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków - Legionowo 2016, s. 123.

<sup>3</sup> P. Pietrasz, *Sprawiedliwość proceduralna, a informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego tom 2*, red. J. Zimmermanna s. 99-100.

W orzecznictwie ETPC efektywna ochrona sądowa stanowi jeden ze składników prawa do sądu. Uznaje się ją za wartość proceduralną i wymienia obok niezawisłości sądu, rzetelności i rozsądnego czasu postępowania, uczciwości i publicznego charakteru rozprawy. Podkreśla się, że wszystkie wymienione powinny zostać spełnione dla właściwej realizacji prawa do sądu w sferze kontroli administracji prowadzonej co najmniej z punktu widzenia legalności<sup>4</sup>.

Koncepcja efektywnej ochrony sądowej rozwijana w prawie UE powiązana jest ściśle z publicznymi prawami podmiotowymi i ma znaczenie podstawowe dla ich ochrony. Prawa te bowiem kształtują sytuację podmiotową jednostki wobec państwa, stawiają jednostkę w pozycji uprawnionego do wymagania określonego zachowania od organów władzy publicznej. Zadaniem państwa jest natomiast wyznaczenie sądów właściwych dla rozpatrzenia sprawy i ustanowienie odpowiednich procedur, przy czym stosowany środek ochrony winien być skuteczny w sensie faktycznym oraz prawnym<sup>5</sup>.

### **3.2. Polski model sądownictwa administracyjnego – umocowanie w źródłach prawa**

Istotę działalności sądów administracyjnych oddają w szczególności art. 175 i 184 Konstytucji RP. W myśl pierwszego z nich sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej obok Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów wojskowych. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Konkretyzacja tych ogólnych założeń dotyczących pełnienia przez sądy administracyjne znajduje wyraz w przepisach ustaw: p.p.s.a. i p.u.s.a. Regulacje te dopełnia ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>6</sup>.

Z przepisów tych jednoznacznie wynika, iż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy przede wszystkim do sądów admi-

<sup>4</sup> Wyrok ETPC z 23 marca 1994 r. w sprawie 15797/89 *Di. Pede L: Włochy*, Lex. nr 80163

<sup>5</sup> A. Wróbel (red), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s 1177

<sup>6</sup> t.j. Dz.U.2018 poz. 75.



nistracyjnych. Sądy powszechne są właściwe w tych sprawach tylko, gdy przepis szczególny tak stanowi<sup>7</sup>. W tym należy upatrywać sens przyjętego w Konstytucji modelu sądownictwa polegającego na wyodrębnieniu dwóch niezależnych wobec siebie pionów sądownictwa: jednego obejmującego sądy powszechne z Sądem Najwyższym oraz drugiego pionu obejmującego sądy administracyjne z NSA na czele.

### 3.3. Modele sądów administracyjnych – uwagi ogólne

Polski model sądownictwa administracyjnego, jako odrębny pion sądownictwa, orzekają co do zasady kasacyjnie i nie mogący wykonywać zadań należących do organów administracji publicznej, jest przeciwieństwem merytorycznego modelu orzekania, którego cechą konstytutywną jest orzekanie sądu administracyjnego bezpośrednio w przedmiocie sprawy z zakresu administracji publicznej. W przypadku tego modelu przedmiotem sądowniczoadministracyjnego orzekania co do istoty (a więc właśnie merytorycznego) jest szeroko rozumiana sprawa administracyjna, która została poprzednio rozstrzygnięta na drodze administracyjnej i stała się przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego. Z kolei w przypadku tzw. modelu weryfikacyjnego bezpośrednim przedmiotem sądowniczoadministracyjnego orzekania co do istoty (merytorycznego) jest sprawa sądowniczoadministracyjna, natomiast szeroko rozumiana sprawa administracyjna, której dotyczy skarga, może być pojmowana jako pośredni przedmiot orzekania<sup>8</sup>.

Należy mieć jednak świadomość, że w państwach, których organizacja oparta została na zasadzie podziału władz, wykształciły się dwa sposoby sprawowania sądowej kontroli władzy wykonawczej (administracji publicznej) – przez sądy powszechne (system anglosaski) lub przez specjalnie powołane do tego sądy administracyjne (model kontynentalny)<sup>9</sup>. Niektórzy badacze wskazują, aż na trzy podstawowe typy sądowej kontroli nad administracją. Oprócz dwóch wyżej wymienionych – trzeci typ - mieszany, sprawowany w części przez sądy powszechne, a w części przez sądy administracyjne<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Por. np. skarga do sądu administracyjnego na decyzje inspektora sanitarnego w przedmiocie choroby zawodowej i postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych – szerzej zob. L. Pawlak *Moc wiążąca prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającej skargę na decyzję inspektora sanitarnego w przedmiocie choroby zawodowej w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych*, ZNSA z 2010, nr 3, s. 63.

<sup>8</sup> M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowniczoadministracyjnej, a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 363 i n.

<sup>9</sup> E. Bojanowski, Z. Cieślak, Jacek Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 215

<sup>10</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006.

W większości krajów europejskich sądową kontrolę administracji publicznej wykonuje, podobnie jak w Polsce, wyodrębniony pion organów jurysdykcyjnych, całkowicie oddzielony od sądownictwa powszechnego lub pozostający z nim w czysto formalnej zależności<sup>11</sup>.

Zasadnicza różnica między podstawowymi systemami sądowej kontroli administracji publicznej nie polega na ich osobliwościach ustrojowych (organizacyjnych), lecz na celu, zakresie i trybie wykonywania tej kontroli. Nie ulega bowiem wątpliwości, że cel, zakres i tryb kontroli administracji publicznej wykonywanej przez sądy powszechne są jakościowo odmienne od celów, zakresu i trybu tej kontroli sprawowanej przez sądy (trybunały) administracyjne<sup>12</sup>.

Pomimo tego, że w Europie funkcjonują różne modele sądowej kontroli administracji, to w założeniu, ich celem jest realizacja zasady dostępu obywateli do procesu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed organem kierującym się obowiązującym prawem. Ponadto ich wspólną cechą jest wieloinstancyjność orzekania (zwykle sądy administracyjne funkcjonują w systemie dwu lub nawet trzyinstancyjnym) oraz dążenie do zapewnienia odpowiedniej ochrony jednostki przed bezprawiem administracyjnym.

Właśnie w celu osiągnięcia najefektywniejszych standardów tej ochrony analizuje się wady i zalety zarówno modelu orzekania kasacyjnego, polegającego na możliwości uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia organu oraz zobowiązaniu go do rozstrzygnięcia sprawy z uwzględnieniem wyroku sądu, jak i modelu reformatoryjnego, w którym orzeczenie sądu zastępuje rozstrzygnięcie organu administracji<sup>13</sup>. Jednocześnie warto podkreślić, że oba wymienione modele orzekania spełniają zalecane minimalne standardy ochrony jednostki określone w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr 20/2004 w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych<sup>14</sup>.

Na kontynencie europejskim dominuje obecnie jurysdykcja sądów administracyjnych typu kasacyjnego (uzupełniana niekiedy możliwością orzekania reformatoryjnego)<sup>15</sup>. Zwykle w takim systemie sąd administracyjny ma możliwość przeprowadzenia jedynie ograniczonego (szczętkowego) postępowania dowodowego (z dokumentów lub wyjaśnień stron)<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 183.

<sup>12</sup> K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, str.241 - Wydanie orzeczenia w sprawie zgodności decyzji administracyjnej z prawem stanowi zasadniczy cel postępowania przed sądem administracyjnym i jest to dla tego sądu sprawa główna, nie zaś incydentalna.

<sup>13</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego [w:] System prawa administracyjnego tom10 - Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) Warszawa 2014 r., s. 57.

<sup>14</sup> A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP nr 10 z 2012 r. s. 21

<sup>15</sup> Z. Kmieciak, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, z. 11, s. 23.

<sup>16</sup> A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP, 10/2012 s. 26.

W literaturze wskazuje się na postępujący proces przeobrażenia modelu jurysdykcji typu weryfikacyjnego i podkreśla się, że w niektórych państwach, m.in. w Finlandii, Szwecji czy Holandii, przed sądami administracyjnymi może być prowadzone pełne postępowanie dowodowe (z dopuszczeniem zeznań stron i świadków, opinii biegłych oraz oględzin). W pewnych sytuacjach sądy te dysponują także prawem podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych, zastępujących zaskarżony akt organu administracji. Do wydawania takich orzeczeń umocowane są np. holenderskie sądy administracyjne o właściwości ogólnej rozpatrujące skargi o uchylenie aktu (*annulment of the administrative decision*). W razie stwierdzenia przez sąd, że akt organu administracji narusza prawo, jest on władny: 1) orzec o jego nieważności, kierując do organu administracji wskazania na potrzeby ponownego rozpoznania sprawy; 2) eliminując dany akt z obrotu prawnego, rozstrzygnąć sprawę we własnym zakresie. Podjęcie reformatoryjnego, kończącego sprawę orzeczenia (*the substitute decision*) wchodzi w grę wtedy, gdy istnieje jeden i tylko jeden alternatywny w stosunku do zakwestionowanego aktu prawidłowy wariant rozstrzygnięcia, bądź też gdy ze względu na spór co do faktów sąd sam przeprowadza postępowanie w tym przedmiocie (rekonstruuje stan faktyczny sprawy) albo nakłada na stronę obowiązek przedstawienia stosownego dowodu<sup>17</sup>.

W zależności od przyjętego modelu orzeczenie sądowe może kończyć spór przez jego merytoryczne rozstrzygnięcie, bądź - w razie uwzględnienia wniesionego środka zaskarżenia - eliminować zakwestionowany akt z obrotu prawnego ze skutkiem *ex nunc* lub *ex tunc*, najczęściej przy jednoczesnym przekazaniu sprawy do powtórnego rozpoznania organowi administracyjnemu.

Mówiąc o sądowej kontroli administracji mamy zwykle na myśli ostatni z wyróżnionych wariantów ochrony, w których sądy oceniają, kierując się dokumentacją zawartą w aktach sprawy, czy organ administracyjny prawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy i zgromadził w niej w sposób prawidłowy materiał dowodowy.

Nie można jednocześnie tracić z pola widzenia faktu, że w państwach tj. Holandia, Szwecja czy Finlandia, przed sądami administracyjnymi może być prowadzone pełne postępowanie dowodowe, a obowiązkiem sądów jest ustalenie stanu faktycznego. W tych systemach prawnych dla podjęcia rozstrzygnięcia nie zawsze wystarczą zatem akta sprawy. Toczące się przed sądem postępowanie nie jest - co oczywiste wtórnym postępowaniem administracyjnym. Sądy prowadzą wobec tego własne badanie tylko wtedy, gdy powezmą wątpliwości co do stanu rzeczy przyjętego za podstawę zaskarżonego aktu lub gdy wątpliwości takie zgło-

---

<sup>17</sup> Z. Kmiecik, *Postępowania administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 106.

szą uczestniczące w postępowaniu podmioty. Muszą one wówczas wyczerpać wszelkie, pozostające w ich dyspozycji środki dowodowe<sup>18</sup>.

### 3.4. Polski model sądownictwa administracyjnego

Na etapie wprowadzania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce podkreślano, że konstruując uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych uwzględniono specyfikę spraw administracyjnych, w których ustawy często pozostawiają władzy wykonawczej znaczną swobodę w kształtowaniu treści decyzji i innych aktów administracyjnych. Skoro ich funkcja ma zostać ograniczona do zapewniania przestrzegania prawa, to kompetencje orzecznicze należy skonstruować w taki sposób, aby sądy nie mogły wkraczać w sferę kompetencji administracji (władzy wykonawczej)<sup>19</sup>. Oceniając przyjęte założenie modelu orzeczniczego dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego wskazywano, że orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy przez organ administracji. Wyjątki od tego rodzaju rozstrzygnięć winny być nader ograniczone i muszą mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli<sup>20</sup>.

Trzeba podkreślić, że w pracach nad urzeczywistnieniem idei dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego pojawiły się obawy o nadmierne wydłużenie czasu oczekiwa-

---

<sup>18</sup> Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik (red.), J. Chlebny, W. Chróścielewski, P. Dańczak, A. Krawczyk, J. Wegner – Kowalska, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 9.

<sup>19</sup> *W przeciwnym razie dochodziłoby do rozmywania odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia, a przede wszystkim - do zacierania się podziału zadań i kompetencji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą. Równocześnie, jeżeli sądy mają sprawować wymiar sprawiedliwości, muszą zostać wyposażone w takie instrumenty, które pozwolą im nie tylko na uchylenie zaskarżonego aktu ale także na orzeczenie o prawach i obowiązkach jednostek wobec państwa czy innej korporacji prawa publicznego. Uważamy, że orzekanie przez sądy rozpatrujące odwołania lub zażalenia o przysługujących jednostkom (osobom prawnym i fizycznym), na podstawie przepisów prawa, uprawnieniach oraz o wynikających z tych przepisów obowiązkach nie będzie powodowało zacierania się podziału między władzą wykonawczą a władzę sądowniczą. Nie wkraczając merytorycznymi orzeczeniami w sferę pozostawioną administracji publicznej do wykorzystania w granicach kontrolowanego prawnie uznania administracyjnego, sądy pozostaną bowiem na gruncie właściwym wymiarowi sprawiedliwości - rozpoznawania sporów prawnych.* D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Serocki. M. Stec. *Model Ustrojowy Sądownictwa Administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 47.

<sup>20</sup> Na poparcie tego stanowiska wskazywano, że: *Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej. Poddanie działalności administracji publicznej kontroli sądu administracyjnego oznacza, że w sprawach objętych tą kontrolą mamy nadal do czynienia ze sprawami administracyjnymi, a organ administracji jako podmiot administrujący nie przestaje być odpowiedzialnym za administrowanie.* R. Hauser, J. Drahal, E. Mzyk *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra, 2003, s. 22.

nia na ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej i ocenę legalności rozstrzygających ją decyzji. W okresie prac nad przygotowaniem projektów ustaw reformujących sądownictwo administracyjne przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego podzielili się na zwolenników oraz przeciwników kontroli instancyjnej w administracji publicznej. Wskazywano, że dwie instancje administracyjne oraz dwie instancje w postępowaniu sądownoadministracyjnym (łącznie więc cztery instancje) mogą w istotny sposób zaburzyć efektywność administrowania a także utrudniać stronom uzyskanie ostatecznego ukształtowania ich praw<sup>21</sup>.

Wyrazem tych obaw był tzw. projekt poselski (zgłoszony 20 listopada 2001 r.), zakładający dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne oraz jednoinstancyjne postępowanie administracyjne, przy założeniu, że sąd administracyjny pierwszej instancji miałby równocześnie kompetencje do merytorycznego orzekania<sup>22</sup>. Uregulowano w nim m.in. takie konstrukcje procesowe, jak ograniczona kompetencja wojewódzkiego sądu administracyjnego do wydawania orzeczeń zastępujących akt administracyjny oraz kompetencja wojewódzkiego sądu administracyjnego do wydania orzeczenia nakazującego organowi administracji publicznej wydanie rozstrzygnięcia o określonej treści. Zgodnie z założeniami tego projektu Sąd miałby być niezwiązany granicami skargi, orzekał na podstawie sprawy, ale także na podstawie dowodów przedstawionych przez strony oraz wyników postępowania dowodowego przeprowadzonego na posiedzeniu jawnym z udziałem stron. Przewidywał on, że Sąd na wniosek stron, a także z urzędu, przeprowadzi dowody uzupełniające z dokumentów, z przesłuchania świadków zgłoszonych przez strony i obecnych w budynku Sądu w czasie posiedzenia, a także z opinii biegłego, wyznaczonego na wniosek strony.

Ostatecznie, zarówno w dyskusji naukowej, jak i dyskusji w parlamencie akceptację uzyskał tzw. projekt prezydencki, w rezultacie czego doszło o uchwalania następujących ustaw: 1) ustawy z 25 lipca 2002 r. — Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269), 2) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 127.); 3) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1271).

---

<sup>21</sup> Zob. *Podstawowe idee i rozwiązania reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Prawo do dobrej administracji*. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębie 23-25 września 2002 r., s. 35; Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1998, z. 5, s. 17 i n.; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Trój-szczęblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowania administracyjne*, PiP 1999, z. 5, s. 20.

<sup>22</sup> Zob. *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, pod red. D.R. Kijowskiego, Warszawa 2000.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, polskie sądownictwo administracyjne z cechą ograniczenia kognicji do kontroli legalności działania administracji publicznej ma swoje uzasadnienie historyczne. Wskazują na to wyraźnie postanowienia Konstytucji z 1921 r.<sup>23</sup>, z 1935 r.<sup>24</sup>, ustaw z o NSA z 1980<sup>25</sup> r. Również z badań prowadzonych na początku polskiej transformacji ustrojowej wynika, że ten typ kontroli znajdował zrozumienie i akceptację wśród samych sędziów i pracowników administracji, których działania były mu poddane<sup>26</sup>. Z drugiej strony badania te wykazały, że kwestia kognicji sądu administracyjnego stanowi przykład braku zrozumienia i niewiedzy w poglądach obywateli dotyczących działania tego samego pionu sądownictwa<sup>27</sup>. Ów brak zrozumienia zdaje się wynikać z faktu, że nawet wygrane postępowanie nie gwarantuje zmiany sytuacji skarżącego na lepsze – cel zasadniczy zostanie osiągnięty dopiero wskutek ponownego załatwienia sprawy przez organ administracyjny. Taki stan rzeczy bywa niezwykle negatywnie postrzegany zwłaszcza w zakresie postępowań związanych ze sprawami podatkowymi, w których kilkuletni spór, a nawet wygrana, nie daje szansy na pełne przywrócenie stanu pierwotnego.

Dla odróżnienia kasacyjnego modelu orzecznictwa sprawowanego przez sądy administracyjne od sądów powszechnych używa się w doktrynie określenia, że sądy powszechne orzekają co do istoty albo merytorycznie. Naturalną opozycję od tego sformułowania można upatrywać w stwierdzeniu, że sądy administracyjne orzekają niemerytorycznie. Niewątpliwy błąd tego stwierdzenia wynika, poniekąd z chęci użycia skrótu myślowego ponieważ orzecznictwo zawsze się odnosi się do meritum sprawy tylko nie może być rozstrzygnięciem kończącym postępowanie w sprawie. Jedynie zatem forma wyroku sądu administracyjnego różni

<sup>23</sup> Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 21 ze zm. W art. 73 stanowiła ona, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych zarówno w zakresie administracji rządowej, jak i samorządowej osobna ustawa powoła sądownictwo administracyjne oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele.

<sup>24</sup> Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227 ze zm. Jej art. 70 § 1 lit. b powtarzał w tej materii art. 73 Konstytucji z 1921 r.

<sup>25</sup> Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1980, Nr 4, poz. 8 ze zm. Art. 2 odnośnie do zakresu i trybu działalności orzeczniczej odsyłał do Kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 196 § 1 stanowił, że decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem. Art. 207 wspomnianej ustawy określał kasacyjne kompetencje orzecznicze NSA.

<sup>26</sup> Zob. szerzej M. Borucka-Arctowa (red.), *Społeczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa-Kraków, 1990, s. 55-59 i n. Prawie wszyscy zapytani sędziowie sądu administracyjnego oświadczyli, że praktyka potwierdza zasadność orzekania wyłącznie kasacyjnego. Orzekanie o zgodności z prawem przez sąd stanowi konkretne kryterium. Nie mogą się nim stać zasady sprawiedliwości, gospodarności, celowości czy słuszności. Poza tym sądy administracyjne, orzekając co do istoty, stałyby się kolejną instancją administracyjną. Podobnie pracownicy administracji w zdecydowanej większości podzielili zasadność ograniczenia orzekania sądu administracyjnego do kontroli legalności, wskazując przede wszystkim na lepszą swoją orientację w sprawach związanych z wyspecjalizowanymi działami administracji oraz wydawania decyzji oznaczonych określoną polityką administracyjną.

<sup>27</sup> Tamże.

się od wyroku sądu powszechnego. Używanie zatem określeń typu „orzeczenie merytoryczne” lub „co do istoty”, w opozycji do chęci zaakcentowania kasacyjnego orzecznictwa sądu administracyjnego, może odnosić się jedynie do ostatniego etapu procesu stosowania prawa, jakim jest określenie wiążących konsekwencji faktów uznanych za udowodnione<sup>28</sup>. Nadto podkreśla się, że z kasacyjnym modelem orzekania związane jest uprawnienie sądu administracyjnego do sformułowania wobec organów administracji nakazu wydania decyzji oraz wiążących wytycznych co do jej treści. Skutki tego typu rozwiązań w istocie rzeczy są dość zbliżone do modelu, w którym sąd orzeka merytorycznie<sup>29</sup>.

W literaturze wskazuje na nagminnie popełniany błąd w postaci czysto mechanicznego przenoszenia na grunt postępowania sądownoadministracyjnego ustaleń wypracowanych wcześniej w orzecznictwie sądowym dla potrzeb postępowania cywilnego. Inna jest rola sądu cywilnego, który orzeka w sprawie merytorycznie i sądu administracyjnego I instancji, będącego podmiotem kontrolnym o kompetencjach kasacyjnych. Na użytek postępowania przed tym ostatnim zasadne byłoby zatem operowanie określeniem, iż sąd przyjmuje ustalenia co do stanu sprawy. Dokonywane ustalenia są zawsze rezultatem oceny danych będących w posiadaniu sądu, w ramach której eliminowane są rozmaite, łączące się ze sferą faktów wątpliwości. Wpływ na jej wynik mogą mieć dowody uzupełniające z dokumentów oraz wyjaśnienia zawarte w pismach procesowych stron lub przedstawione przez nie na rozprawie<sup>30</sup>.

Zdaniem J. P. Tarno wśród cech polskiego modelu jurysdykcji administracyjnej należy wymienić przede wszystkim:

- 1) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości następuje poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, wykonywaną pod względem zgodności z prawem (jednak kontrola pełniona przez NSA jest oczywiście wykonywana w sposób pośredni),
- 2) ustanowienie kognicji sądów administracyjnych w formie klauzuli generalnej ograniczonej klauzulą enumeracji negatywnej (objęto zatem zakresem właściwości tych sądów większość działań administracji publicznej w sprawach indywidualnych, niezależnie od ich prawnej formy oraz wybranych działań w sprawach generalnych, oraz dodatkowo dopuszczono skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów administracji publicznej),

<sup>28</sup> W. Piątek, *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny 2009, zeszyt 4, str. 75-76

<sup>29</sup> A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP z 2012 nr 10, str. 30-32.

<sup>30</sup> Z. Kmiecik (red.), W. Chróścielewski, K. Defecińska-Tomczak, A. Korzeniowska, A. Kuniak – Kozłowska, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, str. 14.

- 3) działalność sądów następuje tylko na żądanie uprawnionego podmiotu, któremu przysługuje legitymacja skargowa, co oznacza, iż omawiany system sądownictwa oparto na metodzie ochrony prawa podmiotowego,
- 4) wzorowanie postępowania sądowniczoadministracyjnego na procedurze cywilnej (choć jednak jest to procedura autonomiczna, niezależna zarówno od postępowania administracyjnego, jak i postępowania cywilnego),
- 5) odrębność od pionu sądownictwa powszechnego poprzez zniesienie nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego,
- 6) dwuinstancyjność postępowania sądowniczoadministracyjnego (z wysoko sformalizowanym środkiem zaskarżenia),
- 7) przyjęcie systemu orzekania opartego przede wszystkim na uprawnieniach sądów administracyjnych o charakterze kasatoryjnym,
- 8) stworzenie alternatywnych trybów postępowania, czyli postępowania mediacyjnego i uproszczonego,
- 9) „istnienie gwarancji procesowych szerokiego dostępu do sądu administracyjnego bez względu na status społeczny skarżącego (odformalizowanie skargi, prawo pomocy, ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych)”<sup>31</sup>.

### **3.5. Polski model sądownictwa administracyjnego, a trójpodział władz – głosy w dyskusji o potrzebie weryfikacji modelu kasacyjnego**

Konstytucyjne określenie, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej determinuje sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez te sądy, który ma polegać właśnie na kontroli, a nie na zastępowaniu administracji publicznej w załatwianiu spraw należących do jej właściwości. W takim zdefiniowaniu zakresu pojęcia kontroli tkwi źródło wątpliwości co do tego, czy i w jakim stopniu, można poszerzyć kompetencje sądów administracyjnych do końcowego orzekania o załatwieniu sprawy z zakresu administracji publicznej. Inaczej mówiąc, czy takie orzekanie przez sąd administracyjny mieściłoby się w konstytucyjnej kompetencji sprawowania kontroli działalności administracji publicznej<sup>32</sup>. Wspomniana zamiana ról mogłaby doprowadzić do przełamania określonych w nauce prawa fundamentów postępowania sądowniczoadministracyjnego. Sądy administracyjne po-

<sup>31</sup> J. .P. Tarno. [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 20-21.

<sup>32</sup> R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra, 2003, s. 19.



winni sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, czyli powinny mieć uprawnienie do usuwania z systemu aktu niezgodnego z prawem, a nie jego zastąpienia nowym aktem<sup>33</sup>.

Stanowisko to zostało również potwierdzone w orzecznictwie TK, który stwierdził, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sąd nie dokonuje więc kontroli aktów lub czynności pod względem słuszności i nie orzeka merytorycznie<sup>34</sup>.

A. Wróbel podkreśla, że „funkcją postępowania sądowoadministracyjnego nie jest zatem konkretyzacja norm prawa materialnego, lecz właśnie kontrola zgodności z prawem tej konkretyzacji (aktów administracyjnych) dokonanej przez kontrolowany organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym lub kontrola zgodności z prawem niektórych aktów normatywnych organów administracji publicznej. W tym sensie normy prawa procesowego sądowoadministracyjnego w znacznie węższym zakresie, niż normy prawa procesowego cywilnego, pełnią funkcję instrumentalną (służebną) w stosunku do norm prawa materialnego, ponieważ nie służą bezpośrednio ich urzeczywistnieniu (konkretyzacji)<sup>35</sup>.

Moim zdaniem trafnie dyskurs dotyczący polskiego modelu sądownictwa administracyjnego skonkludował M. Bogusz, podejmujący próbę odpowiedzi na pytanie, czy przekształcenia kasacyjnego modelu kompetencji sądów administracyjnych nie prowadzą do naruszenia zasady podziału władzy. Zdaniem tego autora potrzeba zapewnienia sądownictwu administracyjnemu niezbędnej efektywności stanowi cel w dostatecznym stopniu usprawiedliwiający wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje merytoryczne. Jednak wykonywanie przez sądy administracyjne tego rodzaju kompetencji merytorycznych będzie realizowane wyłącznie w toku i w związku z kontrolą działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem<sup>36</sup>.

Pomimo niewątpliwej trafności powyższego stanowiska nie można pozostać obojętnym na fakt, że fundamentem braku zrozumienia społecznego dla takiego modelu sądownictwa administracyjnego jest okoliczność, iż nawet wygrane postępowanie nie gwarantuje zmiany sytuacji skarżącego na lepsze, co dotyczy zwłaszcza efektów materialnych procesu.

<sup>33</sup> R. Hauser, M. Mastenak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*. Tom II, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 405.

<sup>34</sup> Postanowienie TK z 23 września 2009 r., sygn. akt. P 81/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 130.

<sup>35</sup> A. Wróbel [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 293.

<sup>36</sup> M. Bogusz, *Charakter Kompetencji Sądu Administracyjnego w a zasada podziału władzy*, GSP, Tom XXXI, 2014 r., s. 32.

Wprawdzie skarga wnoszona do sądu administracyjnego zapewnia zrealizowanie bezpośredniego celu zaskarżenia, którym jest obalenie kwestionowanego działania oraz jego skutków albo zwalczenie bezczynności, ale cel zasadniczy zostanie osiągnięty przez skarżącego dopiero w trakcie ponownego postępowania przed organem administracyjnym. W literaturze dotyczącej funkcjonowania sądownictwa administracyjnego podnosi się, że społeczeństwo w zasadzie oczekiwałoby modelu, w którym (analogicznie do działań dawnych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) oprócz kontroli rozstrzyganoby i – co najważniejsze – ostatecznie kończono merytorycznie wniesioną sprawę. W przyjętym w Polsce, czystym modelowo, ujęciu kasacyjnym jest to jednak niemożliwe – sąd administracyjny nie posiada bowiem kompetencji kasacyjno-reformacyjnych, czego efektem jest znaczne wydłużenie czasu potrzebnego do osiągnięcia ostatecznego wyniku<sup>37</sup>.

Z. Kmiecik podnosi, że zachodzące w szybkim tempie zmiany w sferze sądowej kontroli administracji skłaniają do zdecydowanego odrzucenia powielanej jeszcze do niedawna tezy o istnieniu jednolitego (czystego) modelu jurysdykcji weryfikacyjnej, wyłącznie o profilu kasacyjnym. Jednym z przejawów rysujących się współcześnie tendencji modernizacyjnych w dziedzinie wykonywanej przez sądy kontroli administracji publicznej jest dopuszczenie prowadzenia przed nimi postępowania dowodowego, pozwalającego uzupełnić ustalenia udokumentowane w aktach sprawy lub dokonać stosownych ustaleń od podstaw. Podkreśla, że przeprowadzenie dowodów z zeznań stron i świadków, opinii biegłych bądź oględzin przewidują m.in. przepisy ustawodawstwa niemieckiego, fińskiego, szwedzkiego czy holenderskiego<sup>38</sup>. Autor ten wskazuje również na istotne zagadnienie zmian we współczesnym rozumieniu zasady podziału władz. Obecnie trudno jest precyzyjnie zdefiniować pojęcia władzy legislacyjnej, wykonawczej i sądowniczej, co utrudnia jasne wyznaczenie granic między nimi. Podział ten należy raczej postrzegać jako „dynamiczny, wieloaspektowy”. Należy mieć też na uwadze ogromną różnorodność wariantów i form realizacji wspomnianej zasady. Odchodzi się bowiem od czystego jej pojmowania jako separacji władz na rzecz wzajemnego ich wpływania i hamowania, tworzenia mechanizmów *checks and balances*. W tym kontekście orzekanie merytoryczne Z. Kmiecik widzi jako reakcję jednej władzy na niedopełnienie lub nieprawidłową realizację obowiązków przez inną. Reakcja ta ma doprowadzić do przywrócenia stanu równowagi w wykonywaniu władzy zakłóconego bezprawnym zachowaniem poprzez zapewnienie efektywnej ochrony skarżącym. Takie pojmowanie wyróżnionej kompetencji są-

<sup>37</sup> B. Banaszak, K. Wygoda, *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22, str. 171.

<sup>38</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 389.

dów administracyjnych pozwala traktować ją jako przejaw powściągnięcia władzy wykonawczej przez sądowniczą, co odpowiada funkcjonalnemu ujęciu zasady z art. 10 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej<sup>39</sup>.

Uzasadnienia powyższych stwierdzeń można niewątpliwie doszukiwać się w fakcie, że do niedawna od zasady sprawowania kontroli sądowej w oparciu kryterium legalności p.p.s.a. wprowadzała jedynie dwa wyjątki. Pierwszy z nich określony został w art. 146 § 2. Zgodnie z tym przepisem, w sytuacji gdy sąd administracyjny uwzględni skargę na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, może w wyroku uznać to uprawnienie lub obowiązek. Drugi wyjątek od tej zasady stanowi uregulowana w art. 149 p.p.s.a. sytuacja uwzględnienia skargi na bezczynność. W tym przypadku bowiem sąd nie tylko jest władny zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności, ale również może stwierdzić albo uznać uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa.

Koncepcja weryfikacji zmaterializowała się poniekąd dopiero w zmianach wprowadzonych ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>40</sup>, która poszerzyła uprawnienia do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Jak bowiem stwierdzone to zostało w uzasadnieniu projektu tej ustawy, wprowadzenie modelu orzekania kasatoryjnego przez sądy funkcjonuje dobrze, tym niemniej w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. Wyrazem tej potrzeby było dodanie do tekstu ustawy nowego i art. 145a<sup>41</sup> i art. 145 § 3<sup>42</sup> p.p.s.a. (szerzej omówione w rozdziale 5).

W trakcie procesu legislacyjnego powyższej zmiany na nowo rozgorzała dyskusja dotycząca problematyki merytorycznego orzekania przez polskie sądy administracyjne. Z jednej strony wskazano, że zaproponowane rozwiązanie, choć prowadzi do szybszego uzyskania

---

<sup>39</sup> Z. Kmieciak, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015. nr 2, s. 16-22.

<sup>40</sup> Dz. U. poz. 658.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 145a p.p.s.a., który pozwala sądowi administracyjnemu, gdy „jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”, a skarga, której przedmiotem jest decyzja lub postanowienie, okazała się zasadna z powodu dostrzeżenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy albo naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując przy tym sposób załatwienia sprawy.

<sup>42</sup> W myśl art. 145 § 3 sąd stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.

przez stronę aktu administracyjnego rozstrzygającego sprawę, jest zbyt daleko idące i może zagrozić konstytucyjnym fundamentom demokratycznego państwa prawa<sup>43</sup>.

W mojej ocenie, rozważania M. Szydły zamieszczone w opinii prawnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1633) trafnie precyzują charakter wprowadzanych zmian w aspekcie podziału władz i krajowego modelu sądownictwa administracyjnego. W ocenie tego autora „Konstytucja RP wcale nie zakazuje ustawodawcy wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania merytorycznego. Co więcej, można wręcz twierdzić, że przydanie sądom administracyjnym kompetencji do znacznie szerszego niż obecnie orzekania reformatoryjnego o wiele lepiej realizowałoby określone normy konstytucyjne, w szczególności zaś te mówiące o prawie jednostki do sądu". Czymś zupełnie odmiennym jakościowo jest, z jednej strony, orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne całkowicie w zastępstwie organów administracji i bez związku z wcześniejszą aktywnością tych organów, a z drugiej strony, orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne jedynie w sposób wtórny oraz subsydiarny i tylko w ramach kontroli działalności administracji publicznej<sup>44</sup>.

Powyższy pogląd nie jest odosobniony w literaturze. Podkreśla się, że oczywiście użyte w art. 184 Konstytucji RP pojęcie „kontroli” nie przesądza charakteru kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych. Przepis ten nie wyłącza w szczególności możliwości wydania przez sąd - w ramach sprawowanej kontroli - orzeczenia merytorycznego. Wprowadzony w wyniku nowelizacji art. 145a p.p.s.a., zakładający możliwość wskazania przez sąd sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, stanowi „słabszą” postać orzekania merytorycznego, która w żadnym stopniu nie narusza przepisów konstytucyjnych.<sup>45</sup>

Na nieuchronną konieczność rewizji stricte kasacyjnego charakteru polskich sądów administracyjnych wskazuje również R. Sawuła argumentując: „Rozszerzanie zatem podobnych konstrukcji (do art. 145a p.p.s.a. – dop. mój), niezależnie od faktu, że budzi ono u części doktryny wątpliwości nawet natury konstytucyjnej, pokazuje tendencje odnośnie do uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w dążeniu ku temu, aby skutecznie finalizować spór obywatela z organem administracyjnym. [...] Klasyczna formuła sądu administracyjnego w Polsce jako sądu kontrolującego działalność administracji publicznej zderza się zatem z dą-

---

<sup>43</sup> M. Chmaj, *Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633, Warszawa 2014, s. 5.

<sup>44</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633>

<sup>45</sup> Z. Kmieciak (red.), J. Chlebny, W. Chróścielewski, P. Dańczak, A. Krawczyk, J. Wegner – Kowalska, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 9.

zeniem do zapewnienia efektywności tej kontroli w postaci wydania orzeczenia zastępującego w istocie akt administracyjny<sup>46</sup>.

Zastanawiając się nad sądem administracyjnym jako sądem nie tylko prawa, ale również faktu Z. Kmieciak podnosi, że prowadzenie przed sądami kontrolującymi działalność administracji publicznej postępowania wyjaśniającego, obejmującego - poza dowodami z dokumentów włączonych do akt sprawy - także dowody z zeznań stron i świadków, opinii biegłych oraz oględzin, nie jest współcześnie traktowane w Europie jako coś, co kłóciłoby się z istotą wypełnianych przez nie zadań<sup>47</sup>.

Tożsamy pogląd przedstawia W. Piątek - „Nie negując rodzimej tradycji kasacyjnego modelu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne, obecnego już w okresie dwudziestolecia międzywojennego i wykazującego wiele zalet także w stosunku do modelu reformatoryjnego, trzeba mieć na względzie, że w obecnych realiach prawnych i międzynarodowych, wprowadzenie modelu orzekania merytorycznego przynajmniej w niektórych przypadkach jawi się jako konieczność.[...] Dokonujące się stopniowo w Europie przeobrażenia w wymaganiach odnośnie funkcjonowania sądów administracyjnych, w tym wprowadzenie jako obligatoryjnej formuły orzekania merytorycznego z rozbudowanym postępowaniem dowodowym w odniesieniu do przynajmniej niektórych kategorii spraw, będą musiały zostać uwzględnione także przez ustawodawcę polskiego<sup>48</sup>.

Przeciwnicy idei rozszerzania kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych wskazują, że sądy administracyjne orzekając merytorycznie będą wchodzić w rolę organów administracji publicznej (władzy wykonawczej), co może spowodować naruszenie zasady trójpodziału władzy i art. 184 Konstytucji, który wyraźnie stanowi o tym, że sądy administracyjne są powołane do kontroli administracji publicznej. Podkreśla się, że sądy administracyjne nie mogą wchodzić w rolę władzy wykonawczej — stawać w pozycji administratora<sup>49</sup>.

Wart zauważyć jest również fakt, że autorzy, którzy w nowszych publikacjach sprzyjają rewizji kasacyjnego modelu orzekania w wcześniejszych wypowiedziach sceptycznie odnosili się do koncepcji poszerzenia zakresu kontroli poza obszar legalności. Przykładowo W. Piątek aprobując kasacyjny model sądownictwa administracyjnego wskazywał na dwa klu-

---

<sup>46</sup> R. Sawuła, *Polskie sądy administracyjne w państwie prawa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia Prawa Administracyjnego* – tom. 2, Warszawa 2017, s. 32.

<sup>47</sup> Z. Kmieciak, *Postępowania administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 158

<sup>48</sup> W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, PiP, nr 1/2017, s. 32

<sup>49</sup> M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 156 n.

czowe argumenty: a) sąd orzekający merytorycznie przejąłby rolę administracji publicznej, b) na administrację publiczną składa się wiele wysokospecjalizowanych (w sensie posiadania fachowej ściśle specjalistycznej wiedzy) jednostek<sup>50</sup>.

Zwolennicy klasycznego modelu kasacyjnego dodatkowo podkreślają, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne nie może oznaczać „współadministrowania” przez organy wymiaru sprawiedliwości. Akcentuje się fakt, że kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne (opartą na kompetencji kasacyjnej), należy odróżnić od instytucji nadzoru. Po między podmiotem kontrolującym (tj. sądem administracyjnym) a podmiotem kontrolowanym (tj. organem administracji, którego działanie lub bezczynność zostało zaskarżone do sądu administracyjnego) nie istnieje stosunek nadrzędności i zależności, i sąd ten nie ponosi odpowiedzialni wynik działalności rzeczzonego organu. Sądy administracyjne nie są włączone w stosunki nadzoru, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą niezawisłości i sędziowskiej<sup>51</sup>.

W literaturze podnosi się również pogląd, zgodnie z którym, za mieszczący się w konstytucyjnych ramach uznać należy postulat powściągliwej kontroli sądowej działalności administracji (tj. poszanowania przez sąd wyboru rozstrzygnięcia dokonanego przez specjalistyczny organ administracji). Równocześnie w ramach tych mieści się merytoryczna sądowa kontrola administracji, obejmująca nie tylko wąsko rozumianą kontrolę legalności, ale także kontrolę prawidłowości ustaleń faktycznych organu administracji. W oparciu zatem o aksjologię konstytucyjną formułować można postulat, by sądy kontrolujące działalność administracji (tak sądy administracyjne, jak i sądy powszechne) korzystały w pełni z powierzonych im przez ustawodawcę uprawnień i przeprowadzały – w granicach w jakich umożliwiają to przepisy ustawowe – pełną, merytoryczną kontrolę sądową działalności administracji. Równocześnie w sytuacji, gdy kontrola ta prowadzi sąd do wniosku, że z zebranego w sprawie materiału wyciągnąć można różne wnioski, to sąd mając na uwadze specjalistyczną wiedzę organu, powinien szanować wybór rozstrzygnięcia dokonany przez organ pod warunkiem, że postępowanie przed nim zapewniło stronom rozbudowane gwarancje proceduralne i instytucjonalne. Na postępowanie administracyjne i na następcze postępowanie sądowe należy patrzeć z perspektywy konstytucyjnej jako na jedno postępowanie. Całe to postępowanie powinno być efektywne, tak by z jednej strony była brana pod uwagę specjalizacja organu administracji, a

---

<sup>50</sup> W. Piątek, *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, RPEiS 2009, zeszyt 4, s. 75-76.

<sup>51</sup> P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015, s. 52.

z drugiej, by postępowanie to było ukształtowane w sposób gwarantujący jego sprawiedliwy przebieg (gwarancje proceduralne i instytucjonalne)<sup>52</sup>.

### **3.6. Kontrola legalności jako cecha charakterystyczna sądownictwa administracyjnego**

Podstawowym celem postępowania sądownoadministracyjnego jest rozstrzygnięcie w kwestii zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej, natomiast przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi jest sprawa sądownoadministracyjna, rozumiana jako kontrola działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny. Legalna definicja sprawy sądownoadministracyjnej (zawarta w art. 3 p.p.s.a. charakteryzuje sprawę sądownoadministracyjną pod względem materialnoprawnym przez pojęcie kontroli administracji publicznej jako jej podstawowego przedmiotu). W świetle tej definicji nie znajduje uzasadnienia pogląd, według którego postępowanie sądownoadministracyjne stanowi swojego rodzaju kontynuację postępowania administracyjnego w tym sensie, że jego przedmiotem staje się ta sama sprawa, która została rozstrzygnięta decyzją lub innym aktem. Sprawa administracyjna w ogóle nie jest wymieniana jako element definicji sprawy sądownoadministracyjnej<sup>53</sup>.

Abstrahując od przedstawionych poglądów dotyczących modelu sądowej kontroli administracji publicznej i jego ewentualnej rewizji z całą mocą podkreślić należy, że w Polsce przyjęto system, w którym kontrola dokonywana przez sądy administracyjne ma charakter:

- następczy w sprawach, które musiały być uprzednio rozpatrzone przez organy administracyjne co najmniej w dwóch instancjach (wyjątek dotyczy jedynie np. decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez organy o statusie ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, nad którymi nie ma już organu wyższego stopnia w administracyjnym toku instancji). Powoduje to, że zasadniczo sprawa administracyjna po przejściu przez dwie instancje w postępowaniu administracyjnym może następnie przejść drogę dwóch instancji sądowych.
- kasatoryjny – tzn. ograniczający się do badania legalności zaskarżonego aktu.

---

<sup>52</sup> M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli administracji publicznej (między efektywnością a powściągliwością)*, PiP, nr 1 z 2017 s. 49-50.

<sup>53</sup> J.P. Tarno, R. Batorowicz *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego i sądownoadministracyjnego*. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu, Przemysław Rzeszów 2009.

Innymi słowy sąd administracyjny sprawując kontrolę indywidualnych aktów administracyjnych na podstawie kryterium legalności nie przejmuje sprawy administracyjnej do jej końcowego merytorycznego załatwienia, tj. wydania aktu o treści żądanej przez skarżącego. Sprawa ta bowiem nadal jest sprawą administracyjną, a organ jako podmiot administrujący nie przestaje być odpowiedzialny za jej załatwienie<sup>54</sup>.

Stanowisko to jest bezdyskusyjnie akcentowane również w orzecznictwie NSA. W uchwale z 26 października 2009 pełen skład NSA stwierdził m. in., że należy wyraźnie odróżnić kontrolę administracji publicznej (rozstrzyganie sprawy sądowoadministracyjnej) od wykonywania administracji publicznej (rozstrzygania sprawy administracyjnej). Sąd administracyjny nie jest władny do samodzielnego wydania rozstrzygnięcia w miejsce organu administracji publicznej<sup>55</sup>.

Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Z natury rzeczy więc orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy przez organ administracji. Wyjątki od tego rodzaju rozstrzygnięć winny być nader ograniczone i muszą mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej. Konkluzją powyższego jest stwierdzenie, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności organów administracji publicznej, która jest równoznaczna z kontrolą wykonywania administracji publicznej<sup>56</sup>.

Chociaż, samo pojęcie zgodności z prawem (legalności) nie budzi w nauce większych wątpliwości to spostrzec należy, iż jego praktyczne stosowanie wymaga od sądu drobiazgowej weryfikacji ustaleń dotyczących zarówno faktów sprawy, jak i jej stanu prawnego. Dochowanie wymagań „pełnej jurysdykcji” w sprawach podlegających kognicji sądów administracyjnych, w których kontrola dokonywana jest z punktu widzenia zgodności z prawem, według założeń modelu kasacyjnego, uzależnione jest od tego, czy sąd: 1) ocenia prawidłowość ustalania przewidzianych prawem materialnym przesłanek (faktycznych i prawnych) niezbędnych do wydania danego rozstrzygnięcia; 2) bada sposób przeprowadzenia postępowania

<sup>54</sup> R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004, nr 2, s. 26.

<sup>55</sup> I OPS 10/09 cbois.

<sup>56</sup> R. Hauser *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego* Lublin 2003, s. 147.



przed właściwym organem, w szczególności także w odniesieniu do postępowania dowodowego; 3) poprawnie uzasadnił zapadłe orzeczenie, w tym dał pełny wyraz przyjętym ustaleniom oraz należycie sformułował wynikającą z nich ocenę prawną<sup>57</sup>.

Zdaniem niektórych autorów, wyjście w ramach kontroli prawa poza schematy, które wynikają z podziału władz, wydaje się jednak możliwe. Przemawia za tym nie tylko zasada rzetelności, ale i sprawność działania instytucji publicznych, mających przecież służyć obywatelom w ramach ich prawa do rządzenia. Zasada sprawności działania instytucji publicznych, a więc i sądów, jest *explicite* wyrażona w preambule do Konstytucji RP. Musi ona jednak doznawać pewnego ograniczenia w odniesieniu do sądów prawa publicznego – sprawując kontrolę prawa, sąd ten nie powinien co do zasady prowadzić postępowania dowodowego. Może on zatem orzekać merytorycznie, ale najwyżej przeprowadzając uzupełniające dowody z dokumentów<sup>58</sup>.

Z kasacyjnym charakterem uprawnień orzeczniczych sądu administracyjnego związany jest nierozłącznie zakres postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym tj. oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa materialnego w określonej sytuacji faktycznej<sup>59</sup>. Zasadą jest, że sąd orzeka na podstawie akt sprawy, a więc bez prowadzenia odrębnego postępowania dowodowego, w oparciu o materiał faktyczny oraz dowodowy sprawy zgromadzony przez organy administracji publicznej w postępowaniu w obu instancjach, zakończonym zaskarżonym aktem.

Przyjęcie omówionego modelu sądownictwa administracyjnego spowodowało, że sprawowaniu kontroli sądowej w oparciu o kryterium legalności w literaturze przedmiotu nadano rangę zasady ogólnej postępowania sądownoadministracyjnego<sup>60</sup>. To z kolei niewątpliwie przełożyło się na kształt i rodzaj zasad szczegółowych postępowania przed sądem administracyjnym, które to zasady urzeczywistniają modelowe założenia systemu.

### **3.7. Katalog zasad ogólnych postępowania przed sądami administracyjnymi**

Zasady postępowania sądownoadministracyjnego są sformułowane wprost w przepisach ustawy p.p.s.a., albo też można je zrekonstruować w oparciu o przepisy odnoszące się do tego

<sup>57</sup> A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, PS 2002, nr 11-12, s. 9-10.

<sup>58</sup> H. Izdebski, *Sądy administracyjne, a podział władz*, ZNSA 2017 nr. s. 9-17.

<sup>59</sup> Por. K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, ST 2002, nr 7-8, s. 57

<sup>60</sup> M. Stahl, *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 222.

postępowania. Źródło zasady może znajdować się w odrębnej (niż p.p.s.a.) regulacji (np. Konstytucji), a przepisy procedury sądownoadministracyjnej ją urzeczywistniać. Ani odmienne rozumienie zasad postępowania sądownoadministracyjnego, ani zróżnicowanie kryteriów ich wyodrębniania nie umniejszają wartości z nimi wiązanych czyli roli wskazówek dla prawodawcy, ukierunkowywania wykładni przepisów procesowych, porządkowania systemów prawa procesowego i ich doskonalenia.

Zasady ogólne w postępowaniu przed sądami administracyjnymi można przyporządkować dwóch grup: 1) grupy zasad uniwersalnych, podstawowych (naczelnych) i 2) grupy zasad stricte procesowych, właściwych dla procedury ukształtowanej przepisami p.p.s.a. Przeniesienie do postępowania przed sądami administracyjnymi wielu ogólnych reguł rządzących także postępowaniem cywilnym sprawia, że podział ten jest w dużej mierze umowny, jak umowne jest pojęcie samych zasad prawa i postępowania sądowego, ich zakresu i katalogu<sup>61</sup>.

Podobnie J. P. Tarno podkreśla, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym mają zastosowanie zarówno zasady charakterystyczne dla całego systemu prawa polskiego, jak i zasady swoiste, charakterystyczne dla tego postępowania, przy czym - w przeciwieństwie do postępowania administracyjnego czy też postępowania egzekucyjnego w administracji - nie zostały one skatalogowane w jednym rozdziale ustawy. W tym jak się wydaje, tkwi zasadnicza przyczyna, że są one klasyfikowane w literaturze przedmiotu. Ich liczba i nazwy są bardzo zróżnicowane, co jest następstwem podejścia badawczego.<sup>62</sup>

Jako pierwszy z możliwych sposobów uporządkowania zasad postępowania sądownoadministracyjnego należy wymienić ten, który jako kryterium wskazuje podział na zasad podstawowe i zasady procesowe (charakterystyczne dla postępowania przed sądami administracyjnymi).

- I. Katalog zasad podstawowych:
  - a. Zasada dwuinstancyjności
  - b. Zasada legalności
  - c. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom
  - d. Zasada ekonomiki procesowej (szybkości)
  - e. Zasada jawności postępowania
  - f. Zasada dostępu do sądu

---

<sup>61</sup> M. Stahl *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi Badanie faktów w postępowaniu przed sądem administracyjnym* [w:] *Państwo w służbie obywateli – Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Warszawa 2005, s. 200.*

<sup>62</sup> J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 467.

- g. Zasada kontrydktoryjności
- II. Katalog zasad procesowych szczególowych, charakterystycznych dla postępowania przed sądami administracyjnymi:
- a. Zasada równości stron
  - b. Zasada dyspozycyjności
  - c. Zasada prymatu załatwienia sprawy w postępowaniu przed organem administracji
  - d. Zasada prawdy materialnej
  - e. Zasada orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności
  - f. Zasada niezwiązania granicami skargi
  - g. Zasada związania oceną prawną wyrażoną w prawomocnym orzeczeniu sądu<sup>63</sup>.

Niektórzy autorzy źródło (genezę) zasad postępowania przed sądem administracyjnym starają się wyprowadzić z katalogu zasad postępowania cywilnego. Podnoszone jest, że wprowadzenie w p.p.s.a. znacznej liczby przepisów czerpanych z k.p.c., a co bardzo ważne - przeniesienie ich w pewnych zespołach regulujących instytucje procesowe i powiązane ściśle ze sobą kwestie proceduralne, wymaga odniesienia się do zakresu obowiązywania zasad postępowania cywilnego przy rozpoznawaniu i orzekaniu w sprawach sądownoadministracyjnych<sup>64</sup>.

Według innego poglądu za podstawowe zasady postępowania sądownoadministracyjnego można uznać:

- 1) zasadę dwuinstancyjności
- 2) zasadę legalności;
- 3) zasadę udzielania pomocy stronom
- 4) zasadę jawności
- 5) zasadę ekonomii procesowej;
- 6) zasadę kontrydktoryjności i oficjalności, a także
- 7) zasadę dostępu do sądu<sup>65</sup>.

Z kolei zdaniem J. Langa „ducha i istotę” postępowania sądownoadministracyjnego wyrażają w szczególności: zasada prawa do sądu administracyjnego, zasada dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, zasada rozporządzalności i kontrydktoryjności po-

---

<sup>63</sup> J.P. Tarno [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego, Sądowa Kontrola Administracji –tom 10*, Warszawa 2016, s. 210 i nast.

<sup>64</sup>B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 52-53

<sup>65</sup> R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne...*, s. 49 i nast.

stępowania sądowoadministracyjnego, zasada jawności postępowania sądowoadministracyjnego oraz zasada udzielania pomocy stronom postępowania sądowoadministracyjnego<sup>66</sup>.

Według Z. Kmiecika zasady ogólne postępowania to:

- 1) zasada dostępu do sądu
- 2) zasada dwuinstancyjności
- 3) zasada legalności
- 4) zasada pisemności
- 5) zasada równości stron
- 6) zasada udzielania pomocy stronom
- 7) zasada jawności
- 8) zasada ekonomii procesowej
- 9) zasada oficjalności i dyspozycyjności<sup>67</sup>.

Oczywiście przedstawione powyżej katalogi zasad postępowania przed sądem administracyjnym są jedynie przekładowe, mające jedynie zilustrować, jak odmienne podejście do kryteriów kwalifikacyjnych może skutkować różnorodnością podziałów. Dla potrzeb niniejszej pracy przyjmuję ten zaproponowany przez M. Romańską, zdaniem której zasady postępowania przed sądami administracyjnymi należy postrzegać w dwóch kategoriach:

- 1) zasady wymiaru sprawiedliwości do których zaliczane są:
  - a. zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości i prawo do sądu
  - b. zasada rzetelnego postępowania
  - c. zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej
  - d. zasada instancyjności
  - e. zasada jawności
- 2) zasady postępowania przed sądami administracyjnymi
  - a. zasada prawdy materialnej
  - b. zasada kontradiktoryjności
  - c. zasada równości stron
  - d. zasada dyspozycyjności
  - e. zasada bezpośredniości
  - f. zasada ustności – pisemności
  - g. zasada koncentracji materiału procesowego

<sup>66</sup> J. Lang [w:] E. Bajnowski, Z. Cieślak, Jacek Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 227

<sup>67</sup> Z. Kmiecik, *Postępowania administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowania sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 270 i n.

- h. zasada kierownictwa sędziowskiego
- i. zasada formalizmu procesowego<sup>68</sup>.

Podsumowując wątek katalogu zasad postępowania zasad ogólnych postępowania przed sądami administracyjnymi trzeba zauważyć, że nie wszyscy autorzy w formułowanych przez siebie katalogach wymieniają zasadę prawdy materialnej jako zasadę ogólną postępowania przed sądem administracyjnym.

### **3.8. Stosunek zasad postępowania sądownoadministracyjnego do zasad postępowania administracyjnego**

Wstępem do rozważań w tej kwestii jest konstatacja, że postępowania administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne to odrębne postępowania (także w tym znaczeniu, że postępowanie przed sądem administracyjnym nie jest kontynuacją postępowania przed organami administracji). Postępowanie sądownoadministracyjne zostaje wszczęte na skutek wniesienia skargi na akt kończący postępowanie administracyjne. Skutkiem prawnym wniesienia skargi do sądu jest więc zmiana sytuacji prawnej organu administracji publicznej, który z gospodarza postępowania administracyjnego staje się podmiotem sporu<sup>69</sup> w procesie o charakterze kontradiktoryjnym tzn. przeciwnikiem strony, w stosunku do której na etapie postępowania administracyjnego miała kompetencje władcze.

Prawna pozycja organu administracyjnego od wniesienia skargi na akt lub czynność albo na jego beczynność ulega zmianie. Tylko w ograniczonym zakresie może on w danej sprawie administracyjnej korzystać z władztwa administracyjnego i jednostronnego działania, co wynika z prawnej regulacji założeń samokontroli lub z umocowania do wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Organ administracyjny, zajmuje, co do zasady, pozycję procesową strony równorzędnej skarżącemu, tracąc status dominującego podmiotu prawa publicznego w okresie wyczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie sprawy. W miejsce

---

<sup>68</sup> M. Romańska [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 136-163.

<sup>69</sup> W literaturze pojawiają się wątpliwości co do pojęcia „sporu” na gruncie postępowania przed sądem administracyjnym. Po pierwsze, przed sądem administracyjnym nie toczy się dosłowny „spór” między administracją a obywatelem. Na gruncie postępowania przed sądem administracyjnym mechanizm tego „sporu” wyraża się w tym, że adresat jakiegoś działania lub aktu administracyjnego zarzuca organowi jego niezgodność z prawem, natomiast organ próbuje bronić się przed tym zarzutem. Wobec kontroli według Wzorca legalności podnoszone zatem w „sporze” argumenty będą mieć dla sądu znaczenie poboczne. Mogą być one przez niego jedynie w większym, bądź też mniejszym stopniu wykorzystane. Po drugie argumentem podnoszonym przez tego autora jest fakt, że sąd administracyjny, przy wydawaniu swojego orzeczenia po przeprowadzeniu kontroli, nie konkretyzuje ani nie ustala - tak jak organ administracyjny - dyspozycji normy prawa administracyjnego zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 413, s. 407-408.

władczych uprawnień organu wchodzi procesowe prawa i obowiązki strony postępowania, wymagające podejmowania czynności innego rodzaju niż w toku załatwiania spraw administracyjnych<sup>70</sup>.

Chociażby z przyczyny zmiany pozycji procesowej stron zasady postępowania administracyjnego i zasady postępowania przed sądem administracyjnym są rozumiane odmiennie mimo zbieżności nomenklaturowej (nazewnictwa). Po wtóre regułą jest to, że sąd administracyjny bada zaskarżoną decyzję tylko przez pryzmat jej legalności. Czynności sądu nie mieszczą się w ramach stosunku materialnego leżącego u podstaw sprawy administracyjnej, a mają charakter następczy i kontrolny, zaś wyrok wydawany w sprawie sądownoadministracyjnej nie odnosi się bezpośrednio do uprawnień i obowiązków podmiotu prawa administracyjnego, lecz tylko do ich autorytatywnej konkretyzacji, przeprowadzonej uprzednio przez organ administracyjny<sup>71</sup>.

Dodatkowo nie można również pominąć faktu, że począwszy od 1 czerwca 2017 r. do postępowania administracyjnego wprowadzono szereg nowych zasad, które mogą mieć znaczący wpływ na kształt procesu administracyjnego. Wskazać należy na ustanowienie takich zasad, jak zasada przyjaznej interpretacji przepisów (art. 7a k.p.a.), zasada rozstrzygnięcia nie dających wątpliwości faktycznych na korzyść strony (art. 81a k.p.a.), zasada pewności prawa (zasada uprawnionych oczekiwań; art. 8 § 2 k.p.a.), zasada działania organów (art. 8a k.p.a.), zasada bezstronności (art. 8 § 1 k.p.a.), a równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.), zasada proporcjonalności działań administracji (art. 8 § 1 k.p.a.). Wszystkie te zasady będą obowiązywać wyłącznie w postępowaniu administracyjnym, ale mogą mieć wpływ na ostateczny rezultat sądowej kontroli administracji publicznej dokonywanej w postępowaniu sądownoadministracyjnym<sup>72</sup>.

Wyraźne rozdzielenie w polskim ustawodawstwie materii procedur administracyjnych i sądownoadministracyjnej nie znaczy, że pomiędzy stosownymi regulacjami prawnymi nie występują punkty styeczne. Komplementarność administracyjnych trybów ochrony i skargi do sądu administracyjnego rozpatrywana jest najczęściej przez pryzmat funkcji środków

---

<sup>70</sup> J. Borkowski, *Elementy oportunistu w sądowej kontroli administracji publicznej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005, s. 18

<sup>71</sup> T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004 s. 156.

<sup>72</sup> J. Olszanowski [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.) *System Prawa Administracyjnego Procesowego, Zasady Ogólne Postępowania Administracyjnego – tom 2, cz.2*, Warszawa 2018, s. 589 -591. Zwraca się uwagę, że podstawowe czynniki determinujące działalność sądu administracyjnego wywodzą się z postępowania administracyjnego, albowiem przedmiot i ramy tej działalności wyznacza materialny stosunek administracyjny, który stanowił przesłankę postępowania administracyjnego i wydania decyzji.

prawnych, z których korzysta strona kwestionująca wynik działania bądź bezczynność administracji, jak też chronologii i przesłanek podejmowanych przez nią zabiegów<sup>73</sup>.

Tym samym nie ulega wątpliwości, że zasady postępowania administracyjnego będą wywierać wpływ na wynik orzekania przez sąd administracyjny w tym sensie, że sąd będzie miał obowiązek oceny zastosowania zasad postępowania administracyjnego przez organ w tkacie kontroli legalności zaskarżonej decyzji.

O wzajemnej relacji zasady prawdy materialnej na gruncie postępowania administracyjnego i postępowania przed sądem administracyjnym postrzeganej przez pryzmat kasacyjnego modelu sądownictwa trafnie wypowiedział się T. Kiełkowski podnosząc, że zakres kognicji sądu administracyjnego to wycinek obiektywnej rzeczywistości (którego sąd administracyjny nie może poszerzyć – dop. mój), na podstawie którego organ administracyjny dokonał w drodze decyzji konkretyzacji normy prawa materialnego<sup>74</sup>. Zatem zakres postępowania dowodowego determinowany jest podstawą funkcyjną sądownictwa administracyjnego – oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa materialnego w określonej sytuacji faktycznej.

W podsumowaniu należy zastanowić się również nad narzucającą się – niejako naturalnie - refleksją, że sąd administracyjny, realizując kontrolę aktów administracyjnych przez wąski pryzmat wzorca legalności, powinien ściśle trzymać się normy prawnej zawartej w ustawie posługując się wykładnią językową.

Nie podważając faktu, że wykładnia statyczna jest podstawowym punktem odniesienia, trzeba zauważyć, że to właśnie zasady ogólne miały wpływ na ocenę dorobku orzeczniczego sądów, zgodnie z którym treści prawa jest dana przez prawodawcę w stanie gotowym do odczytania oraz zastosowania. Poglądy krytyczne opierają się na postulatcie przeciwnym - prawo wymaga wykładni dokonywanej przez sąd, która odwołuje się do zasad ogólnych stanowiących istotną część systemu prawa i nie może opierać się na wąsko pojętej zasadzie legalności<sup>75</sup>.

Niezwykle trafnie ujmuje to zagadnienie J.P. Tarno wskazując, że zasady ogólne miały istotny wpływ na ukształtowanie w orzecznictwie sądowym poglądu, zgodnie z którym przy spełnieniu określonych warunków (w szczególności konieczność osiągnięcia niebudzącego wątpliwości znaczenia stosowanego przepisu prawa) sąd administracyjny jest władny do

---

<sup>73</sup> Z. Kmiecik, *Zarys postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2014, s.383

<sup>74</sup> T. Kiełkowski, , *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004 s. 156 i n.

<sup>75</sup> M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego – tom 4 Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 142.

zastąpienia rezultatu wykładni statycznej znaczeniem przepisu uzyskanego na gruncie wykładni systemowej i celowościowej. Na przykład zasada *clara non sunt interpretanda* nie jest aktualnie powszechnie akceptowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. [...] Jak słusznie bowiem zauważa się w orzecznictwie sądowym, dopuszczalne, a nawet konieczne jest odstąpienie od wykładni językowej<sup>76</sup>.

### 3.9. Zasady orzekania przez sądy administracyjne

Przeprowadzone powyżej rozważania miały na celu przedstawienie założeń normatywnych modelu sądowej kontroli aktów administracji publicznej, jak również wynikających z niego zasad postępowania sądownoadministracyjnego.

Wyrokowanie (orzekanie co do istoty) jest kulminacyjną fazą każdego postępowania sądowego. W polskim sądownictwie administracyjnym jest ono następstwem procesu rozpoznawania sprawy sądownoadministracyjnej, a więc badania pod kątem legalności działań lub zaniechań organów administracji publicznej. Zadaniem sądu administracyjnego jest w tym wypadku wyrugowanie z obrotu prawnego działania administracji niezgodnego z prawem bądź przymuszenie jej do realizacji nałożonych na nią zadań w przypadku beczynności.

Modelowo postępowanie przed sądem administracyjnym można podzielić na trzy etapy:

- a) badanie skargi pod kątem wymagań formalnych
- b) badanie dopuszczalności skargi
- c) badanie zasadności skargi
  - stadium rozpoznawcze
  - stadium orzecnicze<sup>77</sup>.

Pozytywna ocena kwestii dopuszczalności uruchomienia kontroli sądowej rodzi ten skutek, iż zaskarżony akt organu odwoławczego wchodzi we właściwą fazę tej kontroli, tj. badanie zasadności skargi którego przedmiotem jest rozpoznanie sprawy, czyli zbadanie zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

---

<sup>76</sup> J. P. Tarno *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego tom 10 - Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 228

<sup>77</sup> Zob. rozdział VII i VIII R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego tom 10 - Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014.



Ze względu na tematykę niniejszej pracy szczegółowe omówienie wszystkich modelowych stadiów postępowania przed sądem administracyjnym uważam za zbyteczne ponieważ uzupełniające postępowania dowodowe jest elementem jedynie ostatniego z jego etapów.

W modelu kasacyjnym „orzekanie [...] oznacza przeobrażenie rezultatów kontroli lub rezolucji rozpoznania w ostateczną formę wypowiedzi zawierającą sformułowanie zwrotu stosunkowego o zgodności (niezgodności) aktu lub czynności organu z prawem”<sup>78</sup>.

Postępowanie rozpoznawcze, którego część stanowi postępowanie dowodowe obejmuje całość czynności związanych z dopuszczeniem i przeprowadzeniem dowodów, a także z zebraniem i utrwaleniem materiału dowodowego, umożliwiającemu sądowi ocenę twierdzeń o faktach mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>79</sup>.

Samo rozpoznanie sprawy będzie oznaczało zespół czynności sądu administracyjnego zmierzających do poznania tego odcinka obiektywnej rzeczywistości, na który składają się materiał procesowy zebrany przed organami administracji publicznej i rozstrzygnięcia tych organów oraz ewentualnie nowe elementy w stosunku do tego materiału procesowego, nie wchodzące w jego zakres w toku postępowania administracyjnego<sup>80</sup>.

Analiza przepisów regulujących postępowanie rozpoznawcze prowadzi do konkluzji, że badanie zasadności skargi przebiega według kilku podstawowych zasad.

### **3.9.1. Zasada względnej dyspozycyjności postępowania i zasada niezwiązania sądu granicami skargi (art. 134 § 1)**

Postępowanie sądowniczoadministracyjne może być wszczęte jedynie na żądanie uprawnionego podmiotu. Z jednej strony sąd nie może co do zasady podejmować czynności w stosunku do niezaskarżonych aktów lub czynności. Z drugiej strony, nawet jeżeli skarżący cofnie skargę to sąd obowiązany jest uznać cofnięcie za niedopuszczalne jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowało by utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.

W przyjętym modelu sądownictwa administracyjnego granice rozpoznania przez sąd są wyznaczone przez kryterium legalności działań organów administracji tzn., że dla sądu ma waler wyłącznie informacji o wadliwości zaskarżonego aktu lub czynności<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 158.

<sup>79</sup> por. J. Borkowski: *Kontrola zgodności i. prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelnego Sadu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1995, nr 9, str. 16-17.

<sup>80</sup> Por. K. Sobieralski *Z problematyki postępowania rozpoznawczego*, ST 2002 nr 7-8, s. 51.

<sup>81</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 195.

W ramach stadium rozpoznawczego sąd dokonuje oceny zaskarżonego aktu z punktu widzenia kryterium legalności. Nie jest przy tym związany granicami skargi a więc zawartymi w niej zarzutami i wnioskami strony oraz powołaną podstawą prawną<sup>82</sup>. Brak związania granicami skargi:

- a) oznacza, że na sędzie ciąży obowiązek zbadania w pełnym zakresie zgodności z prawem działania organu odwoławczego, a nie tylko zgodności z przepisami, których naruszenie zarzucono w skardze (brak związania podstawami skargi) i wobec tego może wydać orzeczenie innej treści niż to, o które wnosił skarżący (brak związania wnioskami skargi).
- b) nie może być rozumiany jako prawo sądu do pominięcia kwestii podnoszonych przez stronę lub wybiórczego potraktowania zarzutów przez rozpoznanie tylko niektórych z nich przy jednoczesnym braku odniesienia się do pozostałych. Powinnością sądu, niezależnie od przyjętego kierunku rozstrzygnięcia, jest rozważenie wszystkich zarzutów strony i dokonanie oceny ich zasadności na gruncie danej sprawy<sup>83</sup>.

Prowadzi to do konkluzji, że niezwiązanie granicami skargi należy rozumieć zarówno jako możliwość wyjścia poza jej granice, jak i możliwość objęcia badaniem sądu tylko części z nich, jeżeli jest to wystarczające do przeprowadzenia kontroli legalności sprawowanej przez sąd administracyjny<sup>84</sup>.

### **3.9.2. Zasada orzekania w granicach danej sprawy (art. 135 p.p.s.a.)**

Dla etapu rozpoznawczego postępowania sądownoadministracyjnego istotne znaczenie ma kwestia zasięgu kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny. Niezwiązanie sądu administracyjnego granicami skargi oznacza możliwość orzekania przez sąd administracyjny w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (por. art. 135 p.p.s.a.). Zasięg kontroli sprawowanej przez sąd określana jest również w doktrynie pojęciem „głębokości orzekania”<sup>85</sup> i skutkuje tym, że granice zaskarżenia nie zawsze pokrywają się z granicami rozpoznania sprawy przez sąd. Orzekanie „w

<sup>82</sup> Do dnia wejścia w życie noweli z kwietnia 2015 r., a więc od 15 sierpnia 2015 r. niezwiązanie sądu granicami skargi nie podlegało ograniczeniom. Nowela to wprowadziła wyjątek, zgodnie z którym skarga na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach może być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, dopuszczeniu się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego. Sąd administracyjny jest zatem związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

<sup>83</sup> S. Babiarz, K. Aromiński *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, s. 167.

<sup>84</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 401.

<sup>85</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2004, s.199.

głąb" sprawy dotyczy przede wszystkim możliwości odnoszenia się w ramach jednego postępowania sądowoadministracyjnego do aktów czy czynności wydawanych i podejmowanych także w innych trybach i stadiach aniżeli postępowanie, w którym wydano zaskarżony bezpośrednio akt (podjęto zaskarżoną czynność), pozostających jednak w granicach tej samej sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym<sup>86</sup>.

Z. Kmiecik podkreśla, że art. 135 p.p.s.a. wyznacza jedynie zakres kompetencji jurysdykcyjnych sądu, uzależniając uruchomienie przewidzianych przez ustawę środków do „niezbędności” końcowego załatwienia sprawy, której dotyczy skarga. Tak ujęta przesłanka pozostawia sądowi pewną swobodę oceny. Jednak ustalenie, że poza zaskarżonym aktem lub czynnością konieczne jest wzruszenie innych aktów (czynności) organów administracji, stwarza po stronie sądu obowiązek zastosowania dyspozycji tego przepisu<sup>87</sup>.

Natomiast zwrot w „granicach sprawy, której dotyczy skarga”<sup>88</sup> i został zdefiniowany przez orzecznictwo m.in. kwestia ta była przedmiotem wykładni w uchwale z 27 czerwca 2000 r.<sup>89</sup>, w której NSA stwierdził, że określenie „w granicach danej sprawy wskazuje, że chodzi o sprawę administracyjną w ujęciu materialnym, na którą składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej<sup>90</sup>.

Słusznie zatem J. P. Tarno uznaje to rozwiązanie za korzystne zarówno ze względów ekonomiki procesowej, jak i z uwagi na realizację celów określonych zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa<sup>91</sup>. Tym bardziej, że sądowa kontrola administracji prowadzona jest *ex post* i swoim zasięgiem obejmuje cały proces administracyjny, za punkt wyjścia przyjmując ostatni (zaskarżony) akt w sprawie. W tej sytuacji nie ma przeszkód, aby kontrolę uruchomić w stosunku do rozstrzygnięć poprzedzających.

### **3.9.3. Zakaz *reformationis in peius* (art. 134 § 2 p.p.s.a.)**

Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności. Zakaz ten

<sup>86</sup> T. Woś (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 216, s. 788.

<sup>87</sup> Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, PIP 2007, nr 4, s. 37.

<sup>88</sup> Określenie „w granicach sprawy, której dotyczy skarga” i „w granicach danej sprawy” - znaczenia obu tych zwrotów są tożsame por. z J.P. Tarno, *Prawo...*s.199.

<sup>89</sup> I FPS 12/99, ONSA 2991/1, poz. 7.

<sup>90</sup> Por. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 23 stycznia 1998 r. I SA/Gd 654/96*, OSP 1999/1, s. 51.

<sup>91</sup> J.P. Tarno, *Prawo.op.cit*

stanowi wyjątek od zasady niezwiązania sądu granicami skargi. Jego celem jest umożliwienie jednostce swobodnego wykonywania przyznanego przez ustawę prawa do wnoszenia środków prawnych. Wbrew zasadom logiki byłoby bowiem przyznawanie jednostce określonych praw procesowych, przy jednoczesnym dopuszczeniu przykrych konsekwencji wiążących się z ich realizacją.

Niewątpliwe art. 134 § 2 pozostaje w pewnej sprzeczności z podstawowymi celami sądownictwa administracyjnego, jednakże stanowi istotną gwarancję procesową dla stron oraz argument przemawiający za złożeniem skargi do sądu<sup>92</sup>.

Wydanie przez sąd administracyjny orzeczenia na niekorzyść skarżącego może polegać np. na uchyleniu aktu lub czynności w części niezaskarżonej bądź na zastosowaniu środka dalej idącego, niż wnosił o to skarżący. Zastosowanie omawianej zasady budzi wątpliwości w sytuacji, gdy po uchyleniu zaskarżonej decyzji, postanowienia, aktu lub czynności, ze względu na zakres związania wyrokiem, w ponownie prowadzonym postępowaniu administracyjnym musiałoby zapaść rozstrzygnięcie mniej korzystne od zaskarżonego - na zasadzie art. 145a § 1 lub art. 153 p.p.s.a<sup>93</sup>.

Zakaz *reformationis in peius* nie dotyczy sytuacji, gdy zaskarżony akt lub czynność narusza prawo w stopniu skutkującym stwierdzeniem nieważności. J.P. Tarno wskazuje, że to ograniczenie podyktowane jest koniecznością ochrony nie tylko subiektywnego, lecz również obiektywnego porządku prawnego. Nie leży w interesie ogólnym, aby w obrocie prawnym funkcjonowały akty dotknięte tak ciężkimi naruszeniami prawa, że powodują ich nieważność z mocą *ex tunc*<sup>94</sup>.

#### **3.9.4. Zasada orzekania na podstawie akt sprawy u według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności (art. 133 p.p.s.a.)**

Zasadę ta stanowi, że sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy, przy czym pod tym pojęciem orzecznictwo rozumie się także akta administracyjne (szerzej w rozdziale 4). Wyjątek od tej zasady ustanawia art. 55 § 2 p.p.s.a, który w okolicznościach wskazanych w tym przepisie zezwala sądowi na rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi. Dla sądu podstawę orzekania stanowi materiał faktyczny i dowodowy sprawy zgromadzony w postępowaniu administracyjnym przed organami obu instancji. Sąd administracyjny bada, czy ustalenia faktyczne dokonane w postępowaniu przed organami administracyjnymi odpowiadają prawu.

<sup>92</sup> J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym* [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 353.

<sup>93</sup> R. Hauser, J. Drachal, *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 420

<sup>94</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit.

Dołączone do akt głównych akta administracyjne pozwalają sądowi odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęty w toku postępowania przed organem administracji publicznej stan faktyczny znajduje w nich uzasadnienie<sup>95</sup>. Zmiana stanu faktycznego lub prawnego, która nastąpiła po wydaniu aktu (czynności), zasadniczo nie jest brana pod uwagę.

---

<sup>95</sup> J. P. Tarno [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego tom 10 - Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 337

## ROZDZIAŁ 4

### Zasada orzekania na podstawie akt sprawy

#### 4.1. Akta sprawy

##### 4.1.1. Definicja akt sprawy

Wobec przyjętego w Polsce modelu sądowej kontroli działalności administracji publicznej sąd administracyjny ustala prawidłowość stanu faktycznego na podstawie akt sprawy administracyjnej. Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt spraw. Zatem akta sprawy odgrywają podstawową rolę w procesie kontroli legalności działania administracji publicznej.

Od tej zasady istnieją trzy wyjątki.

- Po pierwsze, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi wątpliwości, a organ administracji, nie wypełni dyspozycji art. art. 54 § 2 p.p.s.a. i nie prześle sądowi akt sprawy (art. 54 § 2 p.p.s.a.)<sup>1</sup>.
- Po drugie, art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd może z urzędu lub na wniosek strony przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.
- Po trzecie art. 106 § 4 p.p.s.a., sąd bierze pod uwagę fakt powszechnie znane nawet bez powoływania się na nie przez strony.

Rozważania dotyczące zagadnienia „akt sprawy” należy poprzedzić dwoma uwagami natury terminologicznej.

Po pierwsze, ani przepisy k.p.a., ani o.p. nie podają definicji legalnej pojęcia „akt” z tego względu - jako punkt wyjścia - posłużę się potocznym rozumieniem sformułowania

---

<sup>1</sup> Budzi to uzasadnione wątpliwości – orzekanie na podstawie odpisu skargi, bez akt sprawy (w tym zaskarżonego aktu), jest kontrowersyjne w świetle zasady prawdy obiektywnej – zob. K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 124. Nie do końca podzielam te zastrzeżenia, ponieważ możliwość wydania orzeczenia w tym trybie jest w gruncie rzeczy środkiem dyscyplinującym organ administracji publicznej, który sąd administracyjny może zastosować w odniesieniu do organu administracji, który nie wypełnił ciążącego na nim obowiązku.

„akta sprawy”, zgodnie z którym „akta” to „zbiór dokumentów odnoszących się do jakiejś sprawy, a także zbiór zawierających je ksiąg”<sup>2</sup>

Po drugie, użycie przez ustawodawcę terminu „sprawa” pojawia się na gruncie p.p.s.a. w dwóch znaczeniach: sprawy sądownoadministracyjnej i sprawy administracyjnej (podatkowej)<sup>3</sup>. Pojęcie sprawy (jako element formuły „akta sprawy”) występuje zasadniczo w znaczeniu, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a., czyli jako sprawa indywidualna rozstrzygnięta w formie decyzji administracyjnej.

Wydaje się, że również w literaturze przedmiotu potoczne rozumieniu pojęcia „akt sprawy” stało się podstawą do rekonstrukcji jego legalnego znaczenia. Próbę syntetycznego zdefiniowania pojęcia „akt sprawy” podjęli R. Hauser i J. Drachal wskazując, że akta sprawy są zbiorem różnorodnych materiałów, usystematyzowanym przez organ lub sąd, który nadał temu zbiorowi określony kształt i którym posługiwał w prowadzonym postępowaniu administracyjnym lub sądowym<sup>4</sup>.

Analogicznie wywodzi B. Dauter podnosząc, że podstawą orzekania sądu jest materiał zgromadzony przez organy administracji publicznej w toku całego postępowania toczącego się przed organami obu instancji, przy czym przez akta sprawy administracyjnej należy rozumieć pełną dokumentację stanowiącą dowód przeprowadzonych, przez organy administracyjne i strony, czynności prawnomaterialnych i procesowych, pozwalających na kontrolę prawidłowości ustaleń poczynionych w sprawie przez organy prowadzące postępowanie administracyjne, jak również ocenę zarzutów zawartych w skardze i w rezultacie kontrolę zgodności z prawem podjętego rozstrzygnięcia<sup>5</sup>.

Patrząc na fakt brak legalnego uściślenia pojęcia akt sprawy można domniemywać, że dla ustalenia terminu „akta sprawy” adekwatne jest jego rozumienie językowe. To ostatnie, wprawdzie szerokie, nie jest jednak, w mojej ocenie, wystarczające. Nie wyjaśnia bowiem wprost wszystkich wątpliwości związanych z zakresem akt sprawy. W ujęciu procesowym pojęcie to nie może być rozpatrywane wyłącznie w kontekście prostego, tradycyjnego rozumienia terminu „akta”, utożsamianego z zespołem dokumentów, zwykle fizycznie połączonych w osobny plik, wolumen; dokumentów zebranych w jednej teczce (jednym tomie) bądź wielotomowych.

<sup>2</sup> Uniwersalny słownik języka polskiego, Wydawnictwa Naukowe PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/akta.html>

<sup>3</sup> Obowiązek przekazania przez organ „akt sprawy” (art. 54 § 2 p.p.s.a.) dotyczy sprawy administracyjnej. Tworzenia przez sąd akt sprawy (art. 12a p.p.s.a.) dotyczy sprawy sądowej. W art. 135 p.p.s.a. wyrażenie „sprawy, której dotyczy skarga”, a więc nie sprawy sądowej, lecz administracyjnej. W art. 286 § 1 p.p.s.a., ustawodawca nie używa sformułowania „akta sprawy”, lecz „akta administracyjne sprawy”.

<sup>4</sup> R. Hauser, J. Drachal *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2018, str. 880.

<sup>5</sup> S. Babiarczyk, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 224.

#### 4.1.2. Akta administracyjne

Wychodząc poza definicję „akt sprawy” należy również spojrzeć na zagadnienie akt sprawy przez zasadę pisemności postępowania administracyjnego<sup>6</sup>. Zgodnie z nią organ administracyjny obowiązany jest do sporządzenia dokumentacji w formie pisemnej (obecnie również w formie dokumentu elektronicznego) podejmowanych w celu załatwienia sprawy przez siebie i uczestników postępowania czynności<sup>7</sup>. Pojęcie załatwiania sprawy odnosi się w pierwszym rzędzie do rozstrzygania sprawy w formie decyzji, a zatem decyzje administracyjne (ugody) powinny mieć formę pisemną. Także inne czynności procesowe organu i stron (uczestników) postępowania powinny być, zgodnie z przepisami k.p.a., utrwalone na piśmie lub posiadać formę pisemną, np. wezwania (art. 54), protokoły i adnotacje (rozdział 2), podania (art. 63), tym bardziej że w interesie stron leży „dopilnowanie utrwalenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności w dokumentach sprawy”<sup>8</sup>. Obowiązkiem organu administracji publicznej wynikającym z ogólnej zasady pisemności jest takie prowadzenie sprawy aby w aktach administracyjnych znalazł się materiał dowodowy dający pełne odzwierciedlenie stanu faktycznego.

Z uwagi na fakt, że załatwienie sprawy wymaga szeregu czynności począwszy od wszczęcia postępowania, przez postępowania wyjaśniające, aż do podjęcia decyzji, wszystkie te czynności przybiorą formę materialną formę pisemną, która w porządku chronologicznym utworzą akta sprawy administracyjnej.

Pojęcia akt sprawy nie można ograniczać jedynie do dokumentów i innych materiałów zebranych w konkretnej, prowadzonej właśnie, sprawie”<sup>9</sup>. „Materiały postępowania” to nie tylko składniki akt wytworzone w toku postępowania administracyjnego, lecz także takie ich części, które powstały w ramach czynności przedprocesowych (np. wezwanie do usunięcia braków podania) oraz poprocesowych (np. dokumenty utrwalające czynności sprostowania

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 14. § 1 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy o informatyzacji, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Natomiast § 2. Stanowi, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

<sup>7</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2005*, Wrocław 2005, s. 508, B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 98.

<sup>8</sup> Por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018,

<sup>9</sup> W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS 1992, Sectio G, lus, Vol XXIX, s. 286.



decyzji ostatecznej)<sup>10</sup>. Natomiast zasadniczym elementem składowym akt sprawy jest dokument (urzędowy lub prywatny). W pojęciu akt sprawy administracyjnej mieszczą się jednak także inne wytwory przedmiotowe (inne materiały i źródła) związane w szczególności z przeprowadzaniem środków dowodowych nienazwanych przez przepisy k.p.a.. Mogą to być m.in. nośniki, na których zapisano obraz i/lub dźwięk, nośniki informatyczne utrwalające materiały niebędące dokumentami, zdjęcia, plany, mapy, rysunki, itp. W aspekcie podmiotowym należy zauważyć, że pojęcie akt sprawy obejmuje nie tylko akta zgromadzone (wytworzone) przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie główne, lecz także akta tych organów, których status procesowy ma wymiar pomocniczy, czyli np. akta organu współdziałającego (art. 106 k.p.a.) czy akta organu udzielającego pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.)<sup>11</sup>.

G. Łaszczyca<sup>12</sup> uznał, że 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.

2) w rozumieniu przedmiotowym, czyli jako zbiór „materiałów” odnoszących się (związanych) do określonej sprawy administracyjnej indywidualnej. Obejmuje ono całą dokumentację dotyczącą konkretnego postępowania, nie tylko w postaci pism czy druków (podania, dowody doręczenia, ekspertyzy, opinie, protokoły, adnotacje, notatki, glosy), ale także w postaci zdjęć, map, rysunków, planów, szkiców itp., i to niezależnie od tego, czy przedmioty te są dołączone do innych dokumentów składających się na akta danej sprawy, tworząc wraz nimi fizyczną całość, czy też zostały zgromadzone np. w odrębnym segregatorze (ewentualnie wraz z innymi aktami, nie dotyczącymi danego postępowania)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Zob. G. Łaszczyca *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

<sup>11</sup> G. Łaszczyca *Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* ST 2009, nr 9, str. 54

<sup>12</sup> Szerzej G. Łaszczyca *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

3) w rozumieniu podmiotowym, czyli jako zbiór „materiałów”, „wytworów” zgromadzonych przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie administracyjnej (organ główny) oraz przez administracyjne organy wspomagające (pomocnicze). Formuła „wytworów zgromadzonych” występuje tu w znaczeniu rezultatu gromadzenia, niezależnego od inicjatywy włączenia do akt, czyli zarówno przekazanych (z zewnątrz), jak i wytworzonych (z wewnątrz).

Pojęcie materiałów postępowania nie jest w pełni tożsame z kodeksowym określeniem „materiał dowodowy”, którego ustawa procesowa używa m.in. w regulacjach art. 77 § 1 i art. 80 „Materiał dowodowy” – rozumiany jako „ogół dowodów, których zebranie jest konieczne dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy”<sup>14</sup>. W literaturze podkreśla się, że termin „akta sprawy” jest zakresowo szerszy od kodeksowych terminów „materiał dowodowy” czy „dowody i materiały”. Różnicę można dostrzec w warstwie jakościowej – dla pojęcia akt sprawy charakterystyczny pozostaje aspekt techniczny, zaś dla formuł „materiał dowodowy” i podobnych – aspekt merytoryczny<sup>15</sup>. Prowadzi to do wniosku, że akta sprawy, złożone z protokołów, adnotacji, i innych dokumentów sporządzonych i zgromadzonych w toku postępowania sprawy są formalnym odzwierciedleniem całokształtu materiału dowodowego<sup>16</sup>.

W. Taras podnosi natomiast, że „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>17</sup>.

Zdając sobie sprawę z różnorodności aspektów tematyki koncentrujących się wokół zagadnienia „akta sprawy administracyjnej” na potrzeby dalszych wywodów za słuszne uważam przyjęcie, że „akta sprawy” to pełna dokumentacja stanowiąca dowód przeprowadzonych przez organy administracyjne oraz strony czynności materialnoprawnych oraz proceduralnych, pozwalająca na kontrolę prawidłowości ustaleń poczynionych w sprawie, jak również ocenę zarzutów zawartych w skardze i w rezultacie kontrolę zgodności z prawem podjętego rozstrzygnięcia<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Z. Kmieciak, *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, RPEiS rok LXX - zeszyt 2 - 2008

<sup>14</sup> Szerzej o stosunku „materiał”, „materiał dowodowy”, „dowód” zob. B. Sygit, *Kwestie dowodowy w kodeksie postępowania administracyjnego*, ST z 1999 r., nr 7-8, s. 131-132.

<sup>15</sup> G. Łaszczyca, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

<sup>16</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2017 r., s.443

<sup>17</sup> W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS 1992, Sectio G, Ius, Vol XXIX, s.286.

W szczególności muszą one zawierać informacje dotyczące stosowania w toku postępowania instytucji służących realizacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego – dlatego też przesłane sądowi akta postępowań toczących się przed organem I i II instancji powinny zawierać dokumenty ułożone chronologicznie, złączone i ponumerowane oraz wyposażone w metrykę<sup>19</sup>.

Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie sądowym wskazując, że przesyłane sądowi akta postępowań toczących się przed organem I i II instancji winny zawierać dokumenty ułożone chronologicznie, złączone i ponumerowane, wyposażone w kartę przegladową, czyli "spis treści". Akta winny zawierać oryginały wszystkich dokumentów stanowiących dowody w sprawie, pism składanych przez uczestników postępowania, notatek sporządzanych przez pracowników organu, dokumentów związanych z doręczaniem pism: pokwitowań pocztowych, kopert z pieczęciami, a w razie złożenia pisma bezpośrednio w kancelarii organu, adnotacji urzędowej, potwierdzającej datę i okoliczność osobistego złożenia pisma. Niespełnienie tych wymagań skutkuje tym, iż sąd, nie będąc w stanie wyjaśnić nasuwających się wątpliwości, nie może uznać za udowodnione okoliczności, na które powołuje się organ administracji<sup>20</sup>.

#### 4.1.3. Akta sądowe

Aktami sprawy w rozumieniu art. 133 § 1 są zarówno akta sądowe, jak i przedstawione sądowi administracyjnemu akta administracyjne<sup>21</sup>. Tożsamy pogląd przyjęło orzecznictwo sądowe które podnosi, że aktami sprawy w rozumieniu art. 133 § 1 p.p.s.a. są zarówno akta sądowe, jak i przedstawione sądowi administracyjnemu akta administracyjne<sup>22</sup>

Oczywiście słusznie w literaturze podnosi się, że wniosek, iż ustawodawca, posługując się w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sformułowaniem "akta sprawy" mógł mieć na myśli wyłącznie akta sprawy sądowej, jest - bez naruszenia domniemania racjonalności ustawodawcy - nie do obrony<sup>23</sup>. Niewątpliwie przed sądem admini-

<sup>18</sup> T. Woś, H. Knysial-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 772.

<sup>19</sup> P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania jako przestępstwo uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s.298.

<sup>20</sup> Wyrok WSA z 12 kwietnia 2012 r. III SA/łd 94/12 cbois.

<sup>21</sup> J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, komentarz do art. 133.

<sup>22</sup> wyrok NSA z 9 września 2005 r., FSK 1925/04, cbois; wyrok WSA z 10 stycznia 2013 r., I SA/OI 646/12, cbois.

<sup>23</sup> Por. P. Karwat *Znaczenie terminów "sprawa" i "akta sprawy"* [w] B. Brzeziński (red.), A. Bartosiewicz, A. Bielska-Brodziak, D. Dominik-Ogińska, H. Filipczyk, B. Jastrzębska, M. Kalinowski, P. Karwat, K. Lasiński-Sulecki, O. Łunarski, P. Majka, M. Masternak, W. Morawski, A. Olesińska, J. Orłowski, J. Pustuł, J. Zawiejska-Rataj *Wykładnia i stosowanie prawa podatkowego. Węzłowe problemy* Warszawa 2013 *Przepis art. 54 § 2 p.p.s.a., na który powołuje się art. 133 § 1 p.p.s.a., nakłada na organ obowiązek przekazania sądowi skargi "wraz z aktami sprawy". Uznając konsekwentnie, że do akt sprawy sądowej nie zalicza się akt sprawy podatkowej (ponieważ są to*

stracyjnym przedmiotem postępowania jest sprawa, której zakres był całkowicie określony przez prawo przedmiotowe już w postępowaniu przed organem administracji<sup>24</sup>.

Artykuł 12a p.p.s.a. zobowiązuje sąd do utworzenia akt sprawy sądowej, przy czym materiałem, jaki przede wszystkim znajdzie się w aktach sprawy sądowej są: skarga, odpowiedź na skargę oraz akta sprawy administracyjnej. Akta sądowe zawierają wszystkie pisma oraz dokumenty składane w toku postępowania, zarządzenia i rozstrzygnięcia sądu, a także protokoły lub notatki urzędowe z posiedzeń sądu<sup>25</sup>. Do akt załącza się zarządzenia przewodniczącego wydziału, sędziego sprawozdawcy, dowody doręczeń, wezwań i zawiadomień.

Zasady prowadzenia akt sądowych regulują postanowienia zarządzenia nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych<sup>26</sup> wydane na podstawie art. 11 p.u.s.a.

Akta sądowe zakłada się na podstawie zarządzenia przewodniczącego wydziału w przedmiocie zarejestrowania skargi lub wniosku o wszczęcie postępowania oraz założenia akt sprawy (§ 19 zarządzenia w sprawie zasad biurowości). Akta te obejmują skargę do sądu administracyjnego, dowody dołączone do skargi, odpowiedź na skargę, inne pisma procesowe stron i uczestników postępowania nadesłane w toku postępowania, wnioski strony skarżącej (np. wniosek o przyznanie prawa pomocy, o wstrzymanie wykonania zaskarżonego działania). W aktach sprawy znajdują się przede wszystkim pisma procesowe stron, w szczególności takie jak skargi, wnioski, zażalenia, skargi kasacyjne, a także zarządzenia przewodniczącego i sędziego sprawozdawcy, protokoły, dowody doręczeń oraz orzeczenia sądu administracyjnego.

Od momentu utworzenia akt sprawy sądowej, akta sprawy administracyjnej (podatkowej) stają się - na czas postępowania sądowego - elementem akt sprawy sądowej. Zatem wszystkie przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulujące postępowanie od momentu utworzenia akt sprawy sądowej do momentu wykonania prawomocne-

---

*akta odrębnej sprawy), należałoby dojść do zaskakującego wniosku, że sąd - w świetle art. 133 § 1 p.p.s.a. - nie może wyrokować na podstawie akt sprawy podatkowej. Równie niezrozumiałą byłby nałożony na organ podatkowy w art. 54 § 2 p.p.s.a. obowiązek przekazania sądowi "akt sprawy" - o jakie akta chodzi, skoro akta te, w świetle art. 12a p.p.s.a., nie mogą znajdować się w posiadaniu organu podatkowego, ponieważ tworzy je sąd? Ponadto, gdyby w art. 133 § 1 p.p.s.a. chodziło o akta sprawy sądowej (bez akt sprawy podatkowej), jaki byłby sens odesłania do przepisu art. 54 § 2 p.p.s.a. i uzależniania podstawy rozstrzygnięcia od wykonania przez organ podatkowy obowiązku przekazania akt, s. 48 i n.*

<sup>24</sup> J. Filipek, *Założenia strukturalne postępowania administracyjnego*, Krakowskie Studia Prawnicze, 1984, nr XVII, s. 37.

<sup>25</sup> J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, ZNSA nr 3 z 2008 r s. 58

<sup>26</sup> Tekst jednolity tego zarządzenia <http://www.nsa.gov.pl/zarzadzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php> – dalej jako „zarządzenie w sprawie biurowości”

go wyroku, jeżeli używają sformułowania "akta sprawy", odnoszą się do całych akt sprawy sądowej, włączając w to akta sprawy administracyjnej (podatkowej).

#### **4.1.4. Akta sądowe w formie elektronicznej**

W świetle znowelizowanego art. 12a<sup>27</sup> akta są tworzone w postaci elektronicznej lub papierowej (art. 12a § 1 p.p.s.a.). Akta w postaci elektronicznej są przetwarzane z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (art. 12a § 2 p.p.s.a.). Akta w postaci papierowej są przetwarzane w tej postaci oraz z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (art. 12a § 3 p.p.s.a.). Akta sądowe w formie elektronicznej obejmują m. in dokumenty wnoszone przez strony w formie elektronicznej.

W art. 12a § 1 p.p.s.a. mowa jest o aktach w postaci elektronicznej oraz o aktach w postaci papierowej. Ustawa wskazuje zatem w sposób pośredni na dwa rodzaje nośników danych, a mianowicie papier oraz nośniki elektroniczne. Należy zauważyć, że art. 12a § 1 p.p.s.a. wprowadza zasadę równoważności akt w postaci elektronicznej oraz papierowej. Ponadto łącznik „lub” oznaczający alternatywę nierozłączną upoważnia do zajęcia stanowiska, że akta mogą być prowadzone zarówno w jednej z tych dwóch równorzędnych postaci, jak i w formie akt hybrydowych, czyli w postaci elektroniczno-papierowej<sup>28</sup>.

#### **4.2. Fakty powszechnie znane i kwestia faktów znanych sądowi z urzędu jak elementy stanu faktycznego.**

Zgodnie z art. 106 § 4 fakty powszechnie znane sąd bierze pod uwagę nawet bez powołania się na nie przez strony.

Jako, że pojęcie faktu powszechnie znanego nie posiada definicji legalnej, za punkt wyjścia, należy obrać znaczenie potoczne. Zgodnie ze słownikowym rozumieniem pojęcie „powszechnie znanych” to fakt znany przez wszystkich, przez ogół czyli znany<sup>29</sup>. Powyższa definicja prowadzi do wniosku, że jeżeli fakt ów jest znany przez wszystkich, tym samym znany jest również przez sąd. W doktrynie aprobuje się powyższe zapatrywanie wywodząc,

<sup>27</sup> Art. 12a zmieniony przez art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183 ze zm.) zmieniająca p.p.s.a z dniem 31 maja 2019 r.

<sup>28</sup> P. Pietrasz, *Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego (nowe rozwiązania)*, ZNSA 2014, nr 5, s. 25.

<sup>29</sup> Por. Słownik języka polskiego, pod. red. M. Szymczaka, t. II, Warszawa, s. 835.

że fakty powszechnie znane to te, o których istnieniu każdy wie lub może się dowiedzieć ze źródeł powszechnie dostępnych<sup>30</sup>.

Z drugiej zaś strony w literaturze dotyczącej procedury administracyjnej podkreśla się, że w ujęciu procesowym wymóg „powszechności” (notoryjności) nie ma bezwzględnego, ani uniwersalnego charakteru. Dokonując swoistego zawężenia podkreśla się, że ustawy procesowe (k.p.a, o.p.) posługują się cechą „powszechności” w postaci względnej. Przy kwalifikowaniu faktu do kategorii powszechnie znanego niezbędne staje się uwzględnienie elementów natury przedmiotowej (miejsca i czasu), a w pewnym zakresie także podmiotowych (charakter grupy społecznej, jej doświadczeń, umiejętności)<sup>31</sup>. Podobnie definiuje się fakty powszechnie znane na gruncie prawa cywilnego podnosząc, że fakty notoryjne są to zjawiska przyrody, okoliczności i zdarzenia, które z założenia powinny być znane każdemu dorosłemu, rozsądnemu, charakteryzującym się przeciętnymi wartościami człowiekowi, zamieszkałymi w siedzibie sądu. Generalnie powszechność znajomości danego faktu zależy od miejsca czasu i okoliczności<sup>32</sup>. Zdaniem SN pojęcie obejmuje również fakty historyczne, utrwalone w piśmiennictwie naukowym, a więc te relacje o zdarzeniach z przyszłości, które w sposób zgodny z zasadami metodologii naukowej ujawnione zostały przez historyków<sup>33</sup>.

W aspekcie przedmiotowym, pojęcie faktu powszechnie znanego wymaga szerokiego ujęcia. Wynika to z szerokiego rozumienia pojęcia samego faktu. Może być nim zatem określone zdarzenie (wypadek, wydarzenie, zajście), okoliczność, zjawisko (przedmiot postrzegania zmysłowego), czynność, stan rzeczy. Zasadniczo nieograniczona pozostaje także sfera wystąpienia faktu. Może to być sfera historyczna, polityczna, naukowa, społeczna, kulturowa, prawna, ekonomiczna, przyrodnicza, geograficzna czy inna<sup>34</sup>.

Oceny czy dany fakt ma charakter notoryjny, musi decydować jego obiektywna ocena, natomiast oceny czy dany fakt spełnia kryteria w znaczeniu procesowym dokonuje sąd. „Uznanie, że dany fakt jest faktem powszechnie znanym (notorycznym) w znaczeniu procesowym, należy do oceny sądu. Tego, co jest powszechnie znane, nie można oznaczyć na podstawie stałych kryteriów, albowiem zależy to od określonego miejsca i czasu. Przyjmuje się, że są to okoliczności, zdarzenia czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości w której znajduje się sie-

<sup>30</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s.374.

<sup>31</sup> G. Łaszczyca, *Fakty powszechnie znane i fakty znane organowi z urzędu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka ; Rok VI, Sosnowiec 2005, s. 83.

<sup>32</sup> A. Zieliński, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, Warszawa 2002, s. 131 i n..

<sup>33</sup> Wyrok SN z 9 marca 1993 r., WRN 8/93, OSNKW 1993, nr 7-8, poz 49.

<sup>34</sup> G. Łaszczyca, *Fakty powszechnie ...*, s. 84. Autor zwraca uwagę (powołując się na orzecznictwo SN), że fakty notoryjne obejmują również fakty historyczne, utrwalone w piśmiennictwie naukowym.

dziba sądu. Jako podstawa ustaleń faktycznych podlegają kontroli instancyjnej. Jej prawidłowość może być oceniana w postępowaniu kasacyjnym, lecz dla jej skuteczności konieczne jest skonkretyzowanie przesłanek jej wadliwości<sup>35</sup>.

W przeciwieństwie do k.p.a., w którym kategoria faktów znanych organowi z urzędu jest wymieniona wprost<sup>36</sup> p.p.s.a. nie reguluje kwestii faktów znanych sądom z urzędu. Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, zgodnie z którym okoliczność uwzględnienia faktu znanego sądowi z urzędu powinna być zakomunikowana stronom. „[...] dopuszczalność oparcia przez sąd ustaleń wyroku na faktach sądomi urzędowo znanych, z którymi zapoznał się on w związku ze swymi czynnościami (np. przy rozpoznawaniu innej sprawy) istnieje tylko w takim wypadku, gdy sąd zwrócił na te fakty uwagę stronom na rozprawie w celu umożliwienia stronom zajęcia co do nich stanowiska. Powołanie natomiast tylko w uzasadnieniu orzeczenia znanych sądomi z urzędu okoliczności, które nie były przedmiotem rozprawy, narusza art. 228 § 2 k.p.c. (w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a) i stanowi uchybienie procesowe, mogące mieć wpływ na wynik sprawy [...]”<sup>37</sup>

H. Knysiak-Sudyka wskazuje, że w zakresie faktów znanych sądomi z urzędu nie ma podstaw od odpowiedniego stosowania w tym zakresie art. 228 § 2 k.p.c., nie ma bowiem ku temu stosownego odesłania. Jest to zapewne niedopatrzenie ustawodawcy, co nie zmienia faktu, że brak podstaw do uwzględnienia przez sąd faktów znanych mu z urzędu, bez przeprowadzenia co do nich postępowania dowodowego<sup>38</sup>. Akceptując powyższe zapatrywanie J.P. Tarno wskazuje, że nieuregulowanie w ustawie kwestii faktów znanych sądomi urzędowo powoduje, że sąd nie może ich uwzględnić bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie<sup>39</sup>.

Powyższy pogląd co do braku możliwości stosowania art. 228 § 2 k.p.c. nie jest w nauce jednoznaczny. Odmienny pogląd prezentuje B. Dauter podnosząc, że skoro art. 106 § 4 reguluje odrębnie fakty notoryjne, to odesłanie będzie obejmować art. 228 § 2 k.p.c.<sup>40</sup>.

Natomiast niekwestionowane jest, że fakty powszechnie znane zawsze mogą stanowić źródło ustalenia podstawy faktycznej sprawy, bez potrzeby powoływania się na nie przez strony. Sąd nie musi uprzedzać stronom, że dany fakt powszechnie znany będzie brał pod uwagę przy rozstrzygnięciu sprawy. Z drugiej strony sąd nie może przyjąć, że określony fakt, istotny

<sup>35</sup> Wyrok SN z 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99, Lex, nr 54453.

<sup>36</sup> Art. 228. § 1. k.p.c. zgodnie z którym, fakty powszechnie znane nie wymagają dowodu. § 2. To samo dotyczy faktów znanych sądomi urzędowo, jednakże sąd powinien na rozprawie zwrócić na nie uwagę stronom.

<sup>37</sup> wyrok SN z 8 marca 1974 r., II CR 1/74, Lex, nr 7427.

<sup>38</sup> H. Knysiak-Sudyka [w:] T.Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2016, s.680

<sup>39</sup> J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>40</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 374.

dla rozstrzygnięcia sprawy, jest powszechnie znany, gdy przeczy temu zebrany w sprawie materiał dowodowy<sup>41</sup>.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zarówno fakty notoryjne jak i znane sądowni z urzędu mogą stanowić element stanu faktycznego sprawy. Co do faktów notoryjnych nie ulega wątpliwości, że nie wymagają przeprowadzenia postępowania dowodowego przez sąd, co faktów znanych sądowni z urzędu podziela zapatrywanie, zgodnie z którymi w przypadku tej kategorii faktów należy przeprowadzić stosowne postępowanie dowodowe (w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a.).

### **4.3. Akta sprawy, a reguły temporalne orzekania**

#### **4.3.1. Akta sprawy, a zasada orzekania według stanu faktycznego z daty podjęcia zaskarżonej rozstrzygnięcia**

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera przepisu, który by wyraźnie i bezpośrednio ustanawiał regułę, jaką powinien kierować się wojewódzki sąd administracyjny w swoim orzekaniu, jeśli chodzi o ustalenie momentu decydującego dla oceny stanu sprawy przy wydawaniu orzeczenia, oraz nie reguluje kwestii, czy podstawę rozpoznania skargi przez sąd stanowi stan faktyczny ustalony przez organ administracji publicznej, który wydał to rozstrzygnięcie, czy też stan ten może być w określonym zakresie uzupełniony lub zmodyfikowany w procesie kontroli, a jeśli tak, to za pomocą jakich środków dowodowych, a więc problemu tzw. nowych faktów i dowodów w tym postępowaniu. Z braku jednoznacznej i niebudzącej wątpliwości wypowiedzi ustawodawcy w tym zakresie należy przyjąć, że do tych właśnie aspektów orzekania przez sąd administracyjny odnoszą się postanowienia art. 133 § 1 *ab initio*, zgodnie z którym „sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy”<sup>42</sup>.

Przyjęcie w art. 133 § 1 p.p.s.a. zasady, że sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy oznacza, że sąd ten rozpatruje sprawę na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu (czynności). Zmiana stanu faktycznego lub prawnego, która nastąpiła po wydaniu zaskarżonego aktu (czynności), zasadniczo nie podlega

---

<sup>41</sup> Zdanie polemiczne w stosunku do tego poglądu wyraził NSA w wyroku z 29 lutego 2012 r. I OSK 134/12 w którym stwierdzono, że faktu notoryjnego nie można obalić dowodem przeciwnym, cbois.

<sup>42</sup> T. Woś, H. Knysiał-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 773



uwzględnieniu<sup>43</sup>. W orzecznictwie sądowym<sup>44</sup> prawidłowo wskazuje się, że orzekanie „na podstawie akt sprawy”, o którym mowa w art. 133 § 1 p.p.s.a. oznacza, że sąd przy ocenie legalności zaskarżonej decyzji bierze pod uwagę okoliczności, które z akt wynikają i które legły u podstaw jej wydania. Jednocześnie NSA zaznaczył, że art. 106 § 3 przewiduje możliwość przeprowadzenia przez sąd administracyjny dowodów uzupełniających co oznacza, że również te dowody są brane pod uwagę przy orzekaniu.

W latach 80-tych ubiegłego wieku orzecznictwo sądów administracyjnych nie było jednolite z zakresie rozpatrywania sprawy przez sąd na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu i wskazywało, że „stanowisko formalistyczne, według którego decyzja winna być oceniana według stanu faktycznego istniejącego w dniu jej wydania, w przypadku zmiany tego stanu faktycznego prowadziłyby do utrzymania w mocy takich rozstrzygnięć, które w nowych okolicznościach, powstałych jeszcze przed zakończeniem postępowania sądowego, były sprzeczne z prawem”<sup>45</sup>.

W. Dawidowicz<sup>46</sup> krytykując ten pogląd wskazał, że skoro w postępowaniu sądowno-administracyjnym chodzi o weryfikację zaskarżonej decyzji pod kątem jej zgodności z prawem, wydaje się oczywiste, że oceny w tym względzie można formułować tylko na gruncie stanu faktycznego oraz stanu prawnego, który istniał w chwili wydawania decyzji i stanowił podstawę do jej faktycznego i prawnego uzasadnienia.

T. Woś podnosi, że niezależnie od milczenia ustawodawcy w zakresie reguły ustalenia momentu decydującego dla oceny stanu sprawy należy przyjąć, że reguła ta wynika z podstawowych założeń strukturalnych i mechanizmu postępowania sądowno-administracyjnego, a przede wszystkim z określenia zakresu i konstrukcji kompetencji wojewódzkiego sądu administracyjnego. W świetle postanowień art. 1 § 2 p.u.s.a. są one następujące: sąd administracyjny rozpatruje skargi na akty lub czynności (bezczywność) organów administracji publicznej i orzeka o ich zgodności z prawem. Dokonanie takiej oceny, poprzedzające sformułowanie zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności przedmiotu kontroli z prawem, jest moż-

---

<sup>43</sup> Wyjątkiem w zasadzie orzekania wedle stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu są sprawy ze skarg na bezczynność organów administracyjnych sąd. W obecnym orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, przewidziana w art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. kompetencja sądu do stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego postępowania, pozwala na rozstrzygnięcie w przedmiocie bezczynności nawet w przypadku, gdy stan bezczynności już ustał. Tego rodzaju kompetencja wprowadza rozwiązanie oparte w pewnym sensie na założeniu, że sąd, rozpatrując skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, rozstrzyga według stanu sprawy na dzień zaskarżenia (skoro skarga zostaje uwzględniona, a była zasadna właśnie w tej dacie), a nie na dzień orzekania - tak m.in. NSA w orzeczeniu z 7 grudnia 2018 r. I OSK 3420/18, wyrok z 7 lutego 2019 r. II SAB/Sz 148/18 cbois.

<sup>44</sup> Przykładowo wyrok NSA z 12 sierpnia 2016 r., II GSK 357/15, cbois

<sup>45</sup> I SA/Wr 129/82 OSP 1983/4/82 Podobnie wyrok z 7 listopada 1982 r. SA/Kr 664/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 106

<sup>46</sup> OSP 1983/4/82

liwe tylko na podstawie stanu faktycznego, który istniał w chwili podjęcia danego aktu lub czynności i stanowił ich podstawę faktyczną. W konsekwencji czego samodzielne ustalenie przez sąd stanu faktycznego sprawy na podstawie dowodów i faktów, które nastąpiły po dniu wydania zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy i z tego względu nie mogły być znane temu organowi, naruszałoby zasadę wyrażoną w art. 133 § 1<sup>47</sup>. Powyższy pogląd jest niesporny w doktrynie, a J.P. Tarno trafnie konkluduje, że z istoty sądowej kontroli administracji wynika, że sąd orzeka wedle stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu lub podjęcia zaskarżonej czynności, a wynikającego z akt sprawy. Ma zatem obowiązek ocenić, czy zebrany w postępowaniu administracyjnym materiał dowodowy jest pełny, został prawidłowo zebrany i jest wystarczający do ustalenia stanu faktycznego, jaki stan faktyczny sprawy wynika z akt sprawy i czy w świetle istniejącego wówczas stanu prawnego podjęte przez organ rozstrzygnięcie sprawy jest zgodne z obowiązującym prawem<sup>48</sup>.

Zatem sąd administracyjny nie bierze pod uwagę okoliczności faktycznych, które powstały w sprawie po wydaniu aktu lub podjęciu czynności przez organ wykonujący administrację publiczną. Dotyczy to też nowych dowodów, które nie istniały w dniu wydania aktu lub podjęcia czynności przez organ. Pogląd ten jest w pełni aprobowany w orzecznictwie sądowym<sup>49</sup>. Branie pod uwagę okoliczności faktycznych zaistniałych po wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia oznaczałoby w istocie, że sąd nie kontroluje *de facto* rozstrzygnięcia organu w tożsamej i następnie zaskarżonej do sądu sprawy administracyjnej<sup>50</sup>. Zmiana sytuacji faktycznej po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej kreuje powstanie nowej sprawy administracyjnej<sup>51</sup>.

Do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a dochodzi w sytuacji, gdy sąd administracyjny:

- 1) orzeknie na podstawie niekompletnych akt sprawy;
- 2) nie zbada całokształtu tych akt;

---

<sup>47</sup> T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 773. Skarżący natomiast zarówno w skardze, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym może podnosić i zarzucać niepełność ustalonego stanu faktycznego, nieprawidłowości w zbieraniu materiału dowodowego czy błędność dokonanych ustaleń faktycznych przez organy administracyjne, ale wszystko to ma na celu ułatwienie i ukierunkowanie działalności kontrolnej sądu administracyjnego, a nie „poszerzenie” sprawy rozpatrywanej przez ten sąd.

<sup>48</sup> J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz*, Warszawa 2012, zob. komentarz do art. 133 p.p.s.a..

<sup>49</sup> Por. wyrok NSA z 3 czerwca 2009 r., II FSK 258/08, LEX nr 511306, i wyrok NSA z 24 sierpnia 2010 r., II FSK 586/09, LEX nr 737633)

<sup>50</sup> J. Filipek, *Założenia strukturalne postępowania sądowoadministracyjnego*, Krakowskie Studia Prawnicze 1984, rok XVII, s. 37.

<sup>51</sup> J. P. Tarno, *Zasady orzekania przez sądy administracyjne* [w:] :] R. Hauser, Z. Niewiadomski. A. Wróbel (red.) System prawa administracyjnego tom 10 - Sądowa kontrola administracji publicznej, Warszawa 2016, s.343.

- 3) z zastrzeżeniem art. 106 § 3 p.p.s.a. przeprowadzi postępowanie dowodowe we własnym zakresie i będzie orzekał na podstawie tych dowodów;
- 4) uwzględni dowody lub fakty następujące po dniu wydania przez organ administracji zaskarżonego aktu<sup>52</sup>.

W literaturze można również spotkać się z wyliczaniem form naruszenia normy określonej w art. 133 § 1 p.p.s.a. z pominięciem błędu sądu polegającego na uwzględnieniu przez dowodów lub faktów następujących po dniu wydania przez organ administracji zaskarżonego aktu, a mianowicie:

- 1) oddalenie skargi, mimo niekompletnych akt sprawy,
- 2) pominięcie istotnej części tych akt,
- 3) przeprowadzenie postępowania dowodowego z naruszeniem przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 p.p.s.a.,
- 4) oparcie orzeczenia na własnych ustaleniach sądu, tzn. dowodach lub faktach nieznajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy, o ile nie znajduje to umocowania w art. 106 § 3 p.p.s.a.<sup>53</sup>.

Nie podlega natomiast dyskusji, że z jednej strony obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza zakaz wyjścia przez sąd poza materiał znajdujący się w aktach sprawy, z drugiej zaś strony sąd ma możliwość przeprowadzenia - w określonych okolicznościach – uzupełniającego dowodu z dokumentu<sup>54</sup>.

Kwestię konsekwencji związania sądu zasadą orzekania na podstawie akt sprawy z uwzględnieniem stanu faktycznego istniejącego w chwili wydawania zaskarżonego rozstrzygnięcia podsumowuje się następująco. Stosownie do art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd orzeka na podstawie akt sprawy, a jedynie wyjątkowo może orzekać na podstawie wiarygodnego opisu stanu faktycznego i prawnego zawartego w odpisie skargi (art. 55 § 2 p.p.s.a.). Jednocześnie w postępowaniu sądownoadministracyjnym dopuszczalne jest przeprowadzenie tylko dowodu uzupełniającego z dokumentu (art. 106 § 3 p.p.s.a.), co dotyczy wyjaśnienia istotnych wątpliwości, które odnoszą się przede wszystkim do oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, a tylko wyjątkowo mogą dotyczyć innych okoliczności związanych ze sprawą. Sąd administracyjny nie jest kompetentny do podejmowania jakichkolwiek czynności, które pro-

---

<sup>52</sup> K. Radzikowski, *op. cit.*, str. 60.

<sup>53</sup> R. Hauser, J. Drachal *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2018, str. 499-500.

<sup>54</sup> NSA w wyroku z 12 sierpnia 2016 r., II GSK 357/15, wyjaśnił, że orzekanie „na podstawie akt sprawy”, o którym mowa w art. 133 § 1 p.p.s.a. oznacza, że sąd przy ocenie legalności zaskarżonej decyzji bierze pod uwagę okoliczności, które z akt wynikają i które legły u podstaw jej wydania. Jednocześnie NSA zaznaczył, że art. 106 § 3 p.p.s.a. przewiduje możliwość przeprowadzenia przez sąd administracyjny dowodów uzupełniających, co oznacza, że również te dowody są brane pod uwagę przy orzekaniu, cbois.

wadziłyby do naprawienia błędów w ustaleniu stanu faktycznego lub w stosowaniu prawa, obarczających działania organów administracji publicznej przy wydawaniu aktów lub dokonywaniu czynności. Po stwierdzeniu takich błędów sąd jest umocowany do obalenia aktu lub czynności z powodu uchybień proceduralnych lub w stosowaniu prawa materialnego, co powoduje powrót sprawy do właściwych organów administracji publicznej - jako sprawy ponownie otwartej do jej załatwienia<sup>55</sup>.

Tym samym okoliczność, że sąd nie może dokonywać ustaleń faktycznych, które służyłyby merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy oraz, że sąd przy ocenie legalności zaskarżonej decyzji bierze pod uwagę okoliczności, które wynikają z akt i które legły u podstaw ich wydania nie oznaczają, że sąd jest pozbawiony w ogóle możliwości wyjaśniania okoliczności faktycznych w sprawie.

Trzeba nadmienić, że obecnie pojawiają się krytyczne oceny powyższych rozwiązań modelowych wskazujące, że co prawda zasada wyrokowania na podstawie akt sprawy stanowi oczywistą konsekwencję przyjętego modelu orzekania kasacyjnego, co jednak w świetle nowelizacji procedury sądowoadministracyjnej i wprowadzenia elementów orzekania reformatorijnego może się okazać dość problematyczne. Powyższa zasada (orzekania kasacyjnego) obowiązująca w polskim porządku prawnym łączy się zatem z zasadą orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub dokonania czynności – nie prowadząc postępowania dowodowego, sędziowie nie uzyskują instrumentów potrzebnych do ustalenia we wysłanym zakresie stanu faktycznego sprawy<sup>56</sup>.

#### **4.3.2. Akta sprawy, a aktualność stanu faktycznego sprawy sądowoadministracyjnej**

W piśmiennictwie podniesiony został postulat, aby w postępowaniu sądowoadministracyjnym w zakresie stanu faktycznego sprawy sądowoadministracyjnej wyodrębnić zasadę aktualności orzekania<sup>57</sup>, co oznaczałoby, że sąd ocenia stan faktyczny sprawy (sądowoadministracyjnej), biorąc pod uwagę moment wydania orzeczenia. Czyli – niezależnie od tego, czy wyrok został ogłoszony na posiedzeniu, na którym zamknięto rozprawę (po raz pierwszy lub po raz kolejny po otwarciu zamkniętej rozprawy na nowo, art. 133 § 1–3 p.p.s.a.), lub na po-

<sup>55</sup>Zob. B. Adamiak, J. Borkowski *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, rozdział *Podstawa orzekania w kontroli następczej sądu*, s. 57-58.

<sup>56</sup> W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s.316.

<sup>57</sup> M. Kamiński, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2015, nr 5, s.28

siedzeniu jawnym po odroczeniu ogłoszenia (art. 139 § 1–2 p.p.s.a.), albo nie został ogłoszony wobec wydania go na posiedzeniu niejawnym (art. 133 § 1 zd. 2 p.s.a.) – chwilę podpisania sentencji wyroku. Jeżeli zatem dojdzie do zmiany stanu faktycznego sprawy sądowoadministracyjnej, o której sąd zostanie powiadomiony albo o której poweźmie informację z urzędu, po zamknięciu rozprawy (lub przed zakończeniem posiedzenia niejawnego) i przed podpisaniem sentencji wyroku przez cały skład orzekający obowiązkiem sądu będzie uwzględnienie tej zmiany przed wydaniem wyroku i otwarcie rozprawy na nowo albo – w przypadku gdy sprawa była rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym – przekazanie sprawy do rozpoznania na rozprawie (art. 122 p.p.s.a.)

Modyfikacje te mogą dotyczyć przede wszystkim elementu inicjującego postępowanie (skarga lub wnioski mogą zostać rozszerzone, ograniczone lub cofnięte), przedmiotu zaskarżenia (np. zaskarżona decyzja może zostać uchylona lub utracić moc obowiązującą z mocy prawa; stan bezczynności w zakresie wydania decyzji może ustać), podmiotów skarżących (np. w razie śmierci strony lub utraty przez nią zdolności sądowej), okoliczności faktycznych związanych z podstawami uwzględnienia skargi lub wniosku (np. mogą ujawnić się nieobjęte aktami administracyjnymi dowody z dokumentów potwierdzające naruszenie przez organ prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, albo mogą pojawić się fakty będące podstawą do przyjęcia, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa będącym podstawą wznowienia postępowania administracyjnego) lub z podstawami orzekania poza granicami skargi (np. może dojść do wydania nowego aktu w sprawie administracyjnej, której dotyczy skarga)<sup>58</sup>. Zasada aktualności sprawy sądowoadministracyjnej znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy. Aktami sprawy w rozumieniu tego przepisu są zarówno akta sądowe jak i przedstawione sądowi administracyjnemu akta administracyjne. Odpowiedź na skargę jest pismem procesowym w rozumieniu art. 45 p.p.s.a. Wszelkie pisma strony kierowane do sądu administracyjnego jak i dołączone do nich załączniki wchodziły w skład akt sądowych<sup>59</sup>. Wszelkie pisma strony kierowane do sądu administracyjnego, jak i dołączone do nich załączniki, wchodziły w skład akt sądowych. Jeżeli więc zachodzą rozbieżności między dokumentami przedstawionymi sądowi przez skarżącego, a dokumentami znajdującymi się w aktach administracyjnych sprawy, to obowiązkiem sądu jest te rozbieżności wyjaśnić<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Por. M. Kamiński, *op. cit.* s. 28 i n.

<sup>59</sup> Wyrok NSA z 2 grudnia 2011 r. II OSK 1735/10 LEX nr 1133575.

<sup>60</sup> Wyrok NSA z 11 października 2007 r. I OSK 901/07 LEX nr 427565.

W mojej ocenie wprowadzenie odrębnej zasady aktualności stanu faktycznego sprawy sądowoadministracyjnej nie jest konieczne, ponieważ cele, które ma realizować zawierają się w zasadzie orzekania na podstawie akt sprawy.

#### **4.4. Niewyjaśnienie stanu faktycznego, a brak określonych dokumentów w aktach administracyjnych**

Zgodnie z art. 62 pkt 1 p.p.s.a. przewodniczący wydziału lub wyznaczony sędzia zarządza skompletowanie akt niezbędnych do rozpoznania sprawy, a razie potrzeby także innych dowodów. Przygotowanie rozpoznania sprawy wymaga ich skompletowania, a ocenę kompletności przekazanych sądowi administracyjnemu – w mojej ocenie – można podzielić na dwa etapy.

Etap pierwszy - w ramach czynności wstępnych - będę przede wszystkim w gestii przewodniczącego wydziału (lub wyznaczonego sędziego), który zarządza skompletowanie akt niezbędnych do rozpoznania sprawy, a w razie potrzeby także innych dokumentów. Akta sprawy administracyjnej przekazuje organ wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę. Jeżeli organ nie przekazał skargi wraz z aktami sprawy pomimo wymierzenia grzywny, sąd może - na żądanie skarżącego - rozpoznać skargę na podstawie odpisu skargi, ale tylko gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości. Przewodniczący wydziału wstępnie dokonuje oceny przekazanych akt administracyjnych, W razie stwierdzenia oczywistych braków w aktach administracyjnych (np. braku jednego z tomów akt, decyzji wydanej w pierwszej instancji, itp.), przewodniczący wydziału wzywa do ich uzupełnienia<sup>61</sup>.

W razie uchylania się przez organ od zastosowania się do postanowienia, sąd może - na wniosek skarżącego - orzec, na podstawie art. 112 w związku z art. 55 § 1 p.p.s.a. o wymierzeniu grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Sąd orzeka o ukaraniu grzywną w formie postanowienia, na które służy zażalenie. Jeżeli organ dopuszcza się rażącego naruszenia obowiązku przekazania akt administracyjnych w całości lub części, lub też ich

---

<sup>61</sup> Można spotkać się również z poglądem, że art. 62 pkt 1 p.p.s.a. jest przepisem o charakterze technicznym i nie może stanowić podstaw do uzupełnienia materiału dowodowego sprawy. Umieszczanie tej regulacji wśród przepisów odnoszących się do etapu wstępnego postępowania sądowoadministracyjnego. przemawia za uznaniem, że wynikający z tego przepisu obowiązek nie może być rozumiany jako obowiązek szczegółowej analizy akt administracyjnych, lecz jako obowiązek analizy wstępnej zob. szerzej A. Bińczyk, M. Kopacz, *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, ZNSA nr 3 z 2013 r, str. 133

uzupełnienia, skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organ właściwy do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Równocześnie w przypadku, gdy akta organu administracji publicznej nadesłane z odpowiedzią na skargę nie odpowiadają obowiązującym ten organ przepisom o ich prowadzeniu, przewodniczący wydziału wzywa organ administracji do uporządkowania takich akt w wyznaczonym terminie (§ 22 zarządzenia w sprawie zasad biurowości).

Etap drugi – na tym etapie rola przewodniczącego ulega osłabieniu, a główne ciężar oceny kompletności akt sprawy dokonuje sędzia sprawozdawca, a w pewnym zakresie również przewodniczący składu orzekającego. Sędzia sprawozdawca ma obowiązek ocenić całość akt niezbędnych do rozpoznania sprawy i powinien tego dokonać w takim terminie, aby była możliwość wezwania do uzupełnienia akt organu lub strony skarżącej z takim wyprzedzeniem, że rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, tak jak o tym stanowi art. 7 p.p.s.a., nastąpi na pierwszym posiedzeniu w sprawie. Niewykonanie tego obowiązku rodzi konieczność odroczenia rozpoznania sprawy, jeżeli te braki nie pozwalają uznać sprawy za dostatecznie wyjaśnioną. Odroczenie rozpoznania jest uzasadnione jeżeli strony składają na rozprawie wnioski o uzupełnienie akt sprawy, wówczas sąd określa termin do dokonania tych czynności przez organ lub stronę skarżącą<sup>62</sup>.

Charakter powyższego dwuetapowego trybu badania kompletności akt sprawy prowadzi do pytania – co w przypadku, gdy w uzasadnieniu zaskarżonego aktu organ powołuje się na konkretne dowody, których brak stwierdza sąd w trakcie badania legalności zaskarżonej decyzji? Innymi słowy – jak powinien zachować się sąd jeżeli przedmiotowe braki ujawniły się dopiero podczas narady wstępnej składu orzekającego lub na rozprawie? W doktrynie zarysowały się w tej kwestii dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym, w razie gdyby organ administracji nie przedłożył sądowi pełnych akt sprawy sąd nie powinien orzekać w sprawie, lecz powinien wezwać organ administracji do uzupełnienia akt sprawy. Jeżeli tego nie uczyni, wydany wyrok będzie niezgodny z prawem<sup>63</sup>.

Drugie stanowisko zakłada, że jeżeli sąd administracyjny stwierdzi taki brak, to jest uprawniony do uchylecia zaskarżonego aktu. Nie można zatem przyjąć, że sąd administracyjny ma prowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe w celu ustalenia brakujących akt sprawy<sup>64</sup>. W pełni podzielam pogląd K. Radzikowskiego<sup>65</sup>, który krytykując to zapatrywanie

<sup>62</sup> B. Adamiak, J. Borkowski *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 170.

<sup>63</sup> Wyrok NSA z 23 czerwca 2006 r. sygn. akt II OSK 918/05 LEX 265725.

<sup>64</sup> Wyrok NSA z 14 września 2006 r. sygn. akt I OSK 493/06 LEX 321155.

<sup>65</sup> K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny*, ZNSA, nr 2 z 2009 r., s. 57.

dodatkowo wskazuje, że na aprobatę nie zasługuje stanowisko orzecznictwa sądowego, zgodnie z którym przepisy nie nakładają na sąd obowiązku zgromadzenia kompletnych akt sprawy, a tylko dokonanie oceny na podstawie akt przesłanych przez organ administracji, jeżeli organ tego nie uczyni to nie można tego obowiązku przerzucać na sąd administracyjny<sup>66</sup>. Autor ten wskazuje, że orzekanie sądu administracyjnego na podstawie akt sprawy nie oznacza podejmowania rozstrzygnięcia w oparciu o przesłane przez organ wraz z odpowiedzią na skargę niekompletne akta, lecz o wszystkie materiały dowodowe zgromadzone w toku postępowania administracyjnego. Jeżeli z lektury akt sprawy wynika, że zgromadzony został stosowny materiał dowodowy, lecz nie przesłano sądowi administracyjnemu kompletnych akt sprawy, to obowiązkiem sądu jest ich skompletowanie<sup>67</sup>.

Zapratywanie takie ma swoje odzwierciedlenie w praktyce sądowej. Przykładowo w wyroku z 6 czerwca 2018 r. WSA<sup>68</sup> podniósł, że orzecznictwo sądowe nie jest jednolite w kwestii obowiązku sądu co do kompletowania akt administracyjnych. Sąd w sytuacji dostrzeżenia brakujących w aktach dokumentów powinien wezwać organ do ich nadesłania. Sąd określi jednak, że obowiązek ten istnieje w sytuacji, gdy z lektury akt wynika, iż zgromadzony został pełny materiał dowodowy, lecz nie przesłano sądowi kompletnych akt sprawy. Sąd może zatem wezwać organ do uzupełnienia akt sprawy, jeśli przez niedopatrzenie akta zawierają braki, ale to uzupełnienie dotyczy jedynie tych akt, które organ posiadał, wydając rozstrzygnięcie. Uzupełnienie to nie może natomiast oznaczać kompletowania przez sąd akt znajdujących się poza organem, gdyż to nie należy do obowiązków sądu, ale organu. Zatem sąd nie ma obowiązku wzywać organ do uzupełnienia akt sprawy, w przypadku, gdy z przedłożonych wraz ze skargą akt sprawy wynika, że istotne dla rozstrzygnięcia materiały i dowody nie znalazły odzwierciedlenia w aktach zgromadzonych przed wydaniem kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia. Jednocześnie w orzecznictwie podnosi się, że do naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. dochodzi zatem np. wówczas, gdy sąd oddali skargę, mimo niekompletnych akt sprawy<sup>69</sup>.

Mając to na uwadze uważam, że jeżeli w toku merytorycznego badania legalności aktu administracyjnego pojawiają się wątpliwości co do kompletności akt administracyjnych, to braki te powinny być uzupełnione, w drodze zarządzenia przewodniczącego składu orzekającego i odroczenia rozprawy. Natomiast uzupełnione przez organ materiały powinny być załączone do akt sprawy w sposób formalny przez wydanie postanowienia w trybie art. 106 § 3.

<sup>66</sup> Wyrok NSA z 1 lutego 2008 r. I OSK 1548/06 cbois.

<sup>67</sup> Wyrok NSA z 20 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1772/04, LEX nr 186599.

<sup>68</sup> I SA/Po 1155/17 cbois

<sup>69</sup> Wyrok NSA z 15 lutego 2019 I OSK 386/17 cbois



Analizując zagadnienie braku określonych dokumentów w aktach administracyjnych trzeba mieć na uwadze fakt, że niejednokrotnie (szczególnie w sprawach podatkowych) skarżący wnosi do sądu serię skarg dotyczących np. decyzji określających zobowiązanie w podatku do towarów i usług za poszczególne miesiące danego roku. Wniesienie każdej z tych skarg inicjuje powstanie indywidualnych akt sądowych, które wraz ze stosownymi aktami podatkowymi na czas postępowania przed sądem administracyjnym stają się odrębnymi aktami poszczególnych spraw. W tego rodzaju sprawach jednym z istotnych dowodów w postaci dokumentu jest wyrok karny wydany w stosunku do kontrahenta podatnika. Konsekwencje prawne tego wyroku mają istotne znaczenie dla ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia podatkowego, a w efekcie zastosowanej normy materialnego prawa podatkowego co powoduje, że dowód ten (wyrok karny wydany dla kontrahenta podatnika) jest istotny w świetle kontroli legalności zaskarżonej decyzji przez sąd. Może zdarzyć się tak, że z różnych przyczyn (np. z nieuwagi organu) dokument w postaci wyroku karnego znalazł się jedynie w aktach administracyjnych dotyczących niektórych miesięcy, natomiast w innych nie został załączony jako część zebranego materiału dowodowego pomimo, że organ powołuje się na ten dowód (wyrok karny) w każdej z zaskarżonych decyzji. Pojawia się pytanie – czy sąd w trybie art. 106 § 3 może z urzędu przeprowadzić dowodowe postępowanie uzupełniające i formalnie załączyć z akt innej sprawy dokument w postaci wyroku karnego? Moim zdaniem, tak. Takie samo stanowisko zajęto w orzecznictwie. Przykładowo w wyroku z 16 lipca 2007 r. Sąd, działając na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., dopuścił dowód z określonych dokumentów znajdujących się w aktach innego postępowania sądownoadministracyjnego związanego z prowadzoną sprawą, a toczącego się przed sądem<sup>70</sup>. Natomiast naruszeniem art. 133 § 1 p.p.s.a. jest uwzględnienie w treści zaskarżonego rozstrzygnięcia pisma złożonego przez stronę po zamknięciu rozprawy sądowej<sup>71</sup>.

W mojej ocenie zarzut naruszenia art. 62 pkt 1 p.p.s.a. powinien być uznawany za skuteczną podstawę skargi kasacyjnej – uchybienie w zakresie kompletowania akt sprawy (przygotowania rozprawy stanowią istotne naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na wynik sprawy). Pogląd taki przedstawia się również w literaturze podnosząc, że za nieuprawniony należy uznać pogląd, zgodnie z którym naruszenie art. 62 pkt 1 p.p.s.a. nie może stanowić skutecznej podstawy kasacyjnej gdyż przepis ten nie ma zastosowania do sądu

<sup>70</sup> III SA/GI 276/07 cbois lub wyrok NSA z 16 listopada 2008 r., II FSK 1206/07 jako dowód mogą być dopuszczone akta innego postępowania sądowego lub dokumenty z tych akt.

<sup>71</sup> W wyroku NSA z 16 kwietnia 2008 sygn. akt I FSK 601/07 Sąd stwierdził naruszenie art. 133 § 1 p.p.s.a. przez sąd I instancji, gdy orzekała on nie na podstawie akt sprawy, ale w oparciu o wyjaśnienia organu zawarte w piśmie procesowym sporządzonym na żądanie sądu wyrażone na rozprawie. Treść tego pisma nie znajduje odzwierciedlenia w materiale dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy.

sprawującego wymiar sprawiedliwości, lecz określa obowiązki przewodniczącego wydziału, sprawującego funkcje w administracji sądowej. Uchybienia zaś w zakresie przygotowania do rozprawy nie mogą być oceniane jako istotne naruszenia przepisów postępowania mający wpływ na wynik sprawy. Krytyka powyższego zapatrywania opiera się na stwierdzeniu, że powoływanie się w podstawie kasacyjnej wyłącznie na naruszenie tego przepisu powinno być uznane za skuteczne, o ile skarżący kasacyjnie wykaże, że przewodniczący wydziału lub wyznaczony sędzia dopuścił się uchybienia w zakresie skompletowania akt niezbędnych do rozpoznania sprawy, a ponadto, że uchybienia te mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> A. Bińczyk, M. Kopacz, *op. cit.*, str. 136, podobnie w orzecznictwie wyrok NSA z 10 maja 2012 I OSK 266/12  
cbois

## ROZDZIAŁ 5

### Uzupełniające postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym

#### 5.1. Przebieg rozprawy przed sądem administracyjnym i dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu.

##### 5.1.1. Sprawozdanie (referat) sędziego oraz żądania, wnioski i wyjaśnienia stron

Postępowanie wyjaśniające jest częścią postępowania rozpoznawczego, stanowiącego podstawowe stadium postępowania sądownoadministracyjnego, w którym sąd rozpoznaje sprawę administracyjną<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 90 § 1 p.p.s.a. sąd orzekający rozpoznaje sprawę na rozprawie<sup>2</sup>. W postępowaniu rozpoznawczym obowiązuje generalna zasada, iż rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, a zatem wydanie wyroku (por. art. 132 p.p.s.a.), następuje po zakończeniu rozprawy na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.)<sup>3</sup>. Dokonując analizy przepisów prawnych odnoszących się do postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, należy mieć na względzie, iż główny akcent tego postępowania został położony przez ustawodawcę na art. 133 § 1 i uzupełniająco na art. 106 p.p.s.a.

Zgodnie z § 40 reg. WSA, przeprowadzenie rozprawy powinno być poprzedzone naradą wstępną składu orzekającego w celu wspólnego omówienia występujących w sprawie problemów prawnych. Celem narady wstępnej jest przygotowanie składu sądownoadministracyjnego do rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej. Konieczne jest więc, aby wszystkie kwestie prawne związane z podstawami prawnymi i faktycznymi zaskarżonego aktu lub czynności zostały szczegółowo omówione przez skład orzekający. Daje to podstawę do realizacji zasady szybkości postępowania sądownoadministracyjnego, zgodnie z którą rozstrzygnięcie sprawy powinno nastąpić na pierwszym posiedzeniu, bez odraczania rozprawy i bez odraczania ogłoszenia wyroku. Szczególna rola przypada sędziemu sprawozdawcy, który powinien nie tylko zwięźle przedstawić stan prawny i faktyczny sprawy sądownoadministracyjnej, ale również powinien zwrócić uwagę na wszystkie kwestie, których wyjaśnienie jest konieczne dla oceny zgodności

<sup>1</sup> J. P. Tarno [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) System prawa administracyjnego t. 10 - *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016 r., s. 337.

<sup>2</sup> Tylko wyjątkowo – w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym.

<sup>3</sup> Jeżeli nie zachodzą okoliczności uzasadniające rozpoznanie w trybie uproszczonym (art. 119 i 121 p.p.s.a.).

z prawem zaskarżonych do sądu działań lub bezczynności organu, w tym prawidłowości ustalenia stanu faktycznego z zachowaniem reguł procesowych przez organ wykonujący administrację publiczną<sup>4</sup>.

Co do zasady, stawiennictwo na rozprawie nie jest obowiązkowe (art. 91 § 3 p.p.s.a.), a nieobecność na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy (art. 107 p.p.s.a.). Sąd może jednak zarządzić stawienie się stron lub jednej z nich osobiście lub przez pełnomocnika w celu dokładniejszego wyjaśnienia sprawy. Przepis nie przewiduje bezpośredniej sankcji za niestawiennictwo. Należy uznać zatem, że sankcją za niestawiennictwo może być niekorzystne dla strony rozstrzygnięcie sprawy z uwagi na jej niedokładnie wyjaśnienie ze względu na brak możliwości jej wyjaśnienia przez sąd<sup>5</sup>.

Rozprawa obejmuje ciąg sformalizowanych czynności od jej otwarcia aż do jej zamknięcia, a z przebiegu rozprawy protokolant pod kierunkiem przewodniczącego spisuje protokół (art. 100 § 1 p.p.s.a.). Z treści tego przepisu wynika, że za merytoryczną treść protokołu odpowiada przewodniczący składu orzekającego, którego obowiązkiem jest dbanie o to, aby protokół odzwierciedlał rzeczywisty przebieg rozprawy.

Rozprawa zgodnie z art. 106 § 1 p.p.s.a. rozpoczyna się od sprawozdania (referatu) sędziego sprawozdawcy. Sprawozdanie to ma na celu syntetyczne i chronologiczne zaprezentowanie stanu sprawy na podstawie akt postępowania administracyjnego, skargi strony oraz odpowiedzi na skargę strony załączonej przez organ administracji. W szczególności powinno ono wskazywać, jakie ustalenia faktyczne zostały przyjęte przez organ, czy są one kwestionowane przez stronę skarżącą, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Ponadto sędzia sprawozdawca powinien odnieść się do przyjętej przez organ administracji publicznej podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz zawartej na jej poparcie argumentacji<sup>6</sup>. Referat jest tą częścią rozprawy, której celem jest rekonstrukcja zdarzeń poprzedzających otwarcie posiedzenia sądu pierwszej instancji, a jego istotne znaczenie wynika z faktu, iż w tym momencie postępowania sąd przedstawia ustalony przez organ administracji stan faktyczny sprawy oraz zarzuty strony m.in. w zakresie prawidłowości jego ustalenia i wpływu tychże ustaleń na wydane rozstrzygnięcie.

Następnie przewodniczący składu udziela orzekającego udziela głosu kolejno stronom i uczestnikom postępowania. Zgodnie z art. 106 § 2 p.p.s.a., po złożeniu sprawozdania, strony – najpierw skarżący, a potem organ – zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski (w tym dowo-

<sup>4</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s.213.

<sup>5</sup> T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 678.

<sup>6</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego administracyjnego*, Warszawa 2011. s. 374.

dowe) oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków. Przewodniczący udziela głosu pozostałym stronom według ustalonej przez siebie kolejności, a na żądanie prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, jeśli występują w danej sprawie, w każdym czasie, z pominięciem kolejności wskazanej w art. 106 § 2 p.p.s.a.

Stosownie zaś do art. 104 p.p.s.a. w toku posiedzenia wnioski, oświadczenia, uzupełnienia i sprostowania wniosków i oświadczeń można zamieścić w załączniku do protokołu. Istotą załącznika jest przedstawienie w formie pisemnej swoistego streszczenia ustnej wypowiedzi strony w toku posiedzenia w celu nadania jej formy dokumentu, stanowiącego integralną część akt sprawy. Załącznik do protokołu spełnia rolę pomocniczą w stosunku do obowiązującej zasady ustności rozprawy. Powinien ograniczyć się do zreferowania i streszczenia ustnych wywodów i wniosków przedstawionych uprzednio na rozprawie<sup>7</sup>.

Regulacja zawarta w art. 106 § 2 p.p.s.a. gwarantuje prawo stron do przedstawienia wyjaśnień w zakresie żądania i wniosków wypływających z treści skargi, podstaw faktycznych i prawnych dla uzasadnienia tych żądań i wniosków<sup>8</sup>. Ponadto skład orzekający może przez zadawanie pytań stronie zmierzać do wyjaśnienia tych okoliczności, które są – z uwagi na treść skargi lub odpowiedzi na skargę – niejasne, nieprecyzyjne lub budzą wątpliwość. A. Hanusz dodaje że, kontrola prowadzona przez sąd administracyjny musi objąć sprawę w całości. Dlatego poszukiwane fakty mogą dotyczyć twierdzeń zarówno sformułowanych w zarzutach i wnioskach skargi, jak i nieznajdujących się w ogóle w skardze<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu można się spotkać z tezą, że należałoby się zastanowić, czy złożone przez stronę wypowiedzi można postrzegać, jako instytucję znaną z postępowania cywilnego i karnego, czyli dowód z wyjaśnienia stron. Wątpliwość ta wynika z faktu, iż przepisy ustawy p.p.s.a. nie wprowadzają nigdzie literalnie możliwości dopuszczenia wprost dowodu z wyjaśnień stron, ale jednocześnie w art. 106 § 2 p.p.s.a. zostało poniekąd zrekonstruowane prawo stron, do przedstawienia wyjaśnień w zakresie żądania i wniosków wypływających z treści skargi, podstaw faktycznych i prawnych dla uzasadnienia żądań i wniosków. W ocenie P.G. Bartosz-Burdiak z uwagi na ustawową delegację zawartą w art. 106 § 5 p.p.s.a. sąd

<sup>7</sup> Por. wyrok SN z 13 listopada 2003 r., I CK 229/02, Biuletyn SN 2004, nr 4, poz. 9.

<sup>8</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2016, s. 373 *Wypowiedzi skarżącego powinny zawierać żądania i wnioski wypływające z treści skargi, chyba że modyfikuje je na rozprawie. W przypadku organu jego żądania i wnioski powinny wynikać z treści odpowiedzi na skargę. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków. W razie potrzeby, np. w związku z zadawaniem pytań przez członków składu orzekającego, strony mogą (ale nie muszą) udzielać wyjaśnień.*

<sup>9</sup> A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP z 2009 r., nr 2, s. 46.

administracyjny posługuje się podobnym, jak sąd powszechny, wachlarzem zasad postępowania dowodowego<sup>10</sup>.

Nie negując roli uprawnień stron wynikających z art. 106 § 2 p.p.s.a., w mojej ocenie, przedstawione wyżej wątpliwości należy ocenić krytycznie chociażby z tego faktu, że delegacja z art. 106 § 5 p.p.s.a. nie dotyczy art. 246 i 247 k.p.c., bowiem w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie mogą mieć zastosowania dowody z zeznań świadków<sup>11</sup>. O charakterze wyjaśnień stron na rozprawie wypowiedział się również NSA w wyroku z 20 października 2009 r.<sup>12</sup> i podkreślił, że strony (na rozprawie – dop. autora) mogą wskazywać ponadto podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków. Wobec powyższego wyjaśnień stron składanych w tym trybie nie należy traktować jako dowodów, ale jako twierdzenia strony w przedmiocie postrzegania sprawy, których wartość ocenia sąd w świetle akt sprawy i mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa.

### **5.1.2. Wniosek dowodowy strony**

Rozprawa może również posłużyć do przeprowadzenia uzupełniającego dowodu z dokumentu wraz z rozważeniem jego wyników (w postaci wydania postanowienia dowodowego)<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Przede wszystkim z wnioskiem o przeprowadzeniu dowodu uzupełniającego z dokumentu może wystąpić strona postępowania. Wniosek ten powinien zostać złożony najpóźniej przed zamknięciem rozprawy<sup>14</sup>. Może on być elementem skargi lub też mieć charakter pisma procesowego, złożonego na rozprawie lub poza rozprawą. Wniosek dowodowy wymaga uzasadnienia, w którym strona powinna wykazać, że w świetle posiadanych przez nią dokumentów stan faktyczny jest inny niż wynikający z akt sprawy, a przeprowadzenie dowodu z posiadanego dokumentu jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych okoliczności i jednocześnie nie spowoduje przedłużenia postępowania w sprawie. Do wniosku strona powinna dołączyć ory-

<sup>10</sup> P.G. Bartosz-Burdiak, *Zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym – jak unikać błędów przy inicjowaniu postępowań i w czasie ich trwania*, Temidium 2015, nr 4, s.43.

<sup>11</sup> Szerzej podrozdział 5.1.9.1.

<sup>12</sup> II OSK 1618/08 cbois.

<sup>13</sup> Dowód z dokumentu można również przeprowadzić poza rozprawą – szerzej podrozdział 5.1.6.2. i 5.5.

<sup>14</sup> W wyroku z 9 września 2005 r., I FSK 76/05, Lex, nr 173111 NSA stwierdził, że jeżeli dokument został złożony przez stronę w sądzie już po zamknięciu rozprawy, choć przed wydaniem wyroku, to sąd nie jest zobligowany do ustosunkowania się do niego w wydanym wyroku, a tym bardziej do jego uwzględnienia. Podobnie wyrok z 6 lipca 2017 WSA w Lublinie I SA/Lu 51/16 cbois.

ginał bądź poświadczony za zgodność z oryginałem dokument, na który się powołuje w swoim wniosku i który, w jej ocenie, ma stanowić dowód uzupełniający w sprawie.

W mojej ocenie nie zasługuje na akceptację teza, że wniosek o przeprowadzenie dowodu przez sąd może zostać złożony wyłącznie na rozprawie<sup>15</sup>, ponieważ nie ma przepisu, który by tego zakazywał. Ograniczenie czasowe do złożenia wniosku dowodowego dotyczy tylko i wyłącznie okoliczności zamknięcia rozprawy<sup>16</sup>. Ponadto, z praktyki sądowej wynika, że wniosek taki jest często elementem skargi lub pisma procesowego złożonego przed rozprawą<sup>17</sup>. Strona może również złożyć wniosek o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w formie ustnej do protokołu rozprawy. Okoliczności uzasadniające wniosek wpisuje się do protokołu rozprawy. Uzasadnienie powinno zawierać, przede wszystkim, oświadczenie wskazujące na okoliczności udowodnienia jakiego faktu będzie służyło przeprowadzenie wnioskowanego dowodu.

Niezależnie czy wniosek dowodowy jest w formie ustnej (do protokołu rozprawy), czy pisemnej, to powinien zawierać trzy elementy: 1) tezę dowodową i jej uzasadnienie, z których powinno wynikać, o jaki dowód chodzi, na jaką okoliczność, 2) wskazanie czy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i 3) wyjaśnienie, że nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania<sup>18</sup>.

Nadto wniosek dowodowy powinien spełniać wymagania pisma procesowego określone w art. 46-47 p.p.s.a. Podobnie jak każdemu pismu procesowemu, któremu nie można nadać prawidłowego biegu wskutek niezachowania wymogów formalnych, jeżeli wniosek dowodowy posiada braki formalne wówczas strona zostaje wezwana do ich uzupełnienia w terminie 7 dni pod rygorem pozostawiania go bez rozpoznania (art. 49 § 1 p.p.s.a.).

### **5.1.3. Wniosek dowodowy strony w formie dokumentu elektronicznego**

<sup>15</sup> Ł. Strzępek [w:] R. Mikosz, G. Radecki, Ł. Strzępek *Pisma strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarze, orzecznictwo wzory*, Warszawa 2008 s.240.

<sup>16</sup> B. Dauter [w:] S. Babiarz, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 200.

<sup>17</sup> Przykłady orzeczeń, w których sądy uznawały wniosek dowodowy jako element skargi za dopuszczalny - wyrok WSA 15 marca 2018 I SA/Sz 68/18 cbois, wyrok WSA z 5 października 2016 II SA/Gd 166/16 cbois.

<sup>18</sup> B. Dauter [w:] S. Babiarz, *op. cit* s. 200.

Istotne zmiany, rozszerzające zakres komunikacji elektronicznej, wprowadzono przepisami ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup> (ustawa ta została zmieniona następnie ustawą z 5 września 2016 o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej<sup>20</sup>), która znowelizowała m.in. p.p.s.a. Powyższe zmiany wprowadziły<sup>21</sup> dopuszczalność wnoszenia pism w formie dokumentu elektronicznego<sup>22</sup>.

Do czasu nowelizacji, w orzecznictwie sądów administracyjnych nie wykształciło się jednolite stanowisko wobec zakresu dopuszczalności stosowania dokumentów elektronicznych (nawet tych opatrzonych bezpiecznym podpisem elektronicznym). Z jednej strony, podkreślano, że dokumenty podpisane w ten sposób nie mogą wywierać skutków prawnych przewidzianych ustawą. Przykładowo NSA w postanowieniu z dnia 9 stycznia 2013 r.<sup>23</sup> zaznaczył, że „dla skuteczności pisma wnoszonego przez stronę drogą elektroniczną konieczne jest późniejsze opatrzenie go własnoręcznym podpisem, bowiem tylko taki podpis spełnia wymagania wynikające z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a.”. Jednocześnie prezentowany był pogląd, zgodnie z którym „art. 5 ustawy o podpisie elektronicznym ma walor normy ogólnej i dopuszczalne wyjątki jego stosowania muszą być zawarte w ustawie. To, że ustawodawca wprowadził do niektórych procedur przepisy dotyczące składania pism drogą elektroniczną świadczy tylko o chaotycznym sposobie regulowania tej kwestii, który nie może być akceptowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”<sup>24</sup>. W piśmiennictwie akcentowano, że rozbieżności w tym zakresie powinny zostać wyjaśnione jak najszybciej, ponieważ w swej istocie dotyczą dopuszczalności drogi sądowej i realizacji prawa do sądu<sup>25</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na uchwałę NSA z 12 maja 2014 r.<sup>26</sup>, w której Sąd stwierdził „w aktualnym stanie prawnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym – z uwagi na treść art. 46 p.p.s.a. – nie jest dopuszczalne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 183 ze zm – tekst jedn. Dz.U.2017.570 ze zm. z Dz.U. z 2018 r. poz. 696.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2016 poz. 1579.

<sup>21</sup> Od 31 maja 2019 r.

<sup>22</sup> Pojęcie „dokumentu elektronicznego w znowelizowanym p.p.s.a. pojawia się wielokrotnie, w szczególności w art. 12b § 1, § 2, § 3 pkt 1 pkt 2 oraz § 4, art. 37 § 1a, art. 37a, art. 46 § 2a, § 2c i § 2d, art. 47 § 3 i § 4, art. 48n§ 3a, art. 49a, art. 54 § 1a, § 2a, art. 74a § 1, § 2, § 3, § 9 i § 12, art. 77 § 1a, art. 83n§ 5, art. 220 § 3a, art. 235a, art. 236.

<sup>23</sup> I OZ 969/12 cbois.

<sup>24</sup> Postanowienie NSA z 11 grudnia 2012, I OSK 1317/12 cbois.

<sup>25</sup> zob. D. Chromicka *Dokumentacja elektroniczna w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] G. Szpor (red.), D. Chromicka, D. Descours, A. Kaucz Andrzej, M. Madejczyk, E. Perlakowska, B. Pękalski, K. Schmidt *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych* LEX 2013 Nr 179313.

<sup>26</sup> I OPS 10/13, ONSAiWSA 2014/5, poz 5.



U. z 2013 r., poz. 262), w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej (...). W ocenie NSA, nie jest obecnie dopuszczalna sytuacja, w której pismo (dokument elektroniczny) opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym zostanie skierowane do sądu drogą elektroniczną (np. na adres e-mail), następnie będzie weryfikowane w zakresie poprawności złożonego podpisu elektronicznego i spójności danych w nim opatrzonych, drukowane i włączane do papierowych akt sądowych. Tak przetworzony dokument nie będzie już dokumentem elektronicznym, lecz papierowym, a tych nie można – jak wykazano – podpisać elektronicznie. Wymóg podpisu tradycyjnego w tym zakresie jest zatem nie tylko pożądanym, ale przede wszystkim koniecznym”.

Obecnie znowelizowane przepisy przewidują możliwość (nie obowiązek) wnoszenia dokumentów, w tym pism procesowych strony, w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>27</sup>. Tym samym wniosek dowodowy będący pismem procesowym również może zostać wniesiony do sądu w postaci elektronicznej.

Stosownie do treści art. 12b § 2 p.p.s.a.<sup>28</sup>, w postępowaniu sądownoadministracyjnym można wnosić dokumenty elektroniczne do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP), utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji. Z art. 46 § 2a p.p.s.a. wynika, że pismo strony wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinno zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP lub przez zastosowanie innych mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 2 ustawy o informatyzacji, jeżeli takie mechanizmy zostały wprowadzone przez sąd administracyjny. Z kolei art. 12b § 1 p.p.s.a. stanowi, że określony w ustawie warunek formy pisemnej uważa się za niezachowany, jeżeli dokument elektroniczny nie został podpisany w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2a p.p.s.a.. Brak takiego podpisu lub jego ewentualne wady (np. utrata ważności kwalifikowanego certyfikatu) należy zaliczyć do braków formalnych pisma, co oznacza, że powstaje obowiązek wezwania wnoszącego pismo do uzupełnienia takiego braku na zasadach określonych w art. 49 § 1

---

<sup>27</sup> P. Pietrasz [w:] J. Sługocki (red.) *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowno-administracyjnym, Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, , Wrocław 2014, s. 496.

<sup>28</sup> Art. 12b dodany przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dz.U.2014.183) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2019 r.

p.p.s.a<sup>29</sup>. Natomiast zgodnie z art. 49a p.p.s.a<sup>30</sup>, sąd potwierdza wniesienie pisma w formie dokumentu elektronicznego do swojej elektronicznej skrzynki podawczej przez przesłanie urzędowego poświadczenia odbioru w rozumieniu ustawy o informatyzacji, na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny<sup>31</sup>. Urzędowe poświadczenie przedłożenia (UPP) to dokument XML stanowiący urzędowe poświadczenie odbioru, o którym mowa w § 7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych<sup>32</sup>. UPP jest rodzajem urzędowego poświadczenia odbioru (UPO)<sup>33</sup>. Urzędowe poświadczenie przedłożenia jest wystawiane automatycznie w momencie wpłynięcia dokumentu do elektronicznej skrzynki podawczej podmiotu publicznego (ESP) i nie wymaga jakiegokolwiek działania ze strony pracowników tego podmiotu - w przeciwieństwie do urzędowego poświadczenia doręczenia (UPD)<sup>34</sup>. Jedno i drugie generowane jest przez mechanizm ESP.

Problematyka urzędowego poświadczenia przedłożenia (wygenerowanego, co prawda przez system informatyczny organu administracji, jednakże mechanizm generowania UPP przez system sąd administracyjny jest identyczny) była już przedmiotem oceny sądu administracyjnego. NSA w wyroku z dnia 15 marca 2017 r.<sup>35</sup> podniósł, że wątpliwości budzi posłużenie się dokumentem prywatnym (pismem spółki zapewniającej obsługę informatyczną

---

<sup>29</sup> P. Pietrasz, *Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego (nowe rozwiązania)*, ZNSA Administracyjnego 2014, nr 5, s. 33.

<sup>30</sup> Art. 49a dodany przez art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dz.U.2014.183) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2019 r.

<sup>31</sup> W treści urzędowego poświadczenia odbioru informuje się o tym, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, oraz poucza się o prawie strony do rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 74a § 2 p.p.s.a.

<sup>32</sup> Dz.U.2018 poz. 180.

<sup>33</sup> Definiowanego jako dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu lub przez niego doręczanym w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych, określające a) pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny lub który doręcza dokument, b) datę i godzinę wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego – w odniesieniu do dokumentu doręczanego podmiotowi publicznemu, c) datę i godzinę podpisania urzędowego poświadczenia odbioru przez adresata z użyciem mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy o informatyzacji, d) datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru - źródło <https://epuap.gov.pl>.

<sup>34</sup> UPD wymaga podania daty odbioru oraz podpisu elektronicznego odbiorcy - osoby fizycznej, do której kierowane jest pismo. Pismo to odebrać można dopiero po podpisaniu i odesłaniu UPD. Warto zauważyć, że zarówno UPP jak i UPD są - co do swej istoty - urzędowymi poświadczeniami odbioru (UPO), jednak to, kto "odpowiada" za ich wytworzenie determinuje ich nazwę.

<sup>35</sup> I OSK 1729/15 cbois – podobnie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 czerwca 2018 r. I SAB/Go 31/18 cbois - *wygenerowane poświadczenie doręczenia stanowi dowód na realną możliwość zapoznania się adresata z treścią pisma. Poświadczenie doręczenia jest niezaprzeczalnym urzędowym poświadczeniem odbioru. Urzędowego poświadczenia przedłożenia wniosku nie sposób podważyć oświadczeniem organu, iż brak było w skrzynce odbiorczej korespondencji.*

urzędu) celem wykazania, że przedstawiony przez skarżącego (organ) wygenerowany urzędowy dokument elektroniczny nie stanowi potwierdzenia okoliczności odebrania korespondencji kierowanej drogą elektroniczną. Zdaniem Sądu, ewentualna możliwość celowego "przygotowania" dokumentu powinna być wykazana przy pomocy bardziej wiarygodnych środków (niż dokument prywatny). Sąd uznał, że wiarygodności dokumentu UPP nie można obalić pismem o charakterze dokumentu prywatnego, mającym świadczyć o niedostarczeniu żądania strony na skrzynkę odbiorczą organu (i tym samym usprawiedliwiającym bezczynności organu w zakresie załatwienia wniosku).

Rozpatrując sytuację, że wniosek dowodowy jest wnoszony do sądu w postaci elektronicznej, pierwszą konsekwencją jego wniesienia będzie wygenerowanie protokołu urzędowego poświadczenia przedłożenia dla skarżącego przez system informatyczny sądu, w którym zostanie określona dokładna data (łącznie z godziną) doręczenia wniosku dowodowego.

Zgodnie z art. 83 § 5 p.p.s.a. datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu. Wprowadzenie pisma do systemu teleinformatycznego nie wiąże się z odczytaniem tego pisma przez pracownika sądu. W praktyce najczęściej data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu będzie tożsama z datą wyekspediowania pisma z urządzenia podmiotu wysyłającego pismo<sup>36</sup>.

Mając na uwadze stanowisko orzecznictwa (wyrażone m. in. w wyżej przytoczonym wyroku NSA z dnia 15 marca 2017 r.), które w istocie „wzmacnia” moc dowodową poświadczenia UPP (ponieważ nie można obalić domniemania jego prawdziwości dokumentem prywatnym) obecnie można jedynie domyślać się całej sfery problemów związanych z wniesieniem np. wniosku dowodowego w formie elektronicznej w przysłowiowe „5 minut” przed rozprawą. Podobne problemy może powodować fakt niezapoznania się sądu z wnioskiem dowodowym złożonym przed rozprawą z „powodów technicznych związanych z awarią systemu”. Oczywiście dopiero kilkuletnia praktyka pokaże, jak te nowe rozwiązania będą funkcjonowały, ale już teraz w literaturze można spotkać się z podobnymi obawami. P. Ruczkowski podnosi, że wśród zagrożeń, jakie wiążą się z procesem informatyzacji postępowania sądowniczo-administracyjnego, należy wymienić np. problem z prawidłowym funkcjonowaniem urządzeń i oprogramowania informatycznego, problemy mogą pojawić się również z interpre-

---

<sup>36</sup> P. Pietrasz *Sprawiedliwość proceduralna a informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi* [w:] J. Zimmermann (red.) *Aksjologia prawa administracyjnego tom II*, Warszawa 2017, s. 107.

tacja nowych pojęć i zwrotów z zakresu terminologii informatycznej, np. „forma elektroniczna dokumentu”, „postać elektroniczna dokumentu”<sup>37</sup>.

Trzeba również podkreślić, że w nowych regulacjach p.p.s.a. przyjęto zasadę fakultatywnego dokonywania elektronicznych czynności procesowych przez strony oraz fakultatywnego zastosowania komunikacji elektronicznej pomiędzy stroną, a sądem, przy czym to od strony zależałoby zastosowanie nowoczesnych technologii w postępowaniu. Zgodnie z art. 47 § 3 p.p.s.a. przypadku pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego odpisów nie dołącza się. W celu doręczania dokumentów stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd sporządza kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków. Tym samym z jednej strony w przypadku pism w formie dokumentu elektronicznego przepis ten znosi obowiązek stron doręczania pism procesowych, z drugiej zaś strony kreuje obowiązek sądu doręczenia uwierzytelnionych kopii wydruków dokumentów stronie, która nie stosuje środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism<sup>38</sup>.

#### **5.1.4. Przeprowadzenie postępowania dowodowego z urzędu**

Sąd może przeprowadzić postępowanie dowodowe również z urzędu, co należy jednak do rzadkości, bo sąd administracyjny dokonuje ustaleń faktycznych jedynie w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione celami tego postępowania, a więc ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu, co oznacza, że co do zasady sąd nie może dokonywać ustaleń, które zmierzałyby do merytorycznego rozstrzygnięcia<sup>39</sup>.

Zdaniem NSA „Sądowi administracyjnemu mógłby być postawiony zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a., pomimo że z wnioskiem o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów nie wystąpiła w postępowaniu żadna ze stron. Zarzut byłby uzasadniony jednakże tylko wtedy, gdyby zostało ustalone, że pomimo zachodzących wątpliwości w sprawie, sąd administracyjny nie zdecydował o przeprowadzeniu dowodu z dokumentu, chociaż powinien i mógł to zrobić w świetle przesłanek powołanego przepisu”<sup>40</sup>. Jednocześnie trzeba zaznaczyć,

<sup>37</sup> P. Ruczkowski *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Roczniki administracji publicznej 2016 r, nr 2 s. 164.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 235a. p.p.s.a. opłatę kancelaryjną pobiera się również za wydruki pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego sporządzane w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism.

<sup>39</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A.Kabat, *op. cit.*, s.199.

<sup>40</sup> Zob. wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., II GSK 187/08, Lex nr 567032; wyrok NSA z 15 kwietnia 2008 r., II FSK 217/07, Lex nr 401671.

że dopuszczenie przez sąd dowodu z urzędu nie może być uznane za działanie, które narusza zasadę bezstronności sądu i równości stron<sup>41</sup>.

W mojej ocenie, należałoby również rozważyć czy, jeżeli w toku orzekania pojawiły się wątpliwości co do kompletności akt administracyjnych (o czym było mowa w poprzednim rozdziale), a następnie akta te zostały uzupełnione przez organ – materiały te nie powinny być załączone do akt sprawy przez wydanie postanowienia w trybie art. 106 § 3 z urzędu.

Uważam nadto, że warto na zagadnienie przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodnego z urzędu spojrzeć z perspektywy zasady niezwiązania sądu zarzutami skargi. W piśmiennictwie podnosi się, że wykładnia poczyniona jeszcze na gruncie art. 51 ustawy o NSA<sup>42</sup> pozostaje nadal aktualna<sup>43</sup>. W orzecznictwie tamtego okresu wypracowano pogląd, zgodnie z którym niezwiązanie granicami skargi powoduje, że „sąd ma obowiązek rozpatrzyć sprawę rozstrzygniętą zaskarżoną decyzją z punktu widzenia zgodności z prawem całego postępowania administracyjnego. Oznacza to nie tylko zezwolenie i uprawnienie sądu do wykroczenia poza granice zaskarżenia, lecz również jego obowiązek – stosownego rozstrzygnięcia jeżeli tylko zajądą wymagające reakcji wadliwości kontrolowanego aktu lub czynności”<sup>44</sup>.

#### **5.1.5. Dokument w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a.**

Dla ustalenia pojęcia dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. należy zestawić dwa pojęcia, którymi posługuje się ten przepis: pojęcie dowodu i dokumentu. Zestawienie „dowodu z dokumentu” wyłącza rozumienie pojęcia dokumentu jako wszelkich dowodów. Artykuł 106 § 3 p.p.s.a. wprowadza *expressis verbis* ograniczenie, stanowiąc, że dopuszczalny jest dowód z dokumentów. Nie jest zatem dopuszczalne przyjęcie, że jest możliwe przeprowadzenie innych dowodów bowiem, prawo procesowe wyraźnie rozgranicza rodzaje dowodów, a jednym z nich jest właśnie dokument.

##### **5.1.5.1. Problem definicji dokumentu.**

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w art. 106 § 3 p.p.s.a. nie zdefiniowano pojęcia dokumentu. Również kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia

<sup>41</sup> Wyrok SN z 13 lutego 2004 r., IV CK 24/03, OSNC 2005, nr 3, poz. 45.

<sup>42</sup> Ustawa z 11maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym Dz. U. poz. 368 ze zm. (uchylona).

<sup>43</sup> A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, *op.cit.*, s. 453.

<sup>44</sup> Wyrok NSA z 26 maja 1998, II SA 915/97, cbois.

dokumentu<sup>45</sup>, choć się nim posługuje<sup>46</sup>. Definicji dokumentu nie zawierają również przepisy o.p., ani poszczególnych ustaw podatkowych.

Z uwagi na to (a również na fakt, że ustawodawca, mimo założenia całościowego uregulowania procedury sądownoadministracyjnej w odrębnej ustawie, zastosował w art. 106 § 5 p.p.s.a. odesłanie do przepisów k.p.c. o postępowaniu dowodowym), zasadne wydaje się sięgnięcie do dorobku doktryny i orzecznictwa również na gruncie postępowania cywilnego. W literaturze zarysowała się pewna rozbieżność ogniskująca się wokół rozumienia pojęcia „dokument” użytego w art. 106 § 3 p.p.s.a.

B. Dauter wskazuje<sup>47</sup>, że przez odesłanie zawarte w art. 106 § 5 p.p.s.a. przez dokument, o którym mowa art. 106 § 3 p.p.s.a., należy rozumieć dokument urzędowy i dokument prywatny, które to pojęcia zostały zdefiniowane w k.p.c.

Z kolei A. Tokarz podnosi, że nie powinno ulegać wątpliwości, iż skoro postępowanie sądownoadministracyjne służy kontroli administracji publicznej to pojęcie „dokument” należy wyklądać w sposób najbardziej zbliżony do tego, jaki funkcjonuje w administracji, ponieważ odwołanie do k.p.c. nie rozwiązuje problemu definicji dowodu, a ponadto odnosi się ono tylko do postępowania dowodowego, czyli sposobu przeprowadzania dowodu<sup>48</sup>.

Definicja dokumentu w nauce prawa administracyjnego jest kwestą budzącą wątpliwości dlatego też określenie jego desygnatów nie jest zadaniem łatwym. Z jednej strony można wyróżnić definicje maksymalizujące zakres przedmiotowy pojęcia dokument (tzw. szerokie rozumienie). Komentatorzy k.p.a. i o.p. definiują dokument jako akt pisemny stanowiący wyrażenie określonej myśli lub wiadomości<sup>49</sup>. Definicja ta niewątpliwie wywodzi się z procedury cywilnej gdzie dokument jest definiowany jak każdy przedmiot, w którym zawarta jest myśl, przejaw ludzkiej działalności, a jego zasadniczą funkcją jest utrwalanie określonych spostrzeżeń lub oświadczeń wszelkiego rodzaju w celu przedstawienia ich w tej formie przy-

<sup>45</sup> K.p.a. określa natomiast cechy dokumentu urzędowego – podrozdz. 5.1.5.3.

<sup>46</sup> Definicje takie, w tym definicje dokumentu urzędowego, znajdują się natomiast w innych aktach prawnych, w szczególności: w art. 6 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), zgodnie z którym „dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”; w art. 2 pkt 3 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.), zgodnie z którym „dokumentem jest każda utrwalona informacja niejawna”, i w art. 115 § 14 k.k., zgodnie z którym „dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne”.

<sup>47</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, *op.cit.*, s. 374.

<sup>48</sup> A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu dowodowym*, ZNSA nr z 2017, s. 76.

<sup>49</sup> B. Adamiak, J. Borkowski *Postępowanie administracyjne*, s. 208. P. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz.*, Wrocław 2002, s. 23. Podobnie - por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112 - Dokumentem jest akt pisemny stanowiący uzewnętrznienie określonych myśli lub informacji.

szłości. Dokumenty w tym znaczeniu, posiadają określoną treść myślową, i różnią się od innych tzw. rzeczowych środków dowodowych<sup>50</sup>.

Zgoła odmienny pogląd prezentuje G. Łaszczyca, który postuluje, wąskie rozumienie pojęcia dokumentu i wskazuje, że k.p.a. nie definiując pojęcia dokumentu, zawiera określone wskazanie co do jego rozumienia. Zdaniem tego autora wynika ono z treści art. 75 § 1 k.p.a. Norma ta wymienia bowiem dokument jako przykład środka dowodowego, ustalając jednak ogólną zasadę, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Taka konstrukcja środka dowodowego, opartej na kategorii „wszystko”, oznacza, że dokument, jako jedna z wielu dopuszczalnych postaci dowodów, wymaga wąskiego ujęcia. Nie ma podstaw, a jednocześnie także potrzeby, nadawania pojęciu dokumentu szerszego znaczenia, skoro inne środki dowodowe, podobne tylko co do niektórych elementów konstrukcyjnych do dokumentu (np. plany, szkice, rysunki i inne) mieszczą się formule „wszystko” i mogą stanowić dowód w postępowaniu administracyjnym ogólnym (należą do kategorii środków dowodowych nienazwanych)<sup>51</sup>.

Trzeba mieć świadomość, że powyższe trudności ze zdefiniowaniem pojęcia dokumentu, jak również różnorodność dokumentów jaka występuje w obrocie prawnym powoduje, że w literaturze przedmiotu spotyka się wiele podziałów i klasyfikacji dokumentów, które w istocie swej nie mają waloru definicyjnego, a jedynie porządkowy.

Na powyższe trudności nałożyła się nowelizacja prawa w zakresie regulacji cywilnoprawnych w postaci ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>52</sup>. Nowelizacja to wprowadziła, po pierwsze w art. 77 ze zn. 3 k.c., definicję dokumentu - zgodnie z treścią, którego dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Po drugie w art. 77 ze zn. 2 wprowadził nową formę środka dowodowego tzw. „formę dokumentową”. Z powyższych regulacji wynika, że a) dokument to nośnik, o ile zawiera informację i umożliwia poznanie jej treści, b) informacja jest konstytutywną cechą dokumentu. Co prawda powyższa nowelizacja nie dotyczyła wprost postępowania sądoadministracyjnego, ale w literaturze pojawiły się – słuszne w mojej ocenie głosy – że miała szerszy zakres oddziaływania, w tym na sposób rozumienia pojęcia „dowód z dokumentu” w p.p.s.a.<sup>53</sup>.

Podsumowując, aby dany przedmiot mógł być zakwalifikowany jako dokument:

<sup>50</sup> K. Flaga-Gieruszyńska [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 446.

<sup>51</sup> G. Łaszczyca, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1311.

<sup>53</sup> Zob. A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu dowodowym*, ZNSA nr z 2017, s. 76

- powinien posiadać określoną treść intelektualną, wyrażoną słowem pisanim, mówionym lub grafiką<sup>54</sup>,
- utrwaloną na odpowiednim nośniku,
- potwierdzającą (wyrażającą) pewien stan rzeczy,
- nie musi być opatrzony podpisem (własnoręcznym, elektronicznym), choć powinien pozwalać na ustalenie jego autora (wystawcy)<sup>55</sup>.

Powyższe cechy dokumentu wynikające z definicji znowelizowanego k.c. znalazły swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w definicji dokumentu elektronicznego z art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji, która znowelizowała p.p.s.a.

### 5.1.5.2. Dokument elektroniczny jako dowód z dokumentu

W przepisach p.p.s.a. określenie „dokument elektroniczny” pojawiało się obok funkcjonującego już określenia „dokument”. Niewątpliwie to drugie określenie jest szersze i – co należy podkreślić – jak się wydaje mieści w sobie również zawartość merytoryczną pojęcia „dokument elektroniczny”. Zdaniem P. Pietrasza spostrzeżenie to jest istotne przede wszystkim ze względu na postanowienia art. 106 § 3 p.p.s.a.<sup>56</sup>.

Powyższa uwaga dotycząca, że pojęcie „z dokumentów” użyte w art. 106 § 3 p.p.s.a. mieści w sobie merytoryczną zawartość pojęcia „dokument elektroniczny” oznacza, że zdaniem tego autora przedmiotem dowodu może być dokument elektroniczny. W mojej ocenie, ta słuszna konstatacja, ma bardzo daleko idące konsekwencje. Nietrudno bowiem sobie wyobrazić sytuację złożenia wniosku dowodowego w formie elektronicznej (opisanego w podrozdziale 5.1.3.), którego załącznikiem będzie dokument w formie elektronicznej. Innymi słowy, w takiej sytuacji, mamy dwie płaszczyzny rozumienia pojęcia dokument elektroniczny – pierwszą „dokument elektroniczny” jako pismo procesowe - wniosek dowodowy, drugą „dokument elektroniczny” jako przedmiot dowodu z dokumentu.

W literaturze podkreśla się, że celem ustawowego uregulowania pojęcia dokumentu elektronicznego była potrzeba adaptacji współczesnych metod komunikacyjnych w ramy procedur sądowych<sup>57</sup>. Definicję terminu „dokument elektroniczny” zawiera w art. 3 pkt 2 ustawy

<sup>54</sup> Por. T. Ereciński, *Z problematyki dowody z dokumentu w sądowym postępowaniu cywilnym*, *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Z. Resicha*, Warszawa 1985, s. 77. Autor ten wskazuje, że Po pierwsze, musi wyrażać jakąś wiadomość (myśl), która ma być przedstawiona za pomocą zrozumiałych znaków (alfabet, cyfry lub inne znaki), i po drugie, ma być utrwalona na określonym materiale, który umożliwi jego wielokrotne wykorzystanie w przyszłości.

<sup>55</sup>Zob. A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu dowodowym*, ZNSA nr z 2017, s. 76.

<sup>56</sup> P. Pietrasz, *Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego (nowe rozwiązania)*, ZNSA z 2014, nr 5, s. 23

<sup>57</sup> M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*,



o informatyzacji. Zgodnie z tym przepisem dokumentem elektronicznym jest stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Z definicji tej można wywieść, że dokumenty elektroniczne to nie tylko dokumenty zawierające tekst, czyli tzw. dokumenty tekstowe zawierające informacje utrwalone za pomocą znaków alfabetu i reguł językowych, ale również inne dokumenty elektroniczne, w tym np. postaci audiowizualnej.

Definicja dokumentu elektronicznego w literaturze przedmiot budzi uzasadnione obawy. W komentarzach zwraca się uwagę, że przed wprowadzeniem następnych zmian (w zakresie nowelizacji ustawy o działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>58</sup> – dop. mój) należałoby rozwiać wątpliwości, jakie definicja ta (dokumentu elektronicznego – dop. mój) budzi w odniesieniu do możliwości odróżnienia dokumentu elektronicznego od innych dokumentów ustawowo zdefiniowanych w prawie cywilnym, karnym i administracyjnym.

Zwracano uwagę, że nie powinno się obecnie unikać uzgodnień interdyscyplinarnych, i to nie tylko w obrębie systemu prawa, między jego gałęziami, lecz także z naukami pozaprawnymi, w tym informatyką. Trudno też całkowicie odrzucać potoczne rozumienie np. użytkowników Internetu, dla których dokumentem jest każdy plik w formacie HTML i każda strona WWW. Wskazywano, że w ujęciu interdyscyplinarnym należy przyjąć, że powstanie dokumentu wiąże się z agregacją danych. Można dokumentom nadać różną wartość informacyjną i w zależności od niej różną wartość dowodową, a jako istotny czynnik różnicujący te wartości potraktować złożenie podpisu i jego rodzaj<sup>59</sup>.

Trzeba również pamiętać, że dokumenty elektroniczne mogą również przybrać (a w przypadku prowadzenia akt sprawy jednocześnie w formie papierowej i elektronicznej – przybiorą<sup>60</sup>) postać tradycyjnego wydruku. W tym znaczeniu informatyczny nośnik danych na którym dokument jest zapisany nie będzie miał znaczenia dla zakwalifikowania go jako dokumentu.

---

Warszawa 2012, s. 41.

<sup>58</sup> Przed 17 czerwca 2010 r. definicja dokumentu elektronicznego w ustawie o informatyzacji brzmiała - stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych.

<sup>59</sup> Zob. komentarz do art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji G. Szpor [w:] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015.

<sup>60</sup> Nawet jeśli w postępowaniu administracyjnym posłużono się środkami komunikacji elektronicznej, to na potrzeby sprawy sądowniczoadministracyjnej nadal konieczne jest przenoszenie dokumentów elektronicznych na nośniki papierowe. szerzej zob. P. Ruczkowski, *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niznik-Dobosz (red.), Warszawa 2014, s. 290–307.

Już przed zmianą stanu prawnego NSA wskazywał, że dokument, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a., może być dopuszczony jako dowód uzupełniający w postępowaniu przed sądem administracyjnym na nośniku informacji, umożliwiającym zapoznanie się z jego treścią; może to być zatem także fotokopia<sup>61</sup> albo, "wersja elektroniczna" dokumentu zakodowana w formacie xml<sup>62</sup>.

W literaturze podkreśla, się że należy rozróżnić dokument elektroniczny *sensu stricto* (istniejący w tej formie od początku) i dokument elektroniczny *sensu largo* (czyli taki, który przybrał formę elektroniczną w wyniku np. zeskanowania)<sup>63</sup>. Warto zauważyć, że problemem dokumentu elektronicznego *sensu stricto*, który przybiera formę dokumentu wydrukowanego był już przedmiotem rozważań sądów w okresie przed nowelizacją – i sądy dopuszczały możliwość przeprowadzenia dowodu z takiego dokumentu w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. Przykładowo w wyroku z dnia 14 kwietnia 2017 r. NSA wskazał, że wydruk z logów (elektronicznych potwierdzeń logowania) systemowych potwierdzony przez osobę go wykonującą jest takim dokumentem i może on stanowić dowód z dokumentu prywatnego, możliwy do przeprowadzenia przez sąd w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a<sup>64</sup>.

Konsekwencją poglądu wyrażonego przez sąd w powyższym wyroku, a obecnie dodatkowo wzmocnionym zmianami ustawodawczymi w zakresie dokumentu elektronicznego – w mojej ocenie – będzie potrzeba rozważania dopuszczalności innych dokumentów tego typu. Rozważania będzie wymagała chociażby kwestia dowodu ze strony internetowej, korespondencji email<sup>65</sup>, smsów itd<sup>66</sup>. Z jednej strony w literaturze podnosi się, że np. znajdującej się w sieci strony internetowej nie należałoby traktować jako *sensu stricto* dokumentu, a jedynie jako zbiór danych, który może zawierać określone treści. Z tego względu każda z form utrwalenia strony internetowej w postaci wydruku będzie w istocie odtworzeniem zawartości monitora, swoistą reprodukcją treści, którą wyświetla przeglądarka przetwarzając określone dane informatyczne<sup>67</sup>. Z drugiej strony, wskazuje się, że w wielu regulacjach prawnych ustawodawca nawiązuje do medium internetu polecając instytucjom publicznym tworzenie stron

<sup>61</sup> Wyrok NSA z 2 sierpnia 2017 r. II FSK 1496/17 cbois.

<sup>62</sup> Wyrok NSA z 18 listopada 2010 r, II GSK 1252/10 cbois.

<sup>63</sup> A. Tokarz, *op.cit.* s. 81.

<sup>64</sup> Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r. I OSK 2188/16 cbois podobnie wyrok NSA z 18 listopada 2016 roku sygn. akt I OSK 1698/16 cbois.

<sup>65</sup> Na gruncie orzecznictwie postępowania cywilnego podnosi się, że na podstawie wydruku email sąd może ustalić stan faktyczny, a wydruk ten to nie dowód z dokumentu, ale inny środek dowodowy.

<sup>66</sup> W orzecznictwie można spotykać się z próbą inicjowania postępowania dowodowego z dowodu w postaci strony internetowej np. wyrok WSA z 26 listopada 2015 II SA/Rz 4/15 cbois.

<sup>67</sup> S. Pawelec, B. Trędowski, *Strona internetowa jako źródło dowodowe*, Przegląd Prawa Handlowego, z 2011 r., nr 7, s. 41.

podmiotowych w ramach Biuletynu Informacji Publicznej jak źródła informacji<sup>68</sup>. W mojej ocenie słuszny jest pogląd, zgodnie z którym zasadne wydaje się nietraktowanie strony internetowej lub emaila jako kartki papieru o raz ustalonej treści, którą można kopiować i poświadcząć jak każdy inny dokument<sup>69</sup>. Konsekwencją tego założenia będzie, że *pima facie*, wydruki ze stron należałyby traktować raczej jako dowód z oględzin – czego sąd administracyjny dokonać nie może<sup>70</sup>.

Kolejną wątpliwość może wzbudzić sytuacja, gdy strona wniesie wniosek dowodowy o przeprowadzaniu dowodu np. z elektronicznego rejestru urzędowego (np. rejestry Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego, Ksiąg Wieczystych) załączonego do wniosku w postaci wydruku z takiego rejestru lub odnośnika (linku) do takiego rejestru. Tak jak wcześniej wspominałem, zastosowanie techniki cyfrowej do wykreowania dokumentu nie powinno mieć wpływu na klasyfikację go jako dowodu<sup>71</sup>. Przed nowelizacją kiedy wydruk z tego typu rejestru był uwierzytelniony sąd uznawał, że może zostać dopuszczony w trybie 106 § 6 p.p.s.a<sup>72</sup>. Obecnie należałby się zastanowić, czy jeżeli we wniosku dowodowym opatrzonym odpowiednio autoryzowanym podpisem elektronicznym wnioskodawca przedstawi np. link do dowodu w urzędowym rejestrze prowadzonym w formie elektronicznej to – czy będzie potrzebne dodatkowe uwierzytelnienie danych wynikowych z rejestru przez wnioskodawcę? Te i podobne dylematy sąd będzie musiał rozstrzygać każdorazowo sąd *ad causam*, ponieważ zważywszy na postępującą informatyzację działalności organów państwowych wiele dokumentów, które dotychczas tradycyjnie występowały w formie „papierowej” będzie funkcjonowało jednie, jako ich elektroniczne odpowiedniki, nie posiadając dotychczasowej materialnej formy.

Należy podkreślić, że wszelkie powyższe postulaty literatury odnoszą się do stanu prawnego sprzed 31 maja 2019 r. i posługują się argumentacją wyprowadzoną z formy dokumentowej k.c., a od chwili wprowadzania pojęcia „dokumentu elektronicznego” p.p.s.a. argu-

<sup>68</sup> A. Tokarz, *op.cit.* s. 82.

<sup>69</sup> S. Pawelec, B. Trędowski, *op. cit.*, s. 44 *Trzeba mieć świadomość, że treści wyświetlane na ekranie monitora są efektem wielu procesów odszyfrowujących, co pozwala na lepsze zrozumienie tego, co za pośrednictwem monitora odbierają nasze zmysły. Wszystkie treści teleinformatyczne mają bowiem swój początek w kodzie składającym się z cyfr 0 i 1 (binarnym), a droga, jaką przebywają, zanim zostaną wyświetlone w ustalonej formie, jest zwykle obojętna dla dowodu na okoliczność treści strony internetowej.*

<sup>70</sup> Sądy oddalały wnioski tego typu uznając, że strona internetowa nie ma walory dokumentu prywatnego zob. wyrok WSA z 3 września 2015 II SA/Sz 2/15 cbois, por. A. Tokarz, *op.cit.* s. 82. Natomiast sądy aprobowały na etapie postępowania administracyjnego dopuszczenie przez organ dowodu z wydruku strony internetowej jako potwierdzający fakt prowadzenia na nieruchomości działalności gospodarczej zob. np wyrok WSA z 25 sierpnia 2105 r. II SA/Lu 875/14 cbois.

<sup>71</sup> Wyrok WSA z 10 maja 2016 II SAB/Kr 147/15 cbois.

<sup>72</sup> Wyrok WSA z 19 października 2018 r. II SA/GI 572/18 cbois.

mentacja ta uległa wzmocnieniu (ze względu na niezwykle szerokie zdefiniowania dokumentu elektronicznego w art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji).

Dokument elektroniczny w postępowaniu przed sądem administracyjnym będzie przybierał postaci materialną (przez wydrukowanie), ale sposób jego prezentacji przed sądem to już tylko „kwestia techniczna”. Natomiast obecny w literaturze pogląd, że przeprowadzenie dowodu elektronicznego, nie wiąże się z koniecznością włączenia go do akt sprawy, ponieważ przeprowadzanie dowodu polega na zapoznaniu się z jego treścią, a opis tej czynności może być zamieszczony w protokole<sup>73</sup>, w mojej ocenie należy rozumieć tak, że postanowienie dowodowe w zakresie dopuszczenia dowodu zostanie wydane, ale ze względu na formę (nośnik) dokumentu nie da się go załączyć do akt prowadzonych w tradycyjnej formie.

### **5.1.5.3. Dokument urzędowy**

Ze względu na kryterium wystawcy i „mocy dowodowej” dokumenty można podzielić na urzędowe i prywatne. Skoro artykuł 106 § 3 p.p.s.a. stanowi o dokumentach, a zatem dopuszczalne są zarówno dokumenty urzędowe, jak i prywatne<sup>74</sup>

W k.p.a. w brzmieniu tekstu pierwotnego obowiązywała zasada równej mocy wszystkich środków dowodowych. Oznaczało to odejście od podziału środków dowodowych na środki „silniejsze” oraz „słabsze”, a w konsekwencji – nie przyznano dokumentom publicznym większej mocy dowodowej. Obecnie, ustawodawca w art. 76 § 1 i 2 k.p.a. (i 194 § 1 i 2 o.p, który jest identyczny w treści) wskazuje, że dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone<sup>75</sup>. Tym samym dokumentom urzędowym<sup>76</sup> przysługują: domniemanie prawdziwości (dokument pochodzi od organu lub jednostki, która go wystawiła) oraz domniemanie zgodności z prawdą (treść dokumentu jest z rzeczywistością). Aby dokument urzędowy korzystał z powyższych domniemań, muszą być spełnione następujące przesłanki:

<sup>73</sup> A. Tokarz, *op.cit.* s. 83.

<sup>74</sup> Wyrok NSA z 6 października 2012, II GSK 164/05, ONSIWSA 2006, nr 2, poz 45.

<sup>75</sup> W mojej ocenie określenie cech dokumentu urzędowego wskazane w tych przepisach k.p.a. i o.p. pozwala na rekonstrukcję definicji dokumentu urzędowego, zgodnie z którą „dokument urzędowy to dokument sporządzony w przepisanej formie przez powołany do tego organ państwowy w zakresie jego działania stanowiący dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone”.

<sup>76</sup> Termin „zaświadczenie” i „dokument urzędowy” są synonimami. Pierwszego z tych pojęć używa się z reguły na określenie wyniku postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń, a termin dokument urzędowy – na określenie jednego z środków dowodowych służących ustalania stanu faktycznego sprawy W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s.162.

1) musi być sporządzony przez powołany do tego organ państwowy lub organ jednostki organizacyjnej, lub inny podmiot, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.,

2) musi być sporządzony w formie prawem przepisanej,

3) organ powinien go sporządzić w zakresie swego działania<sup>77</sup>.

Moc dowodowa dokumentu urzędowego nie jest bezwzględna, gdyż art. 76 § 3 k.p.a. (odpowiednio art. 194 § 3 o.p.) dopuszcza możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentu w celu obalenia domniemania zgodności z prawdą oświadczenia zawartego w dokumencie. Brak jest natomiast trybu obalenia domniemania autentyczności dokumentu. Lukę w zakresie domniemania autentyczności (czy dokument urzędowy nie jest np. flasyfikatem) należy wypełnić w drodze rozszerzającej interpretacji art. 76 § 3 k.p.a i art. 194 § 3 o.p. – przyjęcie innego rozwiązania nakładałoby na organ orzekający obowiązek badania każdego przedstawionego dokumentu celem sprawdzenia, czy pochodzi on od organu, który go wystawił<sup>78</sup>.

Zważywszy na oficjalny charakter administracyjnego postępowania wyjaśniającego prowadzonego zgodnie z wymaganiami zasady pisemności, dokumenty urzędowe (w tym najczęściej - decyzje organów administracji) stanowią podstawowy element materiału dowodowego. Nieuznanie faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym (o ile nie został obalony przeciwdowodem) stanowi naruszenie przepisów prawa procesowego<sup>79</sup>.

Bezpośrednim skutkiem domniemań prawnych z których korzystają dokumenty urzędowe jest skrócenie i uproszczenie postępowania dowodowego – nie istnieje potrzeba udowodnienia faktów stwierdzonych w dokumencie urzędowym. Nadto dopóki dokument urzędowy, znajduje się w obiegu prawnym, dopóty należy go oceniać zgodnie z jego treścią.

Jako przykład „zwiększonej mocy” dowodu z dokumentu urzędowego, może posłużyć wydanie decyzji dla podatnika w trybie art. 86 ustawy o VAT<sup>80</sup>, który był kontrahentem podmiotu wprowadzającego do obrotu faktury niedokumentujące rzeczywistych transakcji, co w konsekwencji doprowadziło, że stał się (kontrahent) adresatem ostatecznej decyzji organu wydanej w trybie art. 108 ust. 1 ustawy VAT. Obie decyzje, a więc decyzja wydana na podstawie art. 86 ust. 1 VAT odmawiająca dokonania odliczenia podatku naliczonego wskazanego na tzw. pustej fakturze i decyzji wydanej w trybie art. 108 ust. 1 VAT muszą być wzajem-

<sup>77</sup> Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2017, s. 250.

<sup>78</sup> Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.* s. 250.

<sup>79</sup> H. Dzwonkowski [w:] H. Dzwonkowski (red.) *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2018 s.1044.

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług t.j. Dz.U. z 2018.2174.

nie „kompatybilne”. Odnoszą się bowiem do tego samego stanu faktycznego, tylko do dwóch stron tej samej czynności. Tym samym jeżeli organ podatkowy wszczynając postępowanie podatkowe w stosunku do podatnika w trybie art. 86 ustawy VAT posiada już ostateczną decyzję (dokument urzędowy) wydaną w trybie art. 108 ust 1 na kontrahenta podatnika, nie może pominąć okoliczności wynikających z tego dokumentu urzędowego<sup>81</sup>.

Nie można jednocześnie tracić z pola widzenia, że przyznanie dokumentowi urzędowemu zwiększonej mocy dowodowej, nie stanowi wyjątku od zasady równej mocy środków dowodowych i nie oznacza pierwszeństwa tego środka dowodowego przed innymi. Oczywiście takie zwiększenie mocy dowodowej dokumentu urzędowego przez system domniemań nasuwa pytanie czy przy badaniu dowodu z dokumentu urzędowego zasada swobodnej oceny dowodów i zasada prawdy materialnej nie zostają w jakiś sposób ograniczone? Zdaniem A. Hanusza zbudowanie podstawy rozstrzygnięcia administracyjnego na domniemaniu urzędowym, jest ze swojej natury sprzeczne z osiągnięciem prawdy materialnej. Traktowanie dokumentu urzędowego jako dowodu zupełnego tj. takiego, którego organ orzekający nie może ocenić swobodnie, powoduje, iż jest on zobowiązany uważać jego treść za dowód tego co zostało w nich urzędów stwierdzone. W konsekwencji podstawa faktyczna rozstrzygnięcia nie musi być, i nie zawsze jest, odbiciem obiektywnie istniejącego stanu faktycznego<sup>82</sup>.

Stwarzając możliwość dla przeprowadzenia przeciwdowodu obalającego domniemanie wiarygodności, czy prawdziwości dokumentów urzędowych, ustawodawca stanął na stanowisku, iż mimo walorów jakie niesie ze sobą stosowanie domniemań prawnych, należy w uzasadnionych wypadkach usunąć wątpliwości, jakie pojawiły się w toku prowadzonego postępowania i stoją na drodze dochodzenia prawdy materialnej<sup>83</sup>. Dokument urzędowy jest zatem traktowany jako w pełni wiarygodny do czasu ukończenia postępowania prowadzonego w trybie art. 76 § 3 k.p.a. i art. 194 § 3 o.p. Domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego jest domniemaniem wzruszalnym, a obalenie jego mocy jest możliwe przez przeprowadzenie skutecznego przeciwdowodu – w konsekwencji obalenia tego domniemania dokument urzędowy jest traktowany tak jak dokument prywatny<sup>84</sup>.

Wracając do wcześniejszego przykładu „wystawcy pustych faktur” dobrą ilustracją stanowiska, zgodnie z którym domniemanie dokumentu urzędowego, nie może stawać na drodze dochodzenia prawdy materialnej, jest orzecznictwo negujące możliwość „automatyczne-

<sup>81</sup> Por. wyrok NSA z 29 listopada 2013 r. I FSK 61/13 cbois.

<sup>82</sup> A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu podatkowym, Ex iniuria non oritur ius* Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego, Poznań 2003, s. 319-320.

<sup>83</sup> A. Hanusz, *Dowód z dokumentu...op.cit.*, s. 323.

<sup>84</sup> Por. L. Guzek, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, MP 2001 nr 1, s.18.

go” powielenia oceny stanu faktycznego wynikającego z dokumentu urzędowego będącego ostateczną decyzją wydaną dla kontrahenta podatnika. Przykładowo w jednym z orzeczeń sąd wskazał, że dokumenty urzędowe sporządzone w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. W ocenie sądu organy podatkowe nie mogły uznać, że wystarczającym dowodem co do okoliczności wykonania spornych prac pozostaje ostateczna decyzja wydana wobec kontrahenta. Nie można bowiem uznać, że pod pojęciem "urzędowego stwierdzenia" można przyjąć ustalenia faktyczne zawarte w innej decyzji tego samego organu podatkowego wydanej wobec innego podatnika. Przeciwnie, należy uznać, że w takim przypadku doszło by do złamania zasady swobodnej oceny dowodów, co w konsekwencji uniemożliwiłoby to dotarcie do prawdy materialnej. Przyjęcie odmiennej tezy nakazywałoby uznać, że w okolicznościach, w których organ podatkowy ustalił by w ostatecznej decyzji stan faktyczny w jednej ze spraw podatkowych, to we wszystkich pozostałych sprawach podatkowych, postępowanie dowodowe ograniczyłoby się jedynie do formalnego powtórzenia ustaleń zawartych w decyzji ostatecznej. Takiego natomiast stanowiska nie można przyjąć<sup>85</sup>.

Orzecznictwo podkreśla nadto, że domniemanie wiarygodności decyzji, jako dokumentu urzędowego, wcale nie oznacza, że organ podatkowy jest związany ustaleniami faktycznymi zawartymi w uzasadnieniu decyzji, bowiem obejmuje ono sentencję decyzji, a nie motywy rozstrzygnięcia, czy ocenę materiału dowodowego dokonaną przez organ ją wydający. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy podstawa faktyczna takiej decyzji jest wykorzystywana jako jedyny (lub główny) dowód w sprawie, i nawet wówczas, gdy umożliwia to skrócenie i uproszczenie postępowania dowodowego<sup>86</sup>. Zjawisko to można uznać za niepokojące, jeżeli prowadzi do ograniczenia gwarancji procesowych stron postępowania podatkowego i naruszenia intuicyjnie rozumianej „sprawiedliwości proceduralnej”<sup>87</sup>. Co prawda ustawodawca nie wprowadził żadnych warunków, pod którymi dowody z innych postępowań mogą zostać włączone w poczet dowodów danego postępowania, ale nie może to powodować dopuszczalność zastosowania tej regulacji automatycznie i bezrefleksyjnie. Za takie warunki mogłyby zostać

---

<sup>85</sup>Wyrok WSA z 15 kwietnia 2011 r. I SA/Po 121/11 cbois. Podobnie WSA w wyroku z 12 grudnia 2013 III SA/Wa 1314/13 cbois, w którym Sąd stwierdził, iż jeżeli przyjąć, że organ związany był ostateczną decyzją w sprawie kontrahenta, w której stwierdzono, że faktury wystawiono w trybie art. 108 ustawy o VAT, niedające prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony z takich faktur u nabywcy, to zbędne byłoby całe postępowanie dowodowe w niniejszej sprawie. Nie ma normy prawnej, nakazującej związanie Sądu ustaleniami zawartymi w ostatecznej decyzji organu w stosunku do innego podmiotu nawet, gdy przedmiotowo sprawa ta związana jest z postępowaniem w innej sprawie.

<sup>86</sup> Wyrok WSA z 3 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 2042/13 cbois.

<sup>87</sup> A. Willenberg *Decyzja jako dowód w postępowaniu podatkowym* Kwartalnik Prawa Podatkowego z 2017 nr 2, s.88.

uznane okoliczności świadczące o braku możliwości lub znacznym utrudnieniu w przeprowadzeniu czynności dowodowej. Kwestia ta stała się przyczynkiem do uzasadnionych rozważań doktryny i orzecznictwa nad prawidłowością działania organów, które nagminnie korzystając z dowodów zebranych przez inne organy, ograniczają uprawnienia strony do udziału w czynnościach dowodowych<sup>88</sup>.

Tym samym, sąd rozważając możliwość dopuszczenia dowodu uzupełniającego z dokumentu mającego na celu wyjaśnienie istotnych wątpliwości dotyczących okoliczności wynikających z dokumentu urzędowego znajdującego się w aktach sprawy, powinien wziąć pod uwagę fakt, że:

- uzasadnienie decyzji użytej w charakterze dowodu jako dokumentu urzędowego nie jest urzędowym stwierdzeniem faktów, ale zawiera „wskazanie” faktów, które organ uznał za udowodnione,
- jest zespołem ocen co do obrazu rzeczywistości, a nie jej urzędowym stwierdzeniem,
- uzasadnienie decyzji nie kreuje prawdy materialnej – nie można mówić o „dowodzie z decyzji”<sup>89</sup>.

#### **5.1.5.4. Dokument prywatny**

Podstawowym wyznacznikiem pozwalającym wyróżnić kategorię dokumentów prywatnych jest kryterium podmiotowe, a mianowicie jego wystawca, nie będący podmiotem wykonującym władzy publicznej. Najogólniej rzecz biorąc dokument prywatny jest dowodem, na to, że osoba, która go podpisała potwierdza okoliczność opisaną w dokumencie. Innymi słowy jest dowodem, który potwierdza fakt złożenia przez określoną osobę oświadczenia woli o określonej treści, ale nie przysługuje mu szczególna moc dowodowa i nie korzysta z domniemania prawdziwości, ani zgodności prawdą<sup>90</sup>.

Wartość dowodowa dokumentu prywatnego będzie zależała m.in. od tego czy osoba, która go podpisała, została pouczona o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania oraz o prawie odmowy zeznań. Charakteru dokumentu prywatnego nie zmienia natomiast:

---

<sup>88</sup> D. Strzelec, *Posługiwanie się jako dowodem materiałami zgromadzonymi w innych postępowaniach*, „Monitor Podatkowy” 2008, nr 1, s. 23–30.

<sup>89</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 19 grudnia 2018 r. I SA/Go 504/18 cbois.

<sup>90</sup> Wyrok NSA z 8 maja 2002, sygn. akt I SA/łd 1867/00, niepubl. Na marginesie można wskazać, że z uwagi na możliwego do zidentyfikowania wystawcę dokument prywatny korzysta z domniemania prawdziwości, w tym sensie, dokument pochodzi od podmiotu wskazanego jako jego wystawca. Domniemanie to jest oczywiście podważalne.



- skierowanie go do organu administracji lub sądu przez podmiot prywatny – fakt, że dokument ów znajduje się w posiadaniu instytucji wykonującej władzę publiczną nie zmienia jego charakteru na urzędowy,
- ewentualna czynność opatrzenia go pieczęcią organu<sup>91</sup>.

W postępowaniu sadowoadministracyjnym przyjmuje się (art. 245 k.p.c. w zw. z art. 105 § 5 p.p.s.a.), iż formalna moc dowodowa nie przesądza o tzw. mocy materialnej dokumentu, czyli kwestii ważności i skuteczności prawnej, lecz o prawdziwości oświadczenia, bowiem dokument prywatny nie jest sam przez się dowodem rzeczywistego stanu rzeczy<sup>92</sup>.

Odmienne rozwiązanie, co do dokumentów prywatnych przyjęte, jest w postępowaniu podatkowym, w którym najważniejszym dokumentem, pozwalającym na weryfikację stanu faktycznego, są księgi podatkowe. Księgi podatkowe są dokumentami o charakterze prywatnym, jednakże w postępowaniu podatkowym, stanowią dowód tego co zostało w nich stwierdzone, czyli mają moc dowodową taką jaką dokumenty urzędowe. Art. 193 o.p. przyznaje im szczególną moc dowodową jeżeli są prowadzone rzetelnie i w sposób niewadliwy. Wtedy stanowią dowód tego, co wynika z zawartych w nich zapisów. Jest to wzruszalne domniemanie prawne, iż miały miejsca zdarzenia gospodarcze i to w wymiarze opisanym w księdze oraz, że ich przebieg był taki, jak z księgi wynika. Księga korzysta z domniemania prawdziwości (autentyczności) oraz domniemania zgodności z prawdą (wiarygodności)<sup>93</sup>.

#### **5.1.5.5. Znaczenie pojęcia „dokument” w orzecznictwie sądowym**

W pełni podzielam pogląd A. Tokarza<sup>94</sup>, że wykorzystanie dorobku doktryny z zakresu definicji i kwalifikacji dokumentu w praktyce nie zawsze jest proste i niejednokrotnie wymaga skonfrontowania pojęcia dokumentu z dorobkiem orzecznictwa sądowego.

<sup>91</sup> G. Łaszczycza *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014 i powołany tam wyrok WSA w Lublinie z 31 października 2006 r., III SA/Lu 307/06 zgodnie z którym „Zupełnie chybione jest stanowisko organu odwoławczego, w świetle którego faktura ujawniona w trakcie kontroli dokonanej w siedzibie eksportera i opatrzona pieczęcią władz celnych stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 194 Ordynacji podatkowej”.

<sup>92</sup> Wyrok NSA z 3 lutego 2006 r. I OSK 387/05 cbois.

<sup>93</sup> D. Strzelec, *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015, s. 72 oraz powołana tam literatura i orzecznictwo. Domniemanie to może być obalone przez organ podatkowy, co do całości lub części jedynie przez wykazanie nierzetelności lub istotnej wadliwości. Dla oceny czy księga jest rzetelna decydujące znaczenie ma to, czy w oparciu o zapisy w niej dokonane można ustalić prawidłową podstawą opodatkowania, a więc czy zawiera zapisy dotyczące wszystkich zdarzeń podatkowych mających wpływ na ustalenie tej podstawy. Wykazana rozbieżność pomiędzy treścią zapisów księgi a stanem rzeczywistym uniemożliwia ustalenie właściwej podstawy opodatkowania i stanowi przesłankę do uznania ksiąg podatkowych za nierzetelne. Jeśli zapisy w księdze opierają się na dowodach nieodzwierciedlających rzeczywistych zdarzeń lub księga nie rejestruje wszystkich zdarzeń, to należy ją traktować jako nierzetelną, a w konsekwencji nie może stanowić dowodu w postępowaniu podatkowym.

<sup>94</sup> A. Tokarz, *tamże*, s. 79.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jako dokumenty o charakterze prywatnym wskazywane są szczególności:

- umowy cywilno-prawne<sup>95</sup>,
- faktury<sup>96</sup>,
- dokumenty pracownicze<sup>97</sup>,
- praca magisterska<sup>98</sup>,
- testamenty własnoręczne<sup>99</sup>,
- zaświadczenie lekarskie wystawione przez lekarza poza ramami działania na zlecenie organu administracji<sup>100</sup>,
- informacja pochodząca od zarządcy nieruchomości, umowa najmu lokalu<sup>101</sup>,
- list przewozowy<sup>102</sup>,
- pisemne oświadczenia stron (np. oświadczenie o zapłacie pożyczki, po twierdzenie odbioru towaru<sup>103</sup>,

---

<sup>95</sup> Wyrok WSA w z 2 sierpnia 2012 r. w którym Sąd stwierdził, że zarówno umowę najmu lokalu jak i wszelkie informacje zarządcy nieruchomości uznać należy za dokumenty prywatne II SA/Po 315/12 cbois.

<sup>96</sup> Wyrok WSA z 5 czerwca 2008 r., w którym Sąd stwierdził, że proceduralnego punktu widzenia rachunek (faktura) jest dokumentem prywatnym, sporządzanym w formie pisemnej, zawierającym określone ściśle elementy. Jako dokument prywatny faktura stanowi potwierdzenie pewnych faktów pochodzących od osób, które je sporządziły i podpisały SA/Go 1065/07 cbois.

<sup>97</sup> Wyrok NSA z 29 maja 2008 r., w którym Sąd stwierdził, są świadectwo pracy wystawione przez pracodawcę nie jest dokumentem w rozumieniu art. 244 k.p.c., lecz stanowi dokument prywatny, o którym mowa w art. 245 k.p.c. i jest wyłącznie dowodem na to, że pracodawca podpisał oświadczenie stanowiące treść tego świadectwa IOSK 889/07, cbois.

<sup>98</sup> Wyrok NSA z 2 grudnia 2012 r., w którym Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 75 par. 1 k.p.a. jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W świetle tej definicji przedstawione przez studenta w przewodzie magisterskim opracowanie należy traktować jako środek dowodowy w postaci dokumentu prywatnego I SA 841/99, cbois.

<sup>99</sup> Postanowienie SN z 12 marca 2004 r. w którym Sąd stwierdził, że testament własnoręczny pozostaje dokumentem prywatnym także po uczynieniu na nim wzmianki o jego otwarciu i ogłoszeniu II CK 65/03, LEX nr 602408.

<sup>100</sup> Wyrok SN z 13 stycznia 1999 r. w którym Sąd stwierdził, że lekarz leczący (kierujący na badania lekarskie dla celów emerytalno-rentowych) nie jest organem państwowym; wystawione przez niego zaświadczenia nie są więc dokumentami urzędowymi w rozumieniu tego przepisu. Zaświadczenie o stanie zdrowia ma charakter dokumentu prywatnego i jego moc dowodowa ograniczona jest do założenia, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w tym dokumencie. Mówiąc innymi słowy, zaświadczenie to wyraża jedynie opinię lekarza wystawiającego skierowanie II UKN 411/98 OSNP 2000/9/358, OSNP-wkł. 1999/8/5.

<sup>101</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2012 r., w którym Sąd stwierdził, że informacja pochodząca od zarządcy nieruchomości, jak i umowa najmu lokalu nie mają waloru dokumentów urzędowych, a więc nie podlegają domniemaniu określonemu w art. 76 § 1 k.p.a. Należy je uznać za dokumenty prywatne II SA/Po 315/12 LEX nr 1258980.

<sup>102</sup> Wyrok NSA z 21 września 2006 r. w którym Sąd stwierdził, że o tym, kto jest przewoźnikiem, decyduje treść dokumentu urzędowego – którym jest licencja – a nie dokument prywatny list przewozowy CMR będący jedynie dowodem na to, że została zawarta umowa przewozu I OSK 1291/05, cbois.

<sup>103</sup> Wyrok SN z 25 września 1985 r., IV PR 200/05, OSNCP 1986, nr 5, poz. 84.

- dziennik budowy<sup>104</sup>,
- protokół sporządzony przez ubezpieczyciela<sup>105</sup>.

Natomiast, oprócz decyzji administracyjnych, jako dokumenty o charakterze urzędowym, w orzecznictwie sądowym, są wskazywane w szczególności:

- ewidencja gruntów i budynków<sup>106</sup>,
- postanowienie prokuratora<sup>107</sup>,
- pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki<sup>108</sup>,
- zaświadczenie lekarskie<sup>109</sup>,
- protokół z kontroli drogowej<sup>110</sup>,

<sup>104</sup> Wyrok SN z 13 czerwca 1991 r., I CR 183/90, niepubl. W literaturze można się spotkać również, że dziennik budowy w zakresie wpisów właściwych organów publicznych jest dokumentem urzędowym, a w pozostałym zakresie dokumentem prywatnym zob. szerzej B. Majchrzak, *Uwagi o charakterze prawnym dziennika budowy*, ST z 2015 r., nr 1-2.

<sup>105</sup> Wyrok SN z 16 sierpnia 1961 r., I CR 801/60, RPEiS 1962, nr 3.

<sup>106</sup> Wyrok WSA z 7 maja 2009 r., w którym Sąd stwierdził, że ewidencja gruntów i budynków ma charakter dokumentu urzędowego i szczególną moc dowodową w rozumieniu art. 76 k.p.a. III SA/Po 435/2008 LEX nr 551949.

<sup>107</sup> Wyrok WSA z 17 kwietnia 2009 r., w którym Sąd stwierdził, że postanowienie prokuratury rejonowej wydane na skutek rozpatrzenia wniosku jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 k.p.a. i stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo poświadczony I SA/Wa 101/2009 LEX nr 555121.

<sup>108</sup> Wyrok NSA z 12 grudnia 2008 r., w którym Sąd stwierdził, że pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest dokumentem urzędowym, potwierdzającym fakt i datę doręczenia zgodnie z danymi na dokumencie tym umieszczonymi. Taki charakter zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki uzasadnia przyjęcie, że dokument ten korzysta z domniemania prawdziwości. Domniemanie to może wprawdzie zostać obalone. Nie można jednak przyjąć, by do obalenia tego domniemania wystarczyło złożenie do akt wzorów podpisów zainteresowanego i twierdzenie, iż przesyłkę doręczono - wbrew temu na co wskazuje pocztowy dowód doręczenia - innej osobie II GSK 555/2008 LEX nr 526569. W. Chróścielewski, J.P. Tarno podnoszą, że za dokument prywatny należy uznać potwierdzanie przez adresata (na tzw. zwrotce) daty doręczenia decyzji por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s.162.

<sup>109</sup> Wyrok WSA z 21 października 2008 r., w którym Sąd stwierdził, że zaświadczenie lekarskie o chorobie jest zaś dokumentem urzędowym, z którym związane jest domniemanie prawdziwości tego, co w nim stwierdzono co oznacza, że o ile nie zostanie przeprowadzony przeciwdowód, organ nie może go kwestionować, a ten, kto twierdzi, że choroba stwierdzona zaświadczeniem lekarskim nie istnieje, musiałby to udowodnić III SA/Lu 244/2008, cbois Na tą rozbieżność orzeczniczą dotyczącą zaświadczenia lekarskiego (w niektórych przypadkach traktowane jest jako dokument urzędowy, w innych zaś jako dokument prywatny) nakłada się jeszcze pogląd, że orzeczenie lekarskie jednostki właściwej do rozpoznania chorób zawodowych ma charakter opinii biegłego, a organ prowadzący postępowanie jest nim związany. Organ nie ma prawa samodzielnej oceny dokumentacji lekarskiej, prowadzącej do odmiennego rozpoznania schorzenia. Związanie to wynika z tego, że orzeczenie lekarskie stanowi jedyny wiarygodny środek dowodowy służący stwierdzeniu choroby zawodowej, jeśli nie budzi wątpliwości w świetle pozostałych dowodów. Organy administracji są związane ustaleniami orzeczeń diagnostycznych i nie dysponując przeciwdowodami, które mogłyby orzeczenia te podważyć, nie mają w tym zakresie podstaw do przyjęcia, że rzeczywisty stan zdrowia skarżącej kształtuje się odmiennie od wyników badań stanowiących podstawę orzeczeń lekarskich- Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 II OSK 493/15, cbois.

<sup>110</sup> Wyrok NSA z 28 kwietnia 2008 r. w którym Sąd stwierdził, że protokół z kontroli drogowej winien odpowiadać wymaganiom z art. 68 k.p.a. Jako dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe, w ich zakresie działania, stanowi dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone II GSK 50/2008, LEX nr 505272.

- wyrok sądowy<sup>111</sup>,
- książeczka wojskowa<sup>112</sup>.
- patenty<sup>113</sup>.

Powyższe analiza ożzewnictwa sądowego potwierdza poglądy doktryny dotyczące wartości dowodowej dokumentu urzędowego i prowadzi do wniosku, że do czasu wzruszenia zapisów wynikających z dokumentów urzędowych stanowią one dla sądów administracyjnych źródło informacji faktycznych ponieważ korzystają z domniemania prawdziwości. Jeżeli skarżący nie podważył skutecznie mocy dowodowej dokumentu urzędowego to ustalenia poczynione przez organy administracyjne w oparciu o jego treść, nie będą budziły wątpliwości sądu co do ich rzetelności i prawidłowości<sup>114</sup>.

Natomiast dokument prywatny stanowi w postępowaniu sądowym dowód tego, że osoba, która go podpisała złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Dokumenty prywatne stanowią zatem jedynie zupełny dowód na to, że zawarte w nich oświadczenia pochodzą od wystawcy, lecz nie przesądzają o zgodności zawartych w nich twierdzeń ze stanem faktycznym.

#### **5.1.5.6.           Uzupełniający charakter dowodu z dokumentu**

W p.p.s.a. przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Wyznacza to miejsce przeprowadzenia dowodu z dokumentu tylko w takich granicach, gdy przy ocenie prawidłowości ustalania stanu faktycznego przez organ sąd administracyjny ma co do pełnego, wyczerpującego ustalenia istotne wątpliwości, które mogą być usunięte przez przeprowadzenie dowodu uzupełniającego.

Przede wszystkim dowód uzupełniający to dowód, który uzupełnia jakieś postępowanie. Jeżeli postępowania administracyjnego nie było lub było, ale miało charakter fragmentaryczny wtedy postępowania w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. nie da się uzupełnić. Dowód uzupełniający to taki, który nie był przedstawiony i oceniony w postępowaniu administracyjnym. Istotą uzupełnienia, zgodnie z powszechnym rozumieniem tego słowa, jest stworzenie pewnej całości, zupełności - w omawianym przypadku zupełności przeprowadzonego postępowania

<sup>111</sup> Wyrok WSA z 9 grudnia 2011 r., w którym Sąd stwierdził, że wyrok obejmujący zezwolenie sądu na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności traktować należy jako dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., potwierdzający fakt popełnienia przestępstwa skarbowego VI SA/Wa 2009/2011, LEX nr 1135245.

<sup>112</sup> Wyrok WSA z 2 kwietnia 2004 r., w którym Sąd stwierdził, że książeczka wojskowa jest "dokumentem urzędowym", o którym mowa w art. 76 § 1 k.p.a., z którym ustawa wiąże domniemanie prawdziwości zawartych w nim danych. Sam fakt, że w zbiorach Instytutu Pamięci Narodowej brak jest dokumentów ("nie znalazły się żadne dokumenty"), które potwierdzałyby dane zawarte w książeczce wojskowej, nie może być utożsamiany z "przeprowadzeniem dowodu przeciwko treści" tego dokumentu V SA 4259/2003, LEX nr 158943

<sup>113</sup> Wyrok SN z 25 sierpnia 1981 r., IV CR 269/81, OSPiKA 1983, z. 4, poz. 86.

<sup>114</sup> Nie można jednak tracić z pola widzenia uwag dotyczących problematyki „dowodu z decyzji” omówionej w podrozdziale 5.1.5.3.

dowodowego, które uwzględnia wszystkie istotne dla sprawy dowody. Jeżeli okazałoby się, że wnioskowane dowody tych funkcji nie spełniają, to żądanie ich przeprowadzenia nie będzie miało uzasadnienia<sup>115</sup>.

### **5.1.6. Przesłanki przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentu przed sądem administracyjnym**

#### **5.1.6.1. Przesłanka niezbędności wyjaśnienia istotnych wątpliwości**

Zawarte w art. 106 § 3 p.p.s.a. sformułowanie, zgodnie z którym dowód z dokumentu służyć ma "wyjaśnieniu istotnych wątpliwości", wydaje się pewnym skrótem myślowym. Przedmiotem dowodu z dokumentu jako środka dowodowego jest fakt, którego dotyczy twierdzenie. Dlatego przedmiotem dowodzenia przed sądem administracyjnym mogą być jedynie fakty, i to tylko te, które zawierają informacje niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwość<sup>116</sup>.

Niezbędność ta występuje wówczas, gdy bez danego dowodu z dokumentu nie jest możliwe rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości. Za przykład można przywołać:

- okoliczność, czy podpis osoby, która podpisała decyzję jest podpisem osoby do tego upoważnionej<sup>117</sup>,
- interpretację statystyczną opracowaną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie interpretacji PKWiU w zakresie ugrupowań niektórych towarów, bez którego nie jest możliwe ustalenie prawidłowej stawki podatku VAT<sup>118</sup>,
- ustalenie kwestii zachowania terminu do wniesienia odwołania, jeśli sąd administracyjny poweźmie wątpliwości w tej kwestii<sup>119</sup>,
- wątpliwości dotyczące możliwości wydania decyzji ostatecznej w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych z uwagi na ewentualne przedawnienie zobowiązania z tytułu tego podatku<sup>120</sup>,

<sup>115</sup> B. Dauter [w:] S. Babiarz, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 202.

<sup>116</sup> A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP z 2009 r., nr 2, s. 45.

<sup>117</sup> Por. wyrok NSA z 6 października 2005 r., II GSK 164/05, (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 45) i wyrok NSA z 3 marca 2006 r., I OSK 544/05, LEX nr 198149.

<sup>118</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, *op.cit.*, s. 375.

<sup>119</sup> Por. wyrok NSA z 14 maja 2007 r., II OSK 1695/06 cbois.

<sup>120</sup> Por. wyrok NSA z 14 lutego 2007 r., II FSK 261/06, LEX, cbois. NSA uchylając wyrok sądu I instancji wskazał, że sąd I instancji *nie wyjaśniałby bowiem okoliczności faktycznych dotyczących przedmiotu sprawy* - w tym wy-

- uwzględnienie złożonego przez stronę wniosku o przeprowadzenie dowodu z dokumentacji lekarskiej w postępowaniu przed sądem administracyjnym, gdy dokumentacja lekarska, w oparciu o którą wydano opinię o rozpoznaniu u strony choroby zawodowej, pozostawała w dyspozycji organu administracji, lecz nie została objęta postępowaniem dowodowym<sup>121</sup>,
- sytuacja, kiedy strona wskazuje inną datę doręczenia decyzji, albowiem na kopercie, którą dysponuje adresat jest numer innej decyzji niż zaskarżona<sup>122</sup>,
- sytuacji wyjaśnienia czy dokument pełnomocnictwa istniał w dniu wydania zaskarżonej decyzji<sup>123</sup>.

Istotne wątpliwości powinny być związane z oceną, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem<sup>124</sup>, tzn. przeprowadzenie przez sąd administracyjny uzupełniającego postępowania z dokumentów jest dopuszczalne wówczas, gdy dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu. W tym zakresie NSA wskazał z jednej strony, iż powyższego określenia nie należy odnosić do istotnych wątpliwości związanych z uzasadnieniem stanu faktycznego<sup>125</sup>. Z drugiej zaś strony, w innym orzeczeniu podniósł, iż o takich wątpliwościach mówimy wówczas, gdy istotne dla sprawy elementy stanu faktycznego pozostają niewyjaśnione, są sporne<sup>126</sup>. Interesujące zapytywanie na zagadnienie istotnych wątpliwości przedstawił B. Dauter wskazując, że zakres kognicji ustalony przez ustawę dla sądów administracyjnych wyłącza możliwość czynienia przez ten sąd własnych ustaleń faktycznych, które miały-

---

*padku zobowiązania z tytułu podatku dochodowego - lecz kwestię wstępną - dopuszczalność wydania decyzji. Wyjaśnienie okoliczności tego rodzaju niewątpliwie nie spowodowałyby nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie, bowiem sprowadzałyby się do odroczenia rozprawy i zobowiązania organu do załączenia do akt sprawy dokumentów potwierdzających wystąpienie okoliczności przerywających bieg terminu przedawnienia. Przeprowadzenie dowodu z dokumentów potwierdzających przerwanie biegu przedawnienia umożliwiłoby Sądowi przystąpienie do kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem /stosownie do art. 3 par. 1 i par. 2 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi/, natomiast ustalenie, że nie doszło do przerwania biegu przedawnienia stanowiłoby podstawę prawną do uchylecia decyzji na podstawie art. 145 par. 1 pkt 1 lit. "c" p.p.s.a w zw. z art. 70 par. 1 o.p.*

<sup>121</sup> Por. wyrok NSA z 28 czerwca 2006, II OSK 1231/05, LEX nr 265697.

<sup>122</sup> Postanowienie NSA z 19 stycznia 2005 r. OSK 1580/04, cbois.

<sup>123</sup> Wyrok NSA z 9 sierpnia 2017 I OSK 2988/15, cbois.

<sup>124</sup> Wyrok WSA z 8 stycznia 2013 r., III SA/Wa 1581/12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2005 roku, sygn. akt II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006/2/45 – W wyroku tym Sąd stwierdził, że celem postępowania dowodowego, o którym stanowi art. 106 § 3 ustawy procesowej nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przez sąd administracyjny będzie dopuszczalne, zatem wówczas, gdy postulowany (bądź dopuszczony z urzędu) dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu.

<sup>125</sup> Wyrok NSA z 4 listopada 2005 r. I FSK 239/05, cbois.

<sup>126</sup> Wyrok NSA z 21 lipca.2006 r. I OSK 9/06, cbois.

by służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy, co nie oznacza jednak, że zakresem postępowania dowodowego nie mogą być objęte okoliczności faktyczne sprawy. Konstatacja ta wynika z samej istoty postępowania dowodowego (które odnosi się do ustaleń faktycznych, a nie do podstawy prawnej rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej). W związku z tym omawianą przesłankę dopuszczalności postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym należy rozumieć przez pryzmat rzeczowej właściwości sądu administracyjnego i jego ustrojowej funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Innymi słowy, dopuszczalność wyjaśnienia istotnych wątpliwości musi być oceniana na tle konkretnej sprawy i w aspekcie okoliczności, które mają wpływ na treść jej rozstrzygnięcia<sup>127</sup>. Mówiąc inaczej, sąd obowiązany jest sprawdzić, czy brak danego dokumentu w aktach sprawy pozostaje bez wpływu na ustalony w postępowaniu administracyjnym stan faktyczny sprawy, czy też prowadzi do wniosku, że ten stan faktyczny jest niezgodny z rzeczywistością.

Dodać należy, że to sąd (a nie strony) musi powziąć wątpliwość, o której mowa w art. 106 par. 3 p.p.s.a aby przeprowadzić uzupełniający dowód z dokumentów<sup>128</sup>. Zainicjowanie postępowania dowodowego jest uzależnione od oceny, czy dana kwestia rzeczywiście ma takie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Wobec tego nie zawsze, nawet pomimo istnienia znaczących zastrzeżeń co do zgromadzonego przez organy administracji materiału dowodowego i jego adekwatności do okoliczności sprawy, możliwe będzie uzyskanie aprobaty sądu w zakresie przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego<sup>129</sup>.

#### **5.1.6.2. Przesłanka niespowodowania nadmiernego przedłużenia postępowania**

W literaturze wskazuje się, że przez nadmierne przedłużenie postępowania należy rozumieć konieczność odroczenia rozprawy<sup>130</sup>. Powyższa teza, w mojej ocenie, wymaga uzupełnienia. Przede wszystkim oceniając omawianą przesłankę, sąd powinien rozważyć, czy przeprowadzenie danego dowodu, może doprowadzić do zamknięcia sprawy sądownoadministracyjnej, czy też nie. Sąd mając świadomość, że brak określonego dowodu, rodzi konieczność

<sup>127</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A.Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2016, s. 375.

<sup>128</sup> Wyrok NSA z 10 października 2006 r., II FSK 1240/05, cbois. Podobnie wyrok NSA z 3 sierpnia 2018 r. I FSK 1495/16 *Przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów, pozostawione decyzji sądu, ma służyć wyjaśnieniu istotnych wątpliwości z punktu widzenia kontroli sądowej zaskarżonej decyzji*. LEX nr 2539737.

<sup>129</sup> Ł. Strzępek [w:] Ł. Strzępek, R. Mikosz (red.), G. Radecki, *Pisma strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – komentarz, orzecznictwo, wzory* s. 239.

<sup>130</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A.Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 376.

uchylenia zaskarżonego wyroku musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy jeżeli przeprowadzi dany dowód z dokumentu, to będzie mógł oddalić skargę. W konsekwencji jeżeli odpowiedź na to pytanie jest negatywna, to przeprowadzanie danego dowodu prowadzi tylko do zbędnego przedłużenia postępowania sądowego.

Z uwagi na specyfikę postępowania przed sądami administracyjnymi ustawodawca dopuścił również możliwość przeprowadzenia dowodu z dokumentu poza rozprawą. Zgodnie z art. 113 § 2 p.p.s.a. można przeprowadzić dowód uzupełniający z dokumentów znanych stronom po zamknięciu rozprawy, jeżeli przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu sąd uzna za zbyteczne. Sytuacja taka może mieć miejsce zwłaszcza wtedy, gdy strony wniosły o przeprowadzenie dowodu z dokumentu, którego treść jest im znana, a z którym nie zapoznał się jeszcze sąd<sup>131</sup>. Treść tego przepisu nie zmienia wcześniej wyrażonego zapatrywania, że zgłoszenie wniosku dowodowego może nastąpić wyłącznie do chwili zamknięcia rozprawy przez przewodniczącego składu orzekającego, także w sytuacji, gdy sąd odroczył ogłoszenie wyroku.

### **5.1.7. Przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu**

#### **5.1.7.1. Postanowienie dowodowe**

Zarówno w przypadku dopuszczenia dowodu uzupełniającego z dokumentu, jak również odmowy przeprowadzenia takiego dowodu, sąd pierwszej instancji powinien wydać postanowienie na podstawie art. 160 w zw. z art. 162 p.p.s.a. Postanowienie sąd wydaje na rozprawie. W treści postanowienia o przeprowadzeniu dowodu sąd musi oznaczyć fakty podlegające stwierdzeniu i środek dowodowy, poza tym termin i miejsce przeprowadzenia dowodu, chyba że dowód ma być przeprowadzony na rozprawie, niezwłocznie po wydaniu postanowienia (art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 236 k.p.c.). W postanowieniu o przeprowadzeniu dowodu sąd wskazuje fakty podlegające stwierdzeniu i środek dowodowy, mając na uwadze, że przedmiotem dowodu są tylko fakty mające dla sprawy istotne znaczenie (art. 227 k.p.c.).

Przeprowadzenie dowodu (dopuszczenie dowodu) ma formę postanowienia, które zapada na rozprawie; wpisuje się je do protokołu rozprawy, bez spisywania odrębnej sentencji, ponieważ nie przysługuje na nie zażalenie. Postanowienie podlega ogłoszeniu i nie wymaga uzasadnienia. Dopuszczając dowód, sąd powinien wskazywać, jakie okoliczności mają nim

---

<sup>131</sup> R. Mikosz (red.), G. Radecki Gabriel, Ł. Strzępek *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory* Warszawa 2008, s.238-240.



być stwierdzone, poza tym termin i miejsce przeprowadzenia dowodu, chyba że dowód ma być przeprowadzony na rozprawie, niezwłocznie po wydaniu postanowienia<sup>132</sup>.

Wydanie postanowienia dowodowego stanowi formalną podstawę przeprowadzenia dowodu<sup>133</sup>. Jest to ważny element postępowania dowodowego, ponieważ podstawą ustaleń faktycznych mogą być tylko dowody prawidłowo przeprowadzone<sup>134</sup>. Postanowienie to może być zakwestionowane w ramach drugiej podstawy kasacyjnej przez stronę na podstawie art. 191 p.p.s.a.<sup>135</sup>. Zatem jeżeli sąd pierwszej instancji nie podejmie we właściwej formie decyzji dowodowej, lecz dokona merytorycznej (negatywnej albo pozytywnej) oceny dowodu w uzasadnieniu orzeczenia, to wpływ tego uchybienia na wynik sprawy będzie kontrolowany tylko w przypadku podniesienia takiego zarzutu w skardze kasacyjnej (art. 191 p.p.s.a. w zw. z art. 174 pkt 2, art. 176 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a.). Ponadto sąd nie jest związany postanowieniem dowodowym i może je uchylać lub zmieniać stosownie do okoliczności, jak również może je uzupełniać lub nawet powtórzyć, o ile nie jest to sprzeczne z zasadą szybkości i wnikliwości postępowania sądownoadministracyjnego<sup>136</sup>.

W jednym postanowieniu można wskazać kilka dokumentów dotyczących różnych okoliczności, z tym że w treści postanowienia należy dokładnie określić, które fakty mają być wykazane przez poszczególne środki dowodowe<sup>137</sup>. Natomiast sytuacja, gdy sąd jedynie w piśmym uzasadnieniu orzeczenia kończącego poda przyczyny nieuwzględnienia wniosku dowodowego, nie spełnia wymogu zajęcia stanowiska przez sąd w formie procesowej. Obowiązek wydania tego postanowienia wynika z art. 106 § 3 w zw. z art. 160 p.p.s.a.<sup>138</sup>.

W orzecznictwie można jednak spotkać się z poglądem przeciwnym, np. NSA w wyroku z 21 czerwca 2011 r.<sup>139</sup> zauważył, iż rzeczywiście w treści protokołu rozprawy brak jednoznacznego sformułowania w przedmiocie wydania przez sąd postanowienia w oparciu o art. 106 § 3 p.p.s.a. W ocenie Sadu to uchybienie sądu nie miało jednak wpływu na wynik sprawy, gdyż jak wynika z treści tego protokołu, na rozprawie zostało złożone sprawozdanie oraz odpis pisma pełnomocnika skarżących doręczono pełnomocnikowi organu. Uwzględnia-

<sup>132</sup> H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA z 2010 r., nr 5, s.96.

<sup>133</sup> Zob. wyrok SN z 20 stycznia 1989 r., II CR 310/88, Lex nr 8940.

<sup>134</sup> Zob. wyrok SN z 20 sierpnia 2001 r., I PKN 571/00, OSNP 2003, nr 14, poz. 330.

<sup>135</sup> W. Piątek, *Postanowienia niezaskarżalne w toku procesu* [w:] *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s.329.

<sup>136</sup> P.G. Bartosz-Burdiak, *Zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – jak unikać błędów przy inicjowaniu postępowań i w czasie ich trwania*, Temidium 2015, nr 4, s.42

<sup>137</sup> H. Dolecki, *op.cit* s.97.

<sup>138</sup> W. Piątek, *Zastrzeżenia do protokołu posiedzenia*, ZNSA 2011, nr 4, s. 44

<sup>139</sup> I GSK 415/10 cbois.

jąc powyższe oraz mając na uwadze uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie sposób uznać, że sąd pominął złożony wniosek dowodowy i nie odniósł się do tej kwestii w swych motywach.

W mojej ocenie powyższy pogląd nie zasługuje na aprobatę z tego względu, że dopiero formalne włączenie (postanowieniem) dowodu uzupełniającego w poczet akt sprawy powoduje, że dowód ten staje się ich częścią.

Oczywiście poza wydaniem omawianego postanowienia, skorzystanie przez sąd administracyjny z uprawnienia do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego przewidzianego w art. 106 § 3 p.p.s.a. powinno również znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia wyroku, a dokładnie w jego części merytorycznej. Sąd powinien zatem, w sposób szczegółowy w uzasadnieniu wyroku określić dokument (środek dowodowy), który stał się przedmiotem postępowania dowodowego, oraz to czy dowód przeprowadzono z urzędu czy na wniosek strony<sup>140</sup>. Ponadto zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. w skardze kasacyjnej można skutecznie postawić tylko wtedy, kiedy sąd pierwszej instancji odmówił dopuszczenia dowodów lub dopuszczając je dokonał ich błędnej oceny<sup>141</sup>.

Przez wydanie postanowienia dowodowego sąd odnosi się do wniosków dowodowych stron lub wskazuje, że przeprowadza dowód z urzędu. Odniesienie się do wniosków stron jest obowiązkiem procesowym sądu, ponieważ musi albo uwzględnić wniosek i dowód przeprowadzić, albo oddalić wniosek<sup>142</sup>.

#### **5.1.7.2. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu**

. Wskazane w art. 106 § 3 p.p.s.a. przeprowadzenie dowodu z dokumentów polega przede wszystkim na zapoznaniu się sądu i stron z treścią dokumentu i odbywa się w ten sposób, że na rozprawie sąd przegląda i okazuje stronom dokument<sup>143</sup>. Poza warstwą intelektualną dokument może być obiektem oględzin w zakresie jego cech i wyglądu zewnętrznego. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy będzie on uszkodzony lub będzie zawierał np. przekreślenia. Wszystkie te czynności A. Hanusz grupuje w tzw. „fazę wstępną” badania dokument będącego przedmiotem dowodu, na którą składają się następujące czynności:

- a) w przypadku dokumentów prywatnych

<sup>140</sup> A. Nędzarek *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu* Studia Prawnicze 2014 nr 4 s.137 i nast.

<sup>141</sup> Wyrok NSA z 22 listopada 2007 II FSK 3/07 cbois.

<sup>142</sup> Zob. wyrok SN z 23 stycznia 2008 r., II PK 125/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 66; wyrok SN z 15 stycznia 2010 r., I CSK 197/09, Lex nr 564749.

<sup>143</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2016, s. 378

- sprawdzenie czy został podpisany (w mojej ocenie w przypadku dokumentów elektronicznych zasadne jest przyjęcie, że sąd powinien również prowadzić ocenę czy dokument w tej formie został prawidłowo autoryzowany podpisem we właściwej formie przewidzianej dla tego typu dokumentu) przez właściwą osobę ,
  - czy nie został podrobiony<sup>144</sup>,
  - czy kopia dokumentu jest dostatecznie czytelna,
- b) w przypadku dokumentów urzędowych
- sprawdzenie czy akt został wydany przez uprawniony organ i podpisany przez osobę uprawnioną do reprezentowania tego organu,
  - sprawdzenie czy opatrzony został datą wydania, właściwymi pieczęciami itp<sup>145</sup>.

Przed wszystkim sąd administracyjny w tej fazie jest obowiązany zwrócić uwagę na to, czy dany dokument pozwoli na przekonanie się o istnieniu lub nieistnieniu faktów niezbędnych do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie. Przeprowadzając dowód z urzędu sąd kieruje się własną oceną stanu sprawy oraz potrzebą wyjaśnienia okoliczności faktycznych. W dalszej kolejności ma to posłużyć sądowi do weryfikacji prawdziwości (lub nieprawdziwości) twierdzeń stron postępowania sądownoadministracyjnej bądź własnej hipotezy o faktach niezbędnych do wyjaśnienia wątpliwości w danej sprawie<sup>146</sup>. Zgodnie z art. 233 § 1 i 2 k.p.c sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Do sądu należy również wykładnia dokumentu<sup>147</sup>.

Po przeprowadzeniu fazy wstępnej strony mają prawo do zgłaszania uwag i oświadczeń odnoszących się do danego dowodu. Jeżeli strona kwestionuje prawdziwość dokumentu lub też jego autentyczność, winna wówczas tego rodzaju okoliczność udowodnić<sup>148</sup>.

Należy również zwrócić uwagę na to, że przepis art. 106 § 3 p.p.s.a. nie dotyczy finalnej oceny zgłoszonych dowodów (i wynikających z nich faktów), lecz podejmowania określonych rozstrzygnięć dowodowych w ich przedmiocie, a zatem wstępnej oceny przydatności

<sup>144</sup> Podrobienie lub przerobienie dokumentu stanowi przesłankę wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego jedynie w przypadku, gdy prawomocne orzeczenie zostało oparte na sfałszowanym dokumencie, z którego dowód został przez sąd przeprowadzony w trybie art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 28 marca 2007 r., I OSK 16/07, LEX, nr 334155).

<sup>145</sup> A. Hanusz, *Dowód z dokumentu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2009 nr 2, s. 48.

<sup>146</sup> A. Hanusz, *op. cit.*, s. 45

<sup>147</sup> T. Erecinski, [w:] T. Erecinski (red.), J. Gudowski, M. Jedrzejewska, K. Weitz, *Kodeks postępowania cywilnego, t. I*, s. 707; T. Demendecki, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 325.

<sup>148</sup> Art. 252 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a.; zob. także wyrok SN z dnia 12 października 1972 r., II CR 386/72, OSPiKA 1973, z. 4, poz. 82.

wnioskowanych przez strony środków lub źródeł dowodowych. Ustalenie wartości prawnej określonych faktów należy do fazy wyrokowania i jest uzewnętrzniane w uzasadnieniu finalnego orzeczenia, dlatego nawet pozytywna dla strony decyzja dowodowa nie oznacza, że sąd, który dany dowód z dokumentu przeprowadził, uznając go za „niezbędny do wyjaśnienia istotnych wątpliwości”, musi podtrzymać tę ocenę w motywach wyroku. Merytoryczna ocena przydatności dowodu z dokumentu realizuje się bowiem w fazie orzeczniczej.

#### **5.1.8. Odpowiednie stosowanie procedury cywilnej w uzupełniającym postępowaniu dowodowym**

Zgodnie z § 5 art. 106 p.p.s.a. do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3 stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Zatem, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c., o którym mowa w art. 106 § 5 p.p.s.a., odnosi się wyłącznie do postępowania dowodowego prowadzonego na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Innymi słowy odesłanie z art. 106 § 5 p.p.s.a. staje się aktualne, kiedy sąd uzna przeprowadzanie uzupełniającego dowodowego z dokumentu za dopuszczalne.

W ocenie J.P. Tarno odesłanie z § 5 art. 106 p.p.s.a. odnosi się w szczególności do przepisów zawartych w art. 227-257 k.p.c. Polega ono na tym, że przepis, do którego ustawa odsyła, jest stosowany wprost, w zmodyfikowanej postaci albo w ogóle nie ma zastosowania, jeżeli pozostaje w sprzeczności z istotą instytucji prawnej (art. 106 §3), w której ma być odpowiednio zastosowany. W związku z tym ten typ regulacji prawnej powinien być stosowany raczej wyjątkowo. Mając na względzie fakt, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym ma charakter uzupełniający, unormowanie odsyłające w tym zakresie, J. P. Tarno, ocenia pozytywnie. Dodatkowo autor ten podnosi argument, zgodnie z którym uregulowanie wszystkich kwestii dotyczących tej problematyki spowodowałoby bowiem nadmierne rozbudowanie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o przepisy, które tylko wyjątkowo będą miały zastosowanie. W dodatku pełne uregulowanie postępowania sądowoadministracyjnego znalazło się dopiero w ustawie p.p.s.a. Jak wskazuje ponad dwudziestoletnie doświadczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziowie dawali sobie całkiem dobrą radę z odpowiednim stosowaniem przepisów kodeksu postępowania cywilnego w znacznie szerszym zakresie niż obecnie. Brak zatem uzasadnionych podstaw, ażeby obecnie żywić poważniejsze obawy w tym względzie<sup>149</sup>. Za tą tezą przemawia również fakt, że postępowanie to

<sup>149</sup> J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 295

ma charakter pomocniczy i w praktyce rzadko do niego dochodzi. Zatem, odrębne regulowanie tej procedury byłoby zbędną formalnością.

Natomiast zdaniem H. Knysiak–Sudyki odesłanie z § 5 art. 106 p.p.s.a. należy ocenić negatywnie. Autorka ta wskazuje, że skoro ustawodawca zadał sobie trud uregulowania całej problematyki związanej z postępowaniem sądownoadministracyjnym to brak racjonalnego uzasadnienia dla pominięcia w niej przepisów dotyczących postępowania dowodowego. Zamieszczenie tej regulacji nie spowodowałoby wcale znacznego jej rozbudowania, nawet przy przyjęciu, że powinny znaleźć się w niej odpowiedniki art. 227-257 k.p.c. W ocenie tej autorki argument, że przepisy te będą miały zastosowanie wyjątkowo, nie może się ostać ponieważ ustawodawca szczegółowo uregulował kwestie związane np. z odtwarzaniem akt, które z natury rzeczy znajdują zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych. Dodatkowo podkreśla, że wskazywanie art. 227-257 k.p.c. jako zakresu odesłania z art. 106 § 5 również jest problematyczny, gdyż w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie może znaleźć zastosowania w szczególności art. 228 k.p.c., bo problematyka związana z notorycznością powszechną została uregulowana w § 4 art. 106 p.p.s.a., co wyklucza stosowanie w tym zakresie przepisów k.p.c. Podobnie wykluczone będzie stosowanie art. 232 k.p.c., gdyż kwestia inicjatywy dowodowej została uregulowana wprost w art. 106 § 3 p.p.s.a. Zwraca również uwagę szczególny charakter postępowania dowodowego prowadzonego przed sądem administracyjnym – jest ono wszak ograniczone do dowodów z dokumentów prywatnych i urzędowych, którym to dowodom służą szczególne, statutowane przez przepisy art. 244 i 245 k.p.c., domniemania. W istocie zatem omawiane odesłanie ogranicza się do art. 244, 245 oraz 248–257 k.p.c.<sup>150</sup>. Nie przekonuje mnie ta argumentacja, ponieważ odpowiednie stosowanie prawa polega na stosowaniu przepisów, do których ustawodawca odesłał, wprost, w postaci zmodyfikowanej lub odmowie ich stosowania.

Można się również spotkać z poglądem, że zgodnie z aksjologią postępowania dowodowego w ramach postępowania sądownoadministracyjnego, przez delegację ustawową zawartą w art. 106 § 5 p.p.s.a., do postępowań przed sądami administracyjnymi odpowiednio stosuje się art. 227, art. 228 § 2, art. 231, art. 233, art. 234, art. 235, art. 236, art. 237, art. 238, art. 239, art. 240, art. 241, art. 242, art. 243, art. 244, art. 245, art. 248, art. 249, art., 250, art. 251, art. 252, art. 253, art. 254, art. 255, art. 256, art. 257 k.p.c. Jak wynika z przedstawionego katalogu przepisów, są to zatem uregulowania odnoszące się zarówno do ogólnych zagadnień

---

<sup>150</sup>H. Knysial-Sudyka [w:] T. Woś, H. Knysial-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 678.

postępowania dowodowego, jak i kwestii szczegółowych zakreślonych wyłącznie dla przeprowadzania dowodu z dokumentów. Aktualne staje się również stosowanie przez sądy administracyjne domniemań faktycznych i prawnych, zgodnie z wypracowanymi przez procedurę cywilną zasadami<sup>151</sup>. Nie mają odpowiedniego zastosowania: art. 228 § 1 k.p.c., bowiem jego zakres reguluje art. 106 § 4 p.p.s.a.; art. 232 k.c., ponieważ jego zakres reguluje art. 106 § 3 p.p.s.a.; art. 246 i 247 k.p.c., bo w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie mogą mieć zastosowania dowody z zeznań świadków. Odpowiednie stosowanie k.p.c. może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, a także jeżeli jest to dopuszczalne<sup>152</sup>. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że dopiero, gdy sąd dopuści przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu, to w tym zakresie będą miały zgodnie z postanowieniami art. 106 § 5 p.p.s.a. odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.c. dotyczące postępowania dowodowego<sup>153</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozbieżności, wskazać należy, że faktycznie wynikają one z jednej strony z niedopatrzania ustawodawcy<sup>154</sup>, niemniej na poparcie zasługuje pogląd, że wobec wieloletniej praktyki rozwiązania przyjęte w art. 106 § 5 okazały się skuteczne i wystarczające.

### **5.1.9 Ograniczania postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym w p.p.s.a. wynikające z orzecznictwa**

Dotychczasowy dorobek orzecznicy sądów administracyjnych wypracowany na gruncie stosowania art. 106 § 3 p.p.s.a. pozwala na wyodrębnienie ograniczeń dowodowych w dwóch płaszczyznach: a) na płaszczyźnie związanej z charakterem dowodu i b) na płaszczyźnie związanych z charakterem postępowania prowadzonego w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a.

<sup>151</sup> P.G. Bartosz-Burdiak, *Zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – jak unikać błędów przy inicjowaniu postępowań i w czasie ich trwania*, Temidium 2015, nr 4, s.42.

<sup>152</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A.Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2018, s. 381.

<sup>153</sup> zob. wyrok NSA z 10 sierpnia 2016 r., II GSK 155/15, LEX nr 2101833.

<sup>154</sup> Na marginesie trzeba odnotować, że również ograniczeń w postępowaniu dowodowym, związanych z dowodami sprzecznymi z prawem ustawodawca nie zdecydował się zamieścić p.p.s.a. Jest to o tyle problematyczne, że kodeks postępowania cywilnego sam w sobie nie zna kategorii dowodów sprzecznych z prawem. Kodeks zawiera obszerną regulację postępowania dowodowego (art. 227 – 315 k.p.). W ramach tej regulacji istnieją szczegółowo unormowane zasady przeprowadzania poszczególnych dowodów, wśród których znajdują się także poszczególne ograniczenia w korzystaniu z nich. I tak np. w przypadku dowodów z dokumentów do ograniczeń takich należy zaliczyć np. wymogi stawiane dokumentom urzędowym (art. 244 k.p.c), dokumentom prywatnym (art. 245 k.p.c.), czy związane z przeprowadzeniem dowodu z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną (art. 247 k.p.c)

### 5.1.9.1. Ograniczenia dowodowe związane z charakterem dowodu

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnego nie jest możliwe prowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z następujących dowodów ponieważ nie są one dokumentami w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a.:

- 1) opinii prawnej<sup>155</sup>,
- 2) opinii biegłego<sup>156</sup>,
- 3) opinii urbanistycznej<sup>157</sup>,
- 4) zeznań świadków<sup>158</sup>,
- 5) wyroku sądu administracyjnego zapadłego w innej sprawie<sup>159</sup>,
- 6) środka dowodowego w postaci uzyskania informacji od organu<sup>160</sup>,
- 7) publikacji prasowej<sup>161</sup>,
- 8) zdjęcia satelitarne z portalu internetowego<sup>162</sup>.

Osobnym zagadnieniem, jest niemożność przeprowadzania postępowania dowodowego z dokumentów, które znajdują się w aktach sprawy<sup>163</sup>. Wynika to z samej istoty uzupełniającego postępowania dowodowego. Wszak jego celem, co wielokrotnie podkreślałem, jest sprawdzenia, czy braki w materiale dowodowym, znajdującym się w aktach sprawy, uniemożliwiają ocenę, czy w postępowaniu administracyjnym miało miejsce rzetelne ustalenie stanu faktycznego sprawy.

---

<sup>155</sup> Wyrok NSA z 24 września 2015 r. II OSK 1692/14 cbois. Postanowienie NSA z 16 września 2005 r. FSK 1973/04, Monitor Prawniczy 2005, Nr 10, s.2

<sup>156</sup> Wyrok składu 7 sędziów z 25 września 2000 r., FSA 1/2000, LexisNexis nr 348462 (ONSA 2001, nr 1, poz. 1) Stanowisko to zostało skrytykowane przez A. Skoczylasa w głosie do wskazanego wyżej wyroku. Autor przede wszystkim zwrócił uwagę na fakt, iż tzw. prywatna opinia biegłego (sporządzona na wniosek jednej ze stron postępowania sądowego) odnosi się w zasadzie jedynie do oceny, czy organy prowadzące postępowanie administracyjne dokonały ustaleń stanu faktycznego zgodnie z regulacjami procedury administracyjnej i czy w związku tym została prawidłowo przeprowadzona subsumcja przepisu prawa do tych ustaleń (por. (ONSA 2001, nr 1, poz. 1)

<sup>157</sup> OSK 1673/04 cbois

<sup>158</sup> Wyrok NSA z 25 lutego 2000 r., I SA 428/99, Lex, nr 55767). Orzeczenie odmienne - wyrok WSA w Olsztynie z 23 maja 2017 r., I SA/OI 416/16, LEX nr 2307430 Określone dowody, w tym zwłaszcza z przesłuchania świadka czy też z oględzin (a w zasadzie protokoły z tych czynności dowodowych), po włączeniu do innego postępowania są de facto dowodami z dokumentów.

<sup>159</sup> Wyrok WSA z 18 października 2007 r. I SA/Łd 377/07 cbois.

<sup>160</sup> Wyrok NSA z 19 września 2012 I GSK 1138/11 cbois.

<sup>161</sup> Wyrok z 13 czerwca 2007 r. II OSK 1051/06, ONSAiWSA 2008 nr 4, poz 69 Orzeczenie to odnosi się do jeszcze jednej istotnej kwestii, a mianowicie przyjmuje, że art. 106 § 3 p.p.s.a. nie może mieć zastosowania w postępowaniu kasacyjnym, gdyż wyklucza to treść art. 183 p.p.s.a.

<sup>162</sup> Wyrok NSA z 25 listopada 2009 r. II GSK 219/09 cbois.

<sup>163</sup> Wyrok NSA z 22 listopada 2007 II FSK 3/07 cbois.

### 5.1.9.2. Ograniczenia dowodowe związane z charakterem postępowania uzupełniającego postępowania dowodowego

- 1) uzupełniające postępowanie dowodowe nie może być podstawą do kwestionowania ustaleń przyjętych przez organy podatkowe i nie może służyć zwalczaniu ustaleń faktycznych, z którym strona się nie zgadza<sup>164</sup>,
- 2) przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów jest wykluczone w sytuacji wystąpienia istotnych wątpliwości związanych z ustaleniem zaistniałego w sprawie stanu faktycznego<sup>165</sup>. Jeżeli zachodzi potrzeba dokonania ustaleń, które mają służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić<sup>166</sup>,
- 3) w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. może być dopuszczony jedynie dokument, który nie był przedstawiony i oceniony w postępowaniu administracyjnym, pod warunkiem, że jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości co do legalności kontrolowanego aktu<sup>167</sup>.

Analiza orzecznictwa w omawianym zakresie doprowadza do wniosku, że jak już wielokrotnie podkreślałem, uzupełniające postępowanie dowodowe nie może służyć ustaleniu stanu faktycznego, lecz ocenie czy organu administracji ustaliły ten stan zgodnie z przepisami postępowania, a następnie czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do ustalonego stanu faktycznego<sup>168</sup>. Wszak sąd administracyjny nie jest organem odwoławczym, a postępowanie sądownoadministracyjne nie stanowi kontynuacji postępowania administracyjnego<sup>169</sup>. W konsekwencji trafnie uważa się w orzecznictwie sądów administracyjnych za naruszające zasadę wyrażoną w art. 133 § 1 p.p.s.a. samodzielne ustalanie przez sąd stanu faktycznego sprawy w oparciu o dowody i fakty, które zaistniały po dniu wydania zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy i z tego względu nie mogły być znane temu organowi<sup>170</sup>.

<sup>164</sup> Wyroki: NSA 14 listopada 2108 I OSK 10/17, WSA z 3 października 2018, I SA/GI 786/18 i NSA 17 stycznia 2006 r. I FSK 508/05 cbois.

<sup>165</sup> Wyrok NSA z 1 marca 2019 I OSK 599/17, wyrok WSA z 26 lutego 2019 r. III SA/Łd 3/19, wyrok NSA z 17 stycznia 2019 I GSK 974/18 o wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r. II FSK 1306/08 cbois.

<sup>166</sup> Wyrok NSA z 24 stycznia 2019 I OSK 548/17 cbois, wyrok NSA z 7 lutego 2001 r., sygn. akt V SA 671/00, LEX nr 50129.

<sup>167</sup> Wyrok z 9 sierpnia 2017 I OSK 2988/15, Wyrok NSA z 9 grudnia 2011 I FSK 108/11 cbois.

<sup>168</sup> Wyrok NSA z 9 sierpnia 2017 I OSK 2988/15 cbois wyrok NSA z 21 czerwca 2011 r., I GSK 415/10, wyrok NSA z 10 maja 2011 r. I OSK 47/11 por. wyrok NSA z 7 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 359/05, opubl. ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 145.

<sup>169</sup> Wyrok NSA z 7 czerwca 2013 r. II GSK 2251/11, wyrok WSA III SA/Kr 255/15 cbois.

<sup>170</sup> wyrok NSA z 15 lutego 2006 II FSK 659/05 cbois.



## 5.2 Niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy jako przesłanka wzruszalności zaskarżonego aktu

### 5.2.1. Etapy działania sądu administracyjnego służące identyfikacji naruszeniu przepisów postępowania

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera przepisu, który by wyraźnie i bezpośrednio ustanawiał regułę, jaką winien kierować się sąd administracyjny w swoim rozpoznaniu, jeśli chodzi o kwestię, czy podstawę rozpoznania skargi stanowi stan faktyczny ustalony przez organ administracji publicznej, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, czy też stan ten może być uzupełniony lub zmodyfikowany w procesie kontroli<sup>171</sup>. Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny oznacza „zespół czynności sądu administracyjnego zmierzających do poznania tego wycinka obiektywnej rzeczywistości, na który składa się materiał procesowy zebrany w postępowaniu przed organami administracyjnymi i rozstrzygnięcia tych organów oraz elementy w stosunku do tego materiału nowe niewchodzące w jego zakres w toku postępowania administracyjnego”<sup>172</sup>.

P. Daniel wyróżnia 7 etapów działania sądu administracyjnego służących stwierdzeniu naruszenia przepisów postępowania przez organy administracji publicznej w systemie kontroli sądowej:

- 1) określenie czynności procesowych do których zobowiązany był organ administracji publicznej w ramach danej sprawy, a więc określenie normatywnego wzorca postępowania, do przeprowadzenia którego były zobowiązane organy,
- 2) określenie czynności procesowych, które zostały podjęte przez organ administracji publicznej, a więc określenie faktycznego przebiegu postępowania odzwierciedlonego w aktach sprawy,
- 3) porównanie stanu pożądanego (normatywnego wzorca postępowania) ze stanem ustalonym
- 4) w przypadku stwierdzenia rozbieżności między stanem pożądanym a stanem stwierdzonym dokonanie konwalidacji stwierdzonych naruszeń w ramach postępowania sądownoadministracyjnego
- 5) gradacyjna kwalifikacja stwierdzonych naruszeń przepisów postępowania:

<sup>171</sup> T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 479.

<sup>172</sup> T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, ZNUJ Prace prawnicze, z 134, Warszawa – Kraków 1989, s. 104

- a) naruszenie ciężkie, kwalifikowane przepisów prawa procesowego, objęte sankcją nieważności – na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., art. 247 § 1 pkt 3 o.p.;
  - b) naruszenie ciężkie, kwalifikowane przepisów prawa procesowego, objęte sankcją wzruszalności – na podstawie art. 145 § 1 k.p.a., art. 240 § 1 o.p.;
  - c) naruszenie niekwalifikowane przepisów prawa procesowego, które w związku z przepisami prawa materialnego dają podstawę do uchylenia (zmiany) decyzji – na podstawie art. 154, 155 k.p.a., art. 253 § 1, art. 254 § 1 o.p.;
  - d) naruszenie nieistotne przepisów prawa procesowego, które nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy<sup>173</sup>.
- 6) określenie granic możliwości uchylenia rozstrzygnięcia administracji podjętych z naruszeniem przepisów postępowania
- 7) wydanie orzeczenia o stwierdzeniu nieważności lub uchyleniu zaskarżonego rozstrzygnięcia z uwagi na stwierdzone naruszenie przepisów postępowania<sup>174</sup>.

Norma prawna zawarta w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. składa się z hipotezy w postaci: "Jeżeli Sąd stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania..." oraz dyspozycji w postaci: "... uchyla decyzję lub postanowienie". Zatem warunkiem zastosowania dyspozycji tej normy prawnej jest spełnienie hipotezy w postaci stwierdzenia przez sąd naruszenia przepisów postępowania przez organ administracji publicznej. Tym samym, jeżeli sąd nie stwierdzi naruszenia przepisów postępowania przez organ administracji publicznej, to nie może stosować tego przepisu<sup>175</sup>. Zachowanie zasad administracyjnego postępowania wyjaśniającego stwarza swojego rodzaju wzruszalne domniemanie, że stan faktyczny sprawy został ustalony prawidłowo. Z drugiej zaś strony sąd administracyjny nie mając bezpośredniego dostępu do sfery ustalania faktów może prowadzić skuteczną kontrolę przez weryfikację zastosowania tychże zasad przez organ<sup>176</sup>.

<sup>173</sup> B. Adamiak, *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, PiP 2012, nr.3, s. 54. Mając na uwadze powyższą stopniowaną kwalifikację wad naruszenia prawa procesowego według kryterium „ciężaru” to zadaniem sądu przeprowadzającego badanie legalności zaskarżonego aktu jest poprowadzić weryfikację zaczynając od wad wyczerpujących znamiona stwierdzenia nieważności przez stwierdzenie przesłanek wznowienia, aby przejść do wad niekwalifikowanych, których ocena jest dokonywana przez pryzmat normatywnej przesłanki „istotnego wpływu” na wynik sprawy.

<sup>174</sup> P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s.280-281.

<sup>175</sup> Wyrok NSA z 21 marca 2013 r. II FSK 1515/11 cbois.

<sup>176</sup> W przypadku aktów normatywnych oraz innych aktów z zakresu administracji publicznej (najczęściej generalnych) przedmiotem weryfikacji sądu jest ciąg działań stanowiących kolejne etapy odpowiedniej procedury prawodawczej lub uchwałodawczej. W tym wypadku trudno jednak mówić o ustalaniu przez organ stanu faktycznego sprawy poprzedzającego wydanie odpowiedniego aktu prawa miejscowego lub aktu generalnego. Pewne elementy typowe dla ustalania podstawy faktycznej w sprawach indywidualnych mogą występować w niektó-

### 5.2.2. Normatywny wzorzec postępowania.

Sąd dokonując kontroli prawidłowości działań organu administracji publicznej, musi przede wszystkim, określić zakres poszczególnych czynności procesowych, jakie powinny zostać podjęte w konkretnej sprawie, tak aby postępowanie administracyjne mogło być postrzegane jako rzetelne. Aby ustalić czynności procesowe, do podjęcia których zobowiązany był organ administracji publicznej, sąd musi w pierwszej kolejności ustalić, która norma prawa materialnego ma zastosowania, jakie są przesłanki jej zastosowania, i w tym zakresie ukierunkować postępowanie wyjaśniające. Ten zrekonstruowany przez sąd zakres czynności, które powinny zostać podjęte przez organ, aby przeprowadzone postępowanie w danym przypadku było niewadliwe w nauce nazywa się normatywnym wzorcem postępowania<sup>177</sup>. Innymi słowy na etapie kontroli sądowej konieczne jest dokonanie oceny, jakie normy procesowego byłyby adekwatne do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej<sup>178</sup>.

Tym samym w trakcie kontroli prawidłowości ustalenia stanu faktycznego przez organ, punktem odniesienia dla sądu staje się normatywny wzorzec postępowania, którego niezbędnym elementem jest prowadzenie postępowania administracyjnego według zasad (w tym zasady prawdy materialnej i udziału strony), które zostały omówione w rozdziale 2.

Normatywny wzorzec postępowania jest pojęciem ściśle związanym z sądową kontrolą legalności rozstrzygnięcia administracyjnego. Do zadań sądu należy skonstruowanie normatywnego wzorca postępowania, który będzie odmienny dla każdej z rozpatrywanych spraw. Oczywiście nie da się wyprowadzić uniwersalnego wzorca postępowania, który będzie punktem odniesienia do każdej sprawy poddanej kontroli sądu. Przykładowo skonstruowanie wzorca postępowania w sprawie, w której wydanie rozstrzygnięcia poprzedziło postępowanie wyjaśniające opierające się jedynie na danych wynikających np. z rejestru urzędowego będzie wymagało od sądu mniejszego nakładu pracy niż skonstruowanie wzorca postępowania w sprawie, gdzie postępowanie wyjaśniające było prowadzone wielowątkowo, z użyciem różnych środków dowodowych, co w konsekwencji zaowocowało wielotomowymi aktami sprawy.

Stworzenie takiego wzorca wymaga od sądu stosowania prawa na wzór tego dokonanego przez organ administracji w sprawie zakończonej zaskarżoną decyzją. W konsekwencji

---

rych procedurach uchwalania aktów prawa miejscowego – zob, M. Kamiński, *Mechanizm...*, s. 544.

<sup>177</sup> P. Daniel *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s.285.

<sup>178</sup> D. Strzelec, *Naruszenie przepisów postępowania przez organu podatkowe*, Warszawa, 2009, s. 63.

sąd musi uwzględnić celowość, która jest wpisana w istotę działalności administracji i oddziałuje na każdy etap stosowania prawa<sup>179</sup>.

Do podobnych wniosków inni autorzy dochodzą bez odwoływania się do pojęcia normatywnego wzorca postępowania podnosząc, że punktem wyjścia oceny prawidłowości ustalenia stanu faktycznego przez organ administracji publicznej jest wyprowadzony w wyniku wykładni normy prawnej hipoteczny stan faktyczny, a następnie porównanie go z ustalonym stanem faktycznym w sprawie sądownoadministracyjnej oraz zachowania zasad przyjętych w przepisach prawa procesowego, które rządzą przyjętą teorią dowodów i trybem ich przeprowadzenia. Sędzia konfrontuje uzasadnienie faktyczne decyzji administracyjnej z materiałem dowodowym oceniając zakres przeprowadzenia postępowania, zakres oceny zgromadzonego materiału dowodowego oraz sposób jego oceny. Sędzia nie może oceniać zgodności stanu hipotetycznego ze stanem faktycznym przedstawionym w uzasadnieniu decyzji, o tym bowiem czy przedstawiony w uzasadnieniu stan faktyczny sprawy odpowiada hipotetycznemu stanowi faktycznemu, przesadzają zgromadzone dowody. Pominięcie oceny zgromadzonego materiału dowodowego (np. dokumentu urzędowego bez przeprowadzenia przeciwdowodu) w zestawieniu z uzasadnieniem faktycznym decyzji administracyjnej, prowadzić może do oceny naruszenia przepisów prawa materialnego przez jego zastosowanie do stanu faktycznego, którego prawidłowość ustalenia budzi wątpliwości<sup>180</sup>. Należy zdawać sobie sprawę ze swoistego uproszczenia wynikającego z powyższego stwierdzenia, ponieważ normatywnego wzorca postępowania nie można zawęzić tylko do ogólnych zasad postępowania administracyjnego, jego częścią są również przepisy prawa materialnego, które określiły horyzont zastosowania norm procedury.

L. Leszczyński wskazuje, że sąd administracyjny bada (ocenia) legalność zaskarżonego aktu w zakresie odnoszącym się do kompetencyjno-proceduralnych podstaw działania organu administracji podejmującego rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie oraz materialno-prawnych podstaw jego wydania, kontrolując prawidłowość ich wykładni oraz prawidłowość ich zastosowania<sup>181</sup>. Trafnie istotę koegzystencji zasad procedury i normy materialnej w ramach normatywnego wzorca postępowania ujęła B. Adamiak wskazując, że punktem wyjścia oceny prawidłowości postępowania administracyjnego jest norma prawa materialnego, w któ-

---

<sup>179</sup> D. Gregorczyk *Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych* [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych* (red. J.P. Tarno), Warszawa 2015 r, s. 122.

<sup>180</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s.210-211.

<sup>181</sup> Zob. L. Leszczyński, *Orzekanie przez sądy administracyjne a wykładnia prawa*, ZNSA z 2010 r., Nr 5-6, str. 267 i n.

rej zapisany jest hipotetyczny stan faktyczny stanowiący podstawę do oceny ustalonego stanu faktycznego w danej sprawie, przy zastosowaniu przepisów prawa procesowego<sup>182</sup>.

### 5.2.3. Kwalifikacja wad związanych z podstawą faktyczną rozstrzygnięcia administracyjnego

W literaturze<sup>183</sup> wskazuje się, na następującą klasyfikację wad związanych z podstawą faktyczną rozstrzygnięcia administracyjnego:

- a) wady *errores facti* – dotyczące podstawy faktycznej rozstrzygnięcia powstają w wyniku błędów w procesie ustalania stanu faktycznego (np. w zakresie wyjaśniania stanu faktycznego, zbierania, rozpatrywania i oceny materiału dowodowego). Prowadzą nie tylko do niezgodności rozstrzygnięcia ze stanem rzeczywistym stanem faktycznym, lecz w sposób konieczny muszą spowodować niezgodność orzeczenia z prawem materialnym.
- b) wady *errores facti in procedendo* – powstają w wyniku naruszenia reguł proceduralnych ustalania stanu faktycznego sprawy sprawiając, że stan ten jest wadliwy (niepełny). Ten rodzaj wad może, ale nie musi prowadzić do wad *errores facti*.<sup>184</sup>

Zestawienie założenia wynikającego z podziału wad postępowania na *errores facti* i na *errores facti in procedendo* z założeniami modelowymi polskiego sądownictwa administracyjnego doprowadza do tezy, że sąd administracyjny nie ma możliwości bezpośredniego stwierdzenia *errores facti*, natomiast stwierdzenie w postępowaniu sądownoadministracyjnym wad *errores facti in procedendo* może doprowadzić do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia przez zakwestionowanie legalności ustaleń w zakresie stanu faktycznego.

W świetle przedstawionej powyżej gradacyjnej kwalifikacji stwierdzonych naruszeń przepisów postępowania przypomnieć należy, że nie każda wadliwość postępowania administracyjnego skutkuje wadliwością wydanego rozstrzygnięcia, gdyż skutek ten niesie tylko naruszenie kwalifikowane.

Wyjątkowe kompetencje do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów dotyczą jedynie faktów, które nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy administracyjnej, a które świadczą o naruszeniu albo nienaruszeniu prawa przez skarżony organ. Jeśli więc sąd – w odniesieniu do normatywnego wzorca postępowania - stwier-

<sup>182</sup> B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 365.

<sup>183</sup> M. Kamiński, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej*, PPP 2015, nr 5, s.406-407.

<sup>184</sup> M. Kamiński, *Mechanizm i weryfikacje sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 406

dzi, że stan faktyczny został ustalony przez organ zgodnie z prawem, lub pomimo istnienia naruszenia prawa procesowego nie stwierdzi, że naruszenia te mogły istotnie wpłynąć na prawidłowość rozstrzygnięcia sprawy, to należy przyjąć, iż podstawa faktyczna konkretyzacji przyjęta przez organ jest dla sądu wiążąca i brak jest przesłanek do prowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentu.

W związku z powyższym w literaturze podnosi się tezę o związaniu sądu administracyjnego prawidłowo (tzn. zgodnie z normatywnym wzorcem postępowania w stopniu nieuzasadniającym ingerencję sądu) ustalonym stanem faktycznym sprawy administracyjnej<sup>185</sup>.

#### **5.2.4. Rozbieżności pomiędzy normatywnym wzorcem postępowania, a stanem odzwierciedlonym w aktach sprawy, w świetle możliwości przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego**

A. Nędzarek wskazuje, że uzupełniające postępowanie dowodowe jest związane dojściem przez sąd do przekonania, iż organ nie zebrał w sposób wystarczający materiału dowodowego<sup>186</sup>. Tak jak wcześniej wskazywałem efektem porównania zrekonstruowanego na potrzeby sprawy normatywnego wzorca postępowania z ustalonym na podstawie akt sprawy przebiegiem postępowania oraz zgromadzonym materiałem dowodowym może być to, że sąd dojdzie do wniosku, że istnieją uzasadnione wątpliwości, co do ustalonego stanu faktycznego sprawy. Stwierdzenie przez sąd administracyjny istniejącej rozbieżności pomiędzy normatywnym wzorcem postępowania, a stanem odzwierciedlonym w aktach sprawy, nie oznacza, że automatycznie niezbędne się staje wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji lub postanowienia na podstawie art 145 § 1 p.p.s.a<sup>187</sup>.

W pełni podzielam pogląd P. Daniela, że w momencie stwierdzenia takiej rozbieżności, sąd ma ewentualną możliwość eliminacji (konwalidacji) stwierdzonych naruszeń postępowania jeszcze na etapie sądownoadministracyjnej kontroli właśnie przy pomocy przeprowadzenia uzupełniającego dowodu z dokumentu i uwzględnienia efektów w przy wydawaniu orzeczenia kończącego sprawę<sup>188</sup>.

W świetle orzecznictwa sądowego dopuszczenie przez sąd nowego dowodu z dokumentu jest przy tym uprawnieniem (charakter fakultatywny użytego w przepisie kwalifikatora „może”), a nie obowiązkiem sądu. Nawet, gdyby taki dowód był oferowany przez stronę w

<sup>185</sup> M. Kamiński, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej*, PPP 2015, nr 5, s.28-29.

<sup>186</sup> A. Nędzarek, *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie stanu faktycznego jako istotny element prawa do sądu*, SP, 2014, nr 4, s. 149.

<sup>187</sup> P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s.301.

<sup>188</sup> P. Daniel, *op.cit*, s.301.

postępowaniu sadowoadministracyjnym, jego nieprzeprowadzenie przez sąd i uchylene decyzji nie moglyby byc oceniane jako naruszenie prawa procesowego i to naruszenie istotne, majace wplyw na wynik sprawy<sup>189</sup>. Natomiast zdaniem H. Doleckiego dopuszczenie dowodu z dokumentu, jezeli przyczyni sie to do szybkiego i pelnego wyjasnienia sprawy, jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiazkiem sadu. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest wiec niezbedne, gdyz bez tego dokumentu nie jest mozliwe rozstrzygnięcie istniejacych w sprawie watpliwosci. Zdaniem tego autora jest to wyrazem przyjecia ogólnej dyrektywy we wszystkich procedurach funkcjonujacych w systemie prawnym, ze poznanie prawdy jest podstawowa przeslanką wydania prawidłowego rozstrzygnięcia<sup>190</sup>.

### **5.3. „Nowe dowody” jako podstawa uchylene zaskarzonego rozstrzygnięcia na podstawie art. 145 §1 pkt 1 lit. b p.p.s.a**

Ze wzgledu na omowiona w rozdziale 4 zasade orzekania na podstawie akt sprawy, zagadnienie samodzielnego ustalenia przez sad stanu faktycznego na podstawie dowodow i faktow, ktore nastapily po dniu wydania zaskarzonej decyzji przez organ odwoławczy i z tego wzgledu nie mogly by byc znane temu organowi, naruszyloby zasade wyrazona w art. 133 § 1 p.p.s.a. Racje ma T. Woś, ze w tym znaczeniu pojecie „nowosci” w postępowaniu sadowoadministracyjnym nie istnieje<sup>191</sup>.

Zagadnieniem wartym rozważenia jest kwestia „nowosci” w znaczeniu dowodow istniejacych w momencie wydawania zaskarzonej decyzji, ale nie objetych administracyjnym postępowaniem dowodowym. Jak juz wczesniej zostalo wywiedzione, co do zasady dyspozycja art. 106 § 3 p.p.s.a. nie daje podstaw, by ządac przeprowadzenia przed sadem administracyjnym postępowania dowodowego w celu kwestionowania ustalen przyjetych przez organy podatkowe i nie moze sluzyc zwalczaniu ustalen faktycznych.

W literaturze pojawily sie próby polemiki z takim rozumieniem art. 106 § 3 przez sady administracyjne – w szczegolności z pogladem, ze dowod uzupełniajacy z dokumentu istniejacy w chwili wydawania zaskarzonego rozstrzygnięcia, nie moze sluzyc zwalczaniu ustalen faktycznych, z ktorym strona sie zgadza. Jeden z takich pogladow krytycznych przedstawil K. Łatka, a swoje dezaprobujujace zapatrywanie oparl na nastepujacej argumenta-

<sup>189</sup> Wyrok NSA z 12 stycznia 2005 r., OSK 1595/04 cbois.

<sup>190</sup> H. Dolecki, *Stosowanie przepisow procedury cywilnej w postępowaniu sadowoadministracyjnym*, ZNSA z 2010 r., nr 5, s.96.

<sup>191</sup> T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 776

cji. Przyjmując pogląd, że art. 106 § 3 p.p.sa. nie może być podstawą prowadzenia postępowania dowodowego z dokumentu istniejącego w chwili wydawania zaskarżonego rozstrzygnięcia w celu ustalenia stanu faktycznego w sposób odmienny niż uczynił to organ podatkowy w toku postępowania, istotnie ogranicza się jego treść normatywną. Żądanie przeprowadzenia dowodu z dokumentu, którego nie ma w aktach sprawy, za każdym razem musiałoby być uznane za niedopuszczalne. Tymczasem art. 106 § 3 p.p.s.a. dotyczy również dowodów<sup>192</sup>, których dotychczas nie znał i nie analizował ani organ podatkowy, ani sąd administracyjny. Skoro postępowanie dowodowe ma dotyczyć nowych dowodów (ale istniejących w chwili wydawania zaskarżonego rozstrzygnięcia) – nieznanymi organowi – nie ma uzasadnienia przyjęcie tezy, iż dowód ten nie może prowadzić do ustaleń sprzecznych z tezą dowodową przyjętą w dotychczasowym postępowaniu. Prowadziłoby to do wniosku, że dowód uzupełniający byłby dopuszczalny o tyle, o ile potwierdza dotychczasowe ustalenia, a jest niedopuszczalny, gdy prowadzi do wniosków odmiennych od dotychczasowych (tę ostatnią tezę można jednak ustalić dopiero po przeprowadzeniu dowodu, co wykazuje wewnętrzną sprzeczność poglądu o nieodpuszczalności ustaleń faktycznych dokonywanych przez sąd, sprzecznych z ustalonymi w toku postępowania). Zdaniem tego autora, w sposób oczywisty rezultat postępowania uzupełniającego może prowadzić do ustalenia stanu faktycznego odmiennego od przyjętego w zaskarżonym akcie, bowiem wskutek dowodu przeprowadzonego przed sądem administracyjnym, materiał dowodowy poszerzy się o dokumenty nieznanymi organowi, w odniesieniu do których organ nie mógł się wypowiedzieć. Art. 106 § 3 p.p.s.a. może więc dotyczyć również takich przypadków, w których przeprowadzenie dowodu może doprowadzić do ustaleń faktycznych niezgodnych z tymi wynikającymi z zaskarżonego aktu i przekazanych akt sprawy, ale zgodnie z zasadą prawdy materialnej<sup>193</sup>.

W mojej ocenie powyższa argumentacja zasługuje na aprobatę tylko w ograniczonym zakresie. Mianowicie takim, że sąd dopuszczając dowód mogący uzasadniać wznowienie postępowania uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie. Odmienny pogląd (tj. twierdzenie, iż sąd administracyjny nie jest władny dokonać takiego ustalenia, i że zdarzenie takie może być przesłanką wznowienia postępowania administracyjnego) zdaje się stać w sprzeczności z zasadami ekonomiki procesowej i szybkości postępowania. Z drugiej strony oczywiście błędem sądu byłoby w takiej sytuacji (po dopuszczeniu dowodu uzupełniającego z dokumentu istniejącego w chwili wydania decyzji, a nieznanego organowi) podjęcie jakiegokolwiek innego rozstrzygnię-

<sup>192</sup> Drugi przypadek dotyczy dowodów z dokumentu, na które powołał się w ustalaniu stanu faktycznego sprawy organ administracji, które jednak nie znalazły się w aktach sprawy.

<sup>193</sup> K. Łatka, *Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym - dowód przeciwko ustaleniom wynikającym z akt sprawy*, Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych z 2009 r., nr 3 s. 36 i n.



cia niż to przewidziane w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. – np. dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu, dokonanie jego merytorycznej oceny, która stanie się podstawą sądowej kontroli zastosowania przez organ przepisów prawa materialnego.

J. P. Tarno również wskazuje, że badając legalność zaskarżonego rozstrzygnięcia, sąd obowiązany jest wziąć pod uwagę nowe fakty lub dowody, które istniały w dniu jego podjęcia, a nie były znane organowi. Wszak przesłanką uwzględnienia skargi stanowi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego<sup>194</sup>.

Omawiany problem identyfikuje podobnie W. Szafrąńska wskazując na kwestię dostarczenia przez stronę dopiero na etapie sądowym dokumentów istniejących już w chwili prowadzonego postępowania administracyjnego, a mogącego wpłynąć na jego wynik. W ocenie autorki, to do sądu należy w tym wypadku ocena, czy dowód ten mógł być bez przeszkód dostarczony przez stronę w toku rozpatrywania sprawy przed organem czy też nieuwzględnienie dokumentu podczas ustalania stanu faktycznego przez organ administracji było wynikiem niedbałości organu w gromadzeniu materiału dowodowego<sup>195</sup>.

Takie stanowisko prowadzi do wniosku, że kryterium możliwość zapewnienia udziału stronie w ustalaniu stanu faktycznego jest kluczowe dla rozgraniczania dwóch sytuacji związanych z przedstawieniem przez stronę na etapie postępowania sądowego dowodu z dokumentu, który istniał w chwili wydawania zaskarżonego rozstrzygnięcia, a nie był znany organowi:

- pierwsza – strona umyślnie nie przedstawiła dokumentu na etapie dwóch instancji administracyjnych mimo, że tylko ona miała wiedzę o jego istnieniu (szczególnie w sytuacji gdzie brak udowodnienia danej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony). Tak jak wyjaśniłem to w rozdziale 2 organy administracji publicznej nie są bowiem zobowiązane do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony w sytuacji, gdy to ostatnia – mimo wezwania – środków takich nie przedstawia, a nie jest możliwe ustalenie danej okoliczności na podstawie innych środków dowodowych. Konsekwencją takiej sytuacji może być niebranie tego dowodu pod uwagę<sup>196</sup>,

<sup>194</sup> J. P. Tarno, *Zasady orzekania przez sądy administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel *Sądowa kontrola administracji publicznej, System prawa administracyjnego, tom 10*, Warszawa 2016 r., s.342.

<sup>195</sup> W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym, studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 324.

<sup>196</sup> Wyrok WSA z dnia 23 lutego 2012 r. I SA/Wr 1489/11 w który sąd nawiązując do ustalonego stanu faktycznego przypomniał, że „postępowanie w tej sprawie toczy się od 2008 r., jak już wskazywano sprawa czterokrotnie była badana przez organ I instancji, zaś stronie zapewniono czynny w nim udział [...]W toku tego postępowania skarżący nie wskazywał na okoliczności podnoszone obecnie w skardze, w szczególności zaś na fakturę nr [...]. W tych okolicznościach należy podzielić pogląd przyjęty w odpowiedzi na skargę, że powołanie się na ww. do-

- po drugie – przyczyną nie ujawnienia dokumentu było niedbałe prowadzenia postępowania wyjaśniającego z naruszeniem reguł rządzących tym postępowaniem (omówionych w rozdziale. 2). W tym również – brak wezwania strony do przedstawienia dowodu – jeżeli organ miał przesłanki, że przedstawianie żądanego dokumentu może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W tym przypadku sąd powinien uwzględnić wniosek dowodowy i uchylić zakazane rozstrzygnięcie w trybie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.<sup>197</sup>.

Moim zdaniem powyższe rozróżnienie jest dopuszczalne, jednakże z jednym istotnym zastrzeżeniem<sup>198</sup>. Mianowicie, jeżeli strona, która wykazała się biernością w trakcie postępowania administracyjnego (przy jednoczesnym braku możliwości postawienia organom zarzutu uchybienia zasadom ogólnym postępowania wyjaśniającego) zgłasza nowy dowód istniejący w chwili wydania zaskarżonej decyzji sąd mógłby rozważyć oddalenie skargi, ale nie dopuszczając wcześniej wnioskowanego dowodu z dokumentu<sup>199</sup>. Natomiast jeżeli w takiej sytuacji zostałyby przeprowadzone postępowanie uzupełniające z dokumentu to dowód ten stałby się częścią stanu faktycznego sprawy i jednocześnie elementem przesądzającym o uchyleniu zaskarżonego rozstrzygnięcia na podstawie art. art. 145 § 1 pkt 1 lit. b.

W literaturze i orzecznictwie zarysował się na tym tle spór dotyczący kwestii, czy w toku kontroli sądowej powinny być brane pod uwagę wszystkie podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego, czy tylko niektóre z nich – mianowicie, te które wiążą się z naruszeniami prawa w toku postępowania administracyjnego (podatkowego).

Podnosi się, że z typologią naruszeń prawa, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., wiąże się problem temporalny. Regułą kontroli sądowej sprawowanej nad działalnością administracji jest orzekanie na podstawie stanu faktycznego oraz stanu prawnego istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu lub podjęcia czynności. Zwolennicy stanowiska subiektywizującego w tym właśnie upatrują niedopuszczalność orzeczenia kasacyjnego w sytu-

---

wód dopiero na etapie skargi, po zamknięciu postępowania podatkowego, może stanowić podstawę do jego wznowienia a nie uchylenia zaskarżonej decyzji” cbois.

<sup>197</sup> Zob. wyrok WSA z 29 kwietnia 2016 r. VI SA/Wa 3361/15 w którym Sąd stwierdził, że wskazane okoliczności prawnie relewantne organ całkowicie pominął, czym uchybił w istotny sposób obowiązkom wynikającym z art. 7, 77 § 1, 80 oraz 107 § 3 k.p.a. Podstawą uzasadniającą konieczność eliminacji obydwu wydanych decyzji z obrotu prawnego było uchybienie ww. przepisom proceduralnym w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a ponadto – przedstawienie przez stronę nowego dowodu, dopiero na etapie skargi do sądu administracyjnego. Niewątpliwie dowód ten istniał w dacie wydawania decyzji, a nie był organowi wówczas znany (art. 145 § 1 ust. 1 lit. b) oraz c) p.p.s.a.), cbois.

<sup>198</sup> Rozważanie tego akapitu toczą się przy założeniu, że wątpliwości dotyczą jedynie podstawy faktycznej kontrolowanego rozstrzygnięcia, natomiast zastosowanie prawa materialnego nie budzi zastrzeżeń.

<sup>199</sup> Argumentacja ogłoszenia postanawiania o odmowie przeprowadzeniu dowodu winna natomiast oprzeć się na braku spełnienia przesłanki niezbędności do wyjaśnienia istotnych okoliczności z jednoczesnym wskazaniem na możliwość wznowienia sprawy w trybie art. Art. 145 §1 pkt 5 k.p.a.

acji, w której podstawą wznowienia są nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, a nieznanie organowi (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., art. 240 § 1 pkt 5o.p.). Okoliczności te lub dowody je stwierdzające nie znajdują się bowiem w aktach sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Pogląd przeciwny zasadza się na argumentach odwołujących się do istoty i funkcji kontroli sądownoadministracyjnej. Skoro najważniejszym jej celem jest przywrócenie stanu zgodności z prawem, zakłóconego wadliwą decyzją administracyjną, to przyczynienie się do tej sytuacji organu, dla zrealizowania wzorca kontroli, nie ma żadnego znaczenia<sup>200</sup>.

Z uwagi na powyższe podnoszono, że przesłanki wznowienia postępowania wskazane w art. 145 § 1 k.p.a. i art. 240 § 1 o.p. mają tylko z pozoru jednolity charakter<sup>201</sup>. A. Kabat wskazuje, że zasadność uznania, iż art. 145 § 1 pkt 1 lit b p.p.s.a. dotyczy tylko tych podstaw wznowienia postępowania, które są tożsame z „naruszeniem prawa” potwierdzają wnioski wypływające z wykładni gramatycznej tego przepisu<sup>202</sup>. Prowadzi do wniosku, że ramach zawartych w k.p.a. i o.p. przesłanek umożliwiających wznowienie postępowania na potrzeby stosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit b p.p.s.a. wskazane przepisy k.p.a. i o.p. można podzielić na takie, które wiążą się z naruszeniem prawa (procedury) i takie, którym nie da się przypisać tej cechy. Zwolennicy stanowiska subiektywizującego upatrują niedopuszczalność orzeczenia kasacyjnego w sytuacji, w której podstawą wznowienia są nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, a nieznanie organowi (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej)<sup>203</sup>.

J. P. Tarno podkreśla, że to na organie prowadzącym postępowanie administracyjne, także podatkowe, spoczywa obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością (zasada prawdy obiektywnej). Jeżeli zatem w dacie wydania decyzji istnieje dowód, który nie jest znany organowi, to decyzja wydana z jego pominięciem zapada z naruszeniem przepisów postępowania, choć nie zawsze winę za pominięcie tego dowodu można przypisać organowi. Ponadto, obowiązek wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną jest następstwem tego, że zapadła ona w postępowaniu dotkniętym wadą i to w do-

<sup>200</sup> Szerzej T. Woś, *Prawomocność decyzji administracyjnych*, PPP z 2008, nr 5, s. 41 i n.

<sup>201</sup> A. Murdecki, *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015, s. 212 i n.

<sup>202</sup> A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2018, s. 475.

<sup>203</sup> Zob. A. Kabat *Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na decyzję lub postanowienie* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2009.

datku wadą kwalifikowaną. Jest to więc wada na tyle poważna, że jej wystąpienie nakazuje powtórzyć postępowanie administracyjne w sprawie<sup>204</sup>.

Zobiektyzowane ujęcie pojęcia „naruszenia prawa” (każda podstawa wznowienia postępowania administracyjnego jest tożsama z naruszeniem prawa) pozwala na przyjęcie, że nie jest istotne kto je naruszył, ale liczy się ta okoliczność, że proces kształtowania normy indywidualnej nie przebiegał, z takich, czy innych przyczyn prawidłowo. Tym samym w razie stwierdzenia przez sąd, że kontrolowany akt narusza prawo, a naruszenie to daje podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, to zachodzi postawa do uchylenia takiego aktu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit b p.p.s.a<sup>205</sup>.

Kwestia, która podzieliła zwolenników i przeciwników subiektywnego podejścia do naruszenia prawa występującego w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. jako zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości stała się przedmiotem następującego pytania skierowanego do składu siedmiu sędziów NSA: „Czy ujawnienie nowych dowodów w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 o.p. na etapie postępowania sądownoadministracyjnego może być podstawą uwzględnienia skargi na podstawie art. 145 par. 1 pkt 1 lit. b w zw. z art. 145 par. 2 p.p.s.a?”<sup>206</sup>. NSA (w składzie 7-osobowym) przejmując sprawę do merytorycznego rozstrzygnięcia, w wyroku 13 grudnia 2010 r. podkreślił, że przesłanki wznowienia postępowania powiązane są z kwalifikowanymi wadami procesowymi, uzasadniającymi uchylenie decyzji ostatecznej i rozstrzygnięcie sprawy w nowym, wolnym od wad "procesowych", postępowaniu administracyjnym. Uchylenie przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w związku ze stwierdzeniem naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 O.p. wiążące się z ujawnieniem nowych dowodów, musi być, zatem poprzedzone oceną przydatności dowodu przedstawionego przez stronę dla potrzeb postępowania prowadzonego przez organ odwoławczy po uchyleniu decyzji przez sąd<sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> *Wreszcie, jedynym kryterium sprawowania kontroli przez sądy administracyjne jest kryterium legalności. Przepis art. 145 p.p.s.a. określa, które z naruszeń prawa, stwierdzone w toku postępowania sądownoadministracyjnego, nakazują uwzględnienie skargi na decyzję lub postanowienie. Nie można więc zasadnie twierdzić, że decyzja (postanowienie) dotknięta wadą, stanowiącą podstawę wznowienia postępowania, jest decyzją zgodną z prawem.* zob. komentarz do art. 145 p.p.s.a. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>205</sup> T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 842. Autor podkreśla, że prezentowany pogląd zyskał powszechną aprobatę w orzecznictwie. Tożsamy pogląd J. Drachal, M. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 217, s. 656.

<sup>206</sup> Postanowienie z 25 czerwca 2010 r. I FSK 1127/09, cbois.

<sup>207</sup> I FPS 7/10, cbois.

W glosie do powyższego wyroku J. Jaśkiewicz podkreślił, że wypowiedź dotycząca „oceny przydatności dowodu” byłaby zbędna, gdyby dla składu sądzącego ujawnienie nowych dowodów lub okoliczności *a limine* nie stanowiło przypadku „naruszenia prawa”. W ten sposób NSA opowiedział się za stanowiskiem obiektywizującym. Natomiast funkcje, cele oraz odrębność kontroli administracyjnosądowej z jednej strony przemawiają za zastosowaniem przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., także do restytucyjnych podstaw wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego), z drugiej zaś strony ograniczają zakres tej kontroli do przypadków, w których strona skarżąca, spełniając wymogi określone art. 106 § 3 p.p.s.a., wykaże, że nieprzedstawienie istotnego prawnie dowodu w kontrolowanej sprawie nie było konsekwencją naruszenia przez nią reguł ciężaru dowodowego lub współdziałania (ewentualnie fakt takiego naruszenia nie będzie wynikał z akt administracyjnych kontrolowanej sprawy)<sup>208</sup>.

W mojej ocenie stwierdzenie, że sytuacji, w której sąd administracyjny poweźmie przed wydaniem wyroku informację o wystąpieniu co najmniej jednej z przesłanek wznowienia postępowania, jego obowiązkiem jest uchylenie decyzji lub postanowienia. Przemawia za tym, przede wszystkim, ochrona obiektywnego porządku prawnego. Jednakże w świetle przytoczonego wyroku i poglądów zaprezentowanego przez autora glosy postulowałbym pozostawienie do uznania sądu *ad causam* decyzji co do kierunku rozstrzygnięcia w przypadku rozważania możliwości uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia w trybie 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. art. w świetle przesłanki z art. 145 §1 pkt 5 k.p.a. (art. 240 par. 1 pkt 5 o.p.) analizowanej przez pryzmat zachowania strony na etapie postępowania administracyjnego.

Dodatkowo trzeba również zwrócić uwagę, że w motywach omawianego wyroku NSA zwrócił uwagę na istotność postanowienia dowodowego dopuszczającego uzupełniający dowód z dokumentu jako formalne włączenie „nowego dowodu” w poczet akt sprawy i wpływy tej czynności na orzeczenie kończące. W uzasadnieniu tego wyroku podkreślono, że złożony w trakcie postępowania sądowego do akt sprawy dowód z dokumentu, nie może stanowić dowodu w sprawie, zważywszy, że z protokołu z rozprawy wynika, iż sąd I instancji nie przeprowadził dowodu uzupełniającego z tego dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a., W szczególności, nie wydał stosownego postanowienia w tej kwestii. Według NSA nieuzasadnione jest zatem stanowisko sądu I instancji, że zaskarżona decyzja narusza prawo dające podstawę do wznowienia w sytuacji, gdy strona na etapie postępowania sądowego przedsta-

---

<sup>208</sup>J. Jaśkiewicz *Glosa do wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 13 grudnia 2010 r., I FPS 7/10 PPP nr 12/2014.*

wia dowód, która nie był włączony do materiału dowodowego w sprawie i ma służyć wykazaniu tezy przeciwnej, niż przyjęto w zaskarżonej decyzji<sup>209</sup>.

#### **5.4. Wpływ rozszerzenia uprawnień orzeczniczych sądu administracyjnego (art. 145a p.p.s.a.) na zakres postępowania dowodowego**

Przepis art. 145a (wprowadzony nowelą p.p.s.a. z kwietnia 2015 r.) poszerzył katalog wyjątków (zawartych w art. 146 § 2 i 154 § 2 p.p.s.a) od uprawnień kasacyjnych sądu administracyjnego. Wprowadzenie powyższej zmiany ustawodawca motywował potrzebą zwiększenia efektywności i sprawności postępowania oraz koniecznością zapewnienia skarżącemu szybszego uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy<sup>210</sup>.

Analiza treści § 1 art. 145a<sup>211</sup> p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że przesłanki zastosowania przez sąd uprawnień merytorycznych są następujące: a) skarga została uwzględniona z przyczyn naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub stanowiło podstawę nieważności, b) jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, c) rozstrzygnięcia sprawy nie pozostawiono uznaniu organu administracyjnego.

Biorąc pod uwagę specyfikę przesłanek, które muszą być spełnione należy uznać, że uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego wynikające z tej regulacji mają charakter wyjątkowy. W ocenie J. P. Tarno łączne spełnienie przesłanek z tego przepisu będzie niezwykle rzadkie<sup>212</sup>. Podobny wniosek wywodzi A. Kabat wskazując, że badanie naruszenia prawa materialnego następuje dopiero w trzeciej kolejności: po uprzednim przanalizowaniu ewentualnej wady nieważności i stwierdzeniu, że w postępowaniu administracyjnym nie doszło do naruszeń prawa procesowego, które powinno skutkować uchynieniem zaskarżonego aktu. Natomiast na zakres stosowania przepisu art. 145a p.p.s.a. może wpłynąć obserwacja praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych, która wskazuje, że najczęściej stosowaną podstawą

<sup>209</sup> Wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 13 grudnia 2010 r., I FPS /7/10 cbois

<sup>210</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, VII kadencja, druk sejmowy nr 1633 i 2539, s. 17 i nast.

<sup>211</sup> „W przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Sąd wyda takie orzeczenie, jeżeli uchyla decyzję lub postanowienie z powodu naruszenia prawa materialnego (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.) lub z powodu nieważności (art. 145 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) przy jednoczesnym dokonaniu rozważeniu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy w zakresie w zakresie oceny czy „jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”.

<sup>212</sup> J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s.605

uchylenia decyzji (lub postanowienia) stanowi naruszenie przepisów postępowania<sup>213</sup>, m.in. z tego względu należy uznać, że określone w art. 145a p.p.sa. uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego mają charakter wyjątkowy.

Odnosnie przesłanki „uzasadnione okolicznościami sprawy” P. Pietrasz wyjaśnia, że warunek ustawowy „uzasadnione okolicznościami sprawy” obejmuje „sytuacje patologiczne”, gdy np. sprawa powtórnie, a niekiedy wielokrotnie, wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do jego oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania oraz innych naruszeń prawa przez organ w toku postępowania administracyjnego<sup>214</sup>. Podobnie R. Hauser, który wskazuje, że mając na uwadze powody ustanowienia art. 145a p.p.s.a. można przyjąć, iż rozważany warunek w postaci „uzasadnionych okoliczności” dotyczy w szczególności sytuacji, w których okoliczności sprawy z dużym prawdopodobieństwem będą wskazywać, że w postępowaniu administracyjnym toczącym się po uchyleniu zaskarżonej decyzji (postanowienia) oceny i zlecenia sformułowane w orzeczeniu sądu administracyjnego nie zostaną w należyłym stopniu uwzględnione przez prowadzący to postępowanie organ administracji publicznej<sup>215</sup>. B. Adamiak podnosi natomiast, że przesłanka zastosowania omawianego przepisu dotycząca uzasadnionych okoliczności sprawy, dotyczy niebudzących wątpliwości okoliczności faktycznych sprawy. Tylko bowiem, gdy stan faktyczny nie budzi zastrzeżeń, można wyprowadzić konsekwencje prawne z norm przepisów prawa materialnego<sup>216</sup>. Warunek poprawnie przeprowadzonego postępowania dowodowego jako *sine qua non* zastosowania art. 145a podnosi również W. Jakimowicz wskazując, że kompetencje do tzw. merytorycznego orzekania nie oznaczają automatycznie zastępowania administracji przez sąd administracyjny i podejmowania przez ten sąd procesu administrowania. Jeżeli przyjmie się w ramach tych kompetencji, że możliwe jest jedynie poprawienie rozstrzygnięcia organu w sytuacji, gdy materiał dowodowy w sprawie został skompletowany w poprawnie przeprowadzonym postępowaniu, a uchybienie organu sprowadza się do błędnej subsumcji stanu faktycznego względem prawidłowo wyłożonej normy prawnej, bądź nawet wyłożonej wadliwie, lecz wadliwość ta poprawiona przez sąd nie wymaga dodatkowego postępowania wyjaśniającego w sprawie<sup>217</sup>. Według A. Skoczylasa na wydawanie tego typu wyroków muszą pozwalać okoliczności sprawy,

<sup>213</sup> A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2018, s. 481

<sup>214</sup> P. Pietrasz *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda* [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Profesora Stanisława Prutisa, Warszawa 2012, s.816

<sup>215</sup> Zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP z 2013 nr 2, s. 21.

<sup>216</sup> Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 558.

a w szczególności brak wątpliwości co do jej stanu faktycznego<sup>218</sup>. Podobnie J. Jagielski podnosi, że orzekanie reformatoryjne w warunkach „uzasadnionych okoliczności sprawy” należy rozumieć w ten sposób, że skorzystanie przez sąd z tego rodzaju rozstrzygnięcia odnosi się do sytuacji, w których stan faktyczny jest niewątpliwy<sup>219</sup>.

Jeżeli przesłankę „uzasadnionych okoliczności sprawy” z art. 145a p.p.s.a. rozumianą w ten sposób, że stan faktyczny sprawy pozostaje niewątpliwy zestawimy z przesłanką „wyjaśnienia istotnych wątpliwości” z art. 106 § 3 p.p.s.a., to niejako automatycznie pojawia się pytanie, czy jeżeli sąd zastosuje instytucję uzupełniającego postępowania dowodowego na etapie postępowania wyjaśniającego to jednocześnie, nie pozbawia się możliwości rozstrzygnięcia sprawy w sposób określony w art. 145a (po spełnieniu pozostałych przesłanek)?

W mojej ocenie, uprzednie wyjaśnienie istotnych wątpliwości za pomocą przeprowadzenia uzupełniającego dowodu z dokumentu, nie eliminuje możliwości zastosowania przez sąd art. 145a p.p.s.a. w fazie orzeczniczej. Potwierdzeniem poprawności powyższego stanowiska jest spostrzeżenie, zgodnie z którym jakkolwiek przepis art. 145a p.p.s.a. wprowadza pewne elementy orzekania merytorycznego, to zakres postępowania dowodowego, nie uległ zmianie. Sąd może wskazać, organowi, w jaki sposób ten powinien rozstrzygnąć sprawę tylko w przypadku, gdy na podstawie zebranego przez organ materiału dowodowego (z ewentualnie przeprowadzonymi we własnym zakresie dowodami z dokumentów) jest w stanie skonstatować, że stan faktyczny przedstawiony przez organ nie budzi zastrzeżeń<sup>220</sup>.

M. Bogusz podnosi że, wyposażeniu sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw z zakresu administracji publicznej nie towarzyszyły żadne zmiany w przepisach określających zakres postępowania dowodowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy te nadal są uprawnione jedynie do przeprowadzania uzupełniających dowodów z dokumentów oraz uwzględniania faktów powszechnie znanych. Przeprowadzanie innych dowodów przez sądy administracyjne – nawet przy merytorycznym rozstrzygnięciu spraw z zakresu administracji publicznej – jest wyłączone. Tego rodzaju regulacja prawna jest adekwatna, gdy chodzi o sprawowanie przez sądy administracyjne funkcji kontro-

<sup>217</sup> Zob. W. Jakimowicz *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Casus 2017 nr2 s 5-13

<sup>218</sup> A. Skoczylas, *Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce (wybrane problemy)*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, Warszawa 2012, s. 10.

<sup>219</sup> M. Jagielski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 217, s 664.

<sup>220</sup> W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowniczym, studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 322.



lnej nad działalnością administracji publicznej oraz wykonywanie przez te sądy kompetencji kasacyjnych (w ramach „eliminacyjnej” kontroli wykonywania administracji publicznej)<sup>221</sup>.

Również W. Piątek ocenia, że wprowadzenie modelu orzekania merytorycznego powinno być każdorazowo powiązane z ustanowieniem zasady orzekania w oparciu o stan prawny i faktyczny obowiązujący w dacie wyrokowania przy jednoczesnym poszerzeniu uprawnień sądu do prowadzenia postępowania dowodowego. Tymczasem wprowadzenie nowej regulacji procesowej (145a p.p.s.a.) zwiększającej uprawnienia do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, nie zostało połączone ze zmianą jednej z podstawowych reguł orzekania na podstawie akt sprawy, o czym stanowi art. 133 § 1 p.p.s.a. Konieczność uwzględnienia przez sąd stanu prawnego i faktycznego obowiązującego w dacie wydania zaskarżonej do sądu decyzji albo postanowienia dodatkowo powoduje ograniczenie uprawnień do sprawowania w ten sposób wymiaru sprawiedliwości nadając art. 145a p.p.s.a. wyjątkowy charakter. Zmiana nie może powodować przesunięcia czynności wyjaśniających w sprawie z postępowania administracyjnego do postępowania przed sądem administracyjnym<sup>222</sup>.

## **5.5. Dostateczne wyjaśnienie sprawy przed sądem administracyjnym**

Zgodnie z art. 113 § 1 p.p.s.a. Przewodniczący zamyka rozprawę, gdy sąd uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną. Przepis ten określa moment zakończenia fazy rozpoznawczej postępowania (postępowania wyjaśniającego) przed sądem administracyjnym. Decydując o uznaniu sprawy za dostatecznie wyjaśnioną, sąd powinien mieć na uwadze z jednej strony gotowość sprawy do merytorycznego rozstrzygnięcia, z drugiej zaś względy ekonomii procesowej j wyrażone w art. 7 p.p.s.a.<sup>223</sup>

W orzecznictwie przyjmuje się, że przez pojęcie „dostateczne wyjaśnienie sprawy” należy rozumieć taki stan sprawy, który pozwala sądowi na ocenę czy zaskarżone rozstrzygnięcie odpowiada prawu. Przykładowo w wyroku z 14 listopada 2017 r. NSA wskazał, że przez "dostateczne wyjaśnienie sprawy", o którym mowa w art. 113 § 1 p.p.s.a., rozumie się nie konieczność wyjaśnienia przez sąd stanu faktycznego sprawy istniejącego w rozpatrywanej

<sup>221</sup> M. Bogusz *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145A prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* GSP z 2016 r, nr 2, s. 78

<sup>222</sup> W. Piątek *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne* PiP 2017 nr 1 s. 32.

<sup>223</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2018, s. 396.

sprawie, lecz stan zdolności sprawy do wydania wyroku, a zatem dokonania przez sąd oceny, czy zaskarżona decyzja odpowiada prawu czy też nie<sup>224</sup>. Ocena ta zostanie dokonana na podstawie zgromadzonego w aktach materiału dowodowego, przy czym chodzi tu zarówno o akta organów administracji, jak i akta powstałe w toku postępowania sądowego. Oprócz tego, sąd bierze również pod uwagę z urzędu fakty powszechnie znane, fakty znane sądowi z urzędu oraz dowody uzupełniające z dokumentu, które sąd dopuścił postanowieniem wpisanym do protokołu. Orzecznictwo podkreśla, że „dostateczne wyjaśnienie sprawy” dotyczy możliwości wydania wyroku z punktu widzenia dopełnienia reguł formalnych związanych z tokiem sprawy administracyjnej, nie zależy zaś od stopnia wyjaśnienia sprawy z punktu widzenia prawdy materialnej<sup>225</sup>, a jednocześnie gdy zostały rozpoznane przedstawione przez stronę środki dowodowe<sup>226</sup>.

Zgodnie z § 2 omawianego artykułu można zamknąć rozprawę również w przypadku, gdy ma być przeprowadzony jeszcze uzupełniający dowód z dokumentu znany stronom, a przeprowadzenie rozprawy co do tego sąd uzna za zbyteczne. Tym samym do zastosowania normy z tego przepisu konieczne jest spełnienie dwóch warunków:

1. uzupełniający dowód z dokumentu musi być znany stronom postępowania - strona miała możliwość wypowiedzenia się co do takiego dokumentu lub dokumentów przed zamknięciem rozprawy, mimo, że taki dowód nie występuje w aktach sprawy. Strony muszą zgodnie oświadczać, że treść dokumentu, z którego ma być przeprowadzony dowód poza rozprawą, jest im znana<sup>227</sup>.
2. przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu sąd uzna za zbyteczne. Sytuacja ta będzie miała miejsce wtedy, gdy zdaniem sądu do prawidłowego wyrokowania niezbędne jest zapoznanie się z dokumentem przez skład orzekający. Najczęściej będzie chodziło o dokument, który znajduje się w aktach innej sprawy<sup>228</sup>. Dopuszczalne jest również jednoczesne z zamknięciem rozprawy zobowiązanie strony do przedstawienia uzupełniających, a znanych stronom dokumentów<sup>229</sup>.

Każdorazowo należy przy tym rozważyć, czy zachodzi okoliczność określona w art. 133 § 3 p.p.s.a., to jest czy w wyniku uzupełnienia akt, względnie braku ich uzupełnienia, za-

<sup>224</sup> II OSK 458/16 LEX nr 2434313.

<sup>225</sup> Wyrok NSA z 4 października 2011 r. II OSK 1528/11 cbois.

<sup>226</sup> Wyrok NSA z 19 grudnia 2007 r., I OSK 1755/06 cbois.

<sup>227</sup> Wyrok NSA z 25 lipca 2006 r. II OSK 440/06 LEX nr 266439.

<sup>228</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 396.

<sup>229</sup> Por. wyrok NSA z 16 lutego 2011, I FSK 2078/09 LEX nr 989877.

chodzi nowa, istotna dla rozstrzygnięcia okoliczność, która ujawniła się dopiero po zamknięciu rozprawy<sup>230</sup>. Zadaniem sądu administracyjnego jest ocena, czy zgromadzony w trakcie postępowania administracyjnego materiał dowodowy był wystarczający dla wydania rozstrzygnięcia kończącego to postępowanie<sup>231</sup>.

## **5.6. Dopuszczalność prowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz w trybie mediacji**

### **5.6.1. Możliwość prowadzenia dowodowego w trybie art. 106 p.p.s.a. przed NSA**

Zagadnienie prowadzenia postępowania w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. na etapie rozpoznania skargi kasacyjnej - mimo dominującej linii orzeczniczej, zgodnie z którą postępowanie dowodowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, dokonującym kontroli orzeczeń sądów wojewódzkich, w zasadzie nie jest dopuszczalne – budzi w literaturze kontrowersje.

S. Babiarz i K. Aromiński zaznaczają, że możliwość przeprowadzenia dowodów uzupełniających z dokumentów dotyczy postępowania przed sądem pierwszej instancji<sup>232</sup>.

Odmienne podnosi W. Sawczuk - na rozprawie przed NSA może być przeprowadzone postępowanie dowodowe, w zakresie o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a. W postępowaniu kasacyjnym czynności dowodowe również stosowane, jednakże z racji charakterystyki tego etapu sprawy sądownoadministracyjnej, nie będą to przypadki częste<sup>233</sup>.

Podobnie wskazuje H. Knysiak-Molczyk stwierdzając, że zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 193 p.p.s.a. do postępowania kasacyjnego przed NSA, w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi, znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. W postępowaniu przed NSA znajdują zastosowanie przepisy art. 106 § 3-5 p.p.s.a. regulujące postępowanie dowodowe. Sąd odwoławczy może prowadzić postępowanie dowodowe w takim zakresie, w jakim jest to dopuszczalne w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, przy uwzględnieniu kontrolnego charakteru postępowania kasacyjnego i zasady związania sądu odwoławczego granicami skargi kasacyjnej. W ocenie autorki, nie jest natomiast uprawnione twierdzenie, iż prowadzenie przez NSA

<sup>230</sup> Wyrok NSA z 4 czerwca 2008 r., II OSK 2040/06, cbois.

<sup>231</sup> Wyrok NSA z 30 września 2005 r., FSK 2282/04, LEX nr 173165.

<sup>232</sup> S. Babiarz (red.) K. Aromiński, *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015 s. 166.

<sup>233</sup> W. Sawczuk [w:] R. Hauser, J. Drachal (red.), *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2018, s.640

postępowania dowodowego jest dopuszczalne jedynie w celu zbadania, czy nie zachodzą przyczyny nieważności postępowania, gdyż wniosek taki nie daje się wyprowadzić z przepisów ustawy. Zakres kognicji sądu odwoławczego jest ograniczony granicami skargi kasacyjnej, z wyjątkiem dotyczącym nieważności postępowania i również w tych granicach dopuszczalne jest prowadzenie postępowania dowodowego w ramach art. 106 § 3-5 p.p.s.a.<sup>234</sup>. To stanowisko nie znajduje odzwierciedlenia w aktualnym orzecznictwie NSA. I tak, w wyroku z 30 stycznia 2019 r. NSA podniósł, że postępowanie dowodowe przed NSA, dokonującym kontroli orzeczeń sądów wojewódzkich, w zasadzie nie jest dopuszczalne, jako że orzeczenia sądów administracyjnych zapadają na podstawie akt sprawy<sup>235</sup>. Z kolei, w wyroku z 4 października 2018 r. NSA wskazał, że art. 106 § 3 p.p.s.a., co do zasady, nie może służyć podważaniu prawidłowości ustaleń faktycznych przyjętych przez sąd administracyjny za podstawę wyrokowania, z którymi strona się nie zgadza, zwłaszcza, jeśli strona miała możliwość kwestionowania tych ustaleń na wcześniejszych etapach postępowania. Postępowanie kasacyjne nie jest bowiem kolejnym etapem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, będącego właściwym forum przedstawiania przez strony dowodów<sup>236</sup>. Zaś w wyroku z 25 listopada 2016 r. NSA wyjaśnił, że nie mógł uwzględnić zawartego wniosku skarżącego o przeprowadzenie dowodu ponieważ nie przeprowadza postępowania dowodowego, o jakim mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a., gdyż przepis ten jest adresowany do Sądu I instancji<sup>237</sup>.

Niedopuszczalność prowadzenia przez NSA postępowania dowodowego argumentowana jest również wynikająca z art. 183 p.p.s.a. zasadą związania NSA granicami skargi kasacyjnej, bowiem poza braną z urzędu pod rozważenie nieważnością postępowania, wyznacza zakres badania legalności orzeczenia Sądu pierwszej instancji. Artykuł 183 p.p.s.a. wyłącza zarazem zastosowanie w postępowaniu kasacyjnym art. 106 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 193 p.p.s.a.<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> H. Knysiak–Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010 zob. roz. 3.3.3. *Zakres postępowania dowodowego przed NSA*. Autorka postuluje również możliwość (a wręcz konieczność) prowadzenia postępowania dowodowego w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. w postępowaniu zażaleniowym przed NSA - *Ponieważ możliwości prowadzenia przez sąd administracyjny postępowania dowodowego są wyraźnie ograniczone, nie widzę przeszkód do wprowadzenia w postępowaniu zażaleniowym możliwości prowadzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowania dowodowego w zakresie uregulowanym w art. 106 § 3 [Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi]. Postulowałabym nawet wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez sąd drugiej instancji postępowania dowodowego. Postępowanie to byłoby ograniczone do dowodów z dokumentów, a konieczność jego przeprowadzenia istniałaby jedynie wówczas, gdyby było to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie powodowało nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie*. Por. *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym* PS 2006/2/61 s. 78

<sup>235</sup> II OSK 568/17 cbois

<sup>236</sup> II OSK 936/18 cbois.

<sup>237</sup> II GSK 113/15 LEX nr 2190638.

<sup>238</sup> Wyrok NSA z 13 czerwca 2007 r. II OSK 1051/06 ONSA i WSA 2008/4/69.

Moim zdaniem na aprobatę zasługuję pogląd B. Dautera, że stanowisko, zgodnie z którym zasada związania granicami skargi kasacyjnej determinuje zakres kontroli instancyjnej jaką NSA powinien podjąć w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia i wobec powyższego w postępowaniu przed NSA wyłączone jest stosowanie art. 106 § 3 p.p.s.a. nie jest przekonujące<sup>239</sup>. Zawłaszcza jeżeli w ramach zarzutu naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 191 p.p.s.a. strona wnosi np. o przeprowadzeniu dowodu z dokumentu dotyczącego np. terminowości wniesienia skargi bezzasadnie odrzuconej przez sąd I instancji.

W orzecznictwie pojawia się również pogląd, że o niedopuszczalności prowadzenia postępowania w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. świadczy również art. 188 p.p.s.a. NSA w wyroku z 18 lutego 2015 r. wskazał, że w świetle faktu, że wojewódzki sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną do sądu decyzją administracyjną, wykluczyć należy, by NSA w ramach kontroli instancyjnej mógł podjąć się ustalenia stanu faktycznego sprawy. Stosownie do art. 188 p.p.s.a., wydanie orzeczenia reformatoryjnego jest możliwe tylko wówczas, gdy stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób niebudzący wątpliwości, co wiąże się bądź z niezakwestionowaniem przez stronę w skardze kasacyjnej ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia przez sąd I instancji, bądź z nieskutecznie postawionymi zarzutami naruszenia przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny nie mógł uwzględnić zawartego w skardze kasacyjnej wniosku o przeprowadzenie dowodu z "dokumentów"<sup>240</sup>.

### **5.6.2. Możliwość prowadzenia dowodowego w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a w trakcie mediacji**

Przyjęty przed ustawodawcą model mediacji definiuje treść art. 115 § 1 i art. 117 § 1 p.p.s.a. Według tej regulacji celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia. Zdaniem części autorów nie ma przeszkód, aby w toku postępowania mediacyjnego zostało przeprowadzone uzupełniające postępowanie dowodowe w zakresie określonym w art. 106 § 3 p.p.s.a., jeżeli jest to uzasadnione celem mediacji. W szczególności na-

<sup>239</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2018, s. 380.

<sup>240</sup> II GSK 55/14 LEX nr 1658307.

leży to uczynić, gdy z okoliczności sprawy wynika, że przeprowadzenie dowodu z dokumentu może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy i przyjęcia wspólnych ustaleń<sup>241</sup>.

Zdaniem innych, przebieg posiedzenia mediacyjnego nie został uregulowany i nie mają do niego zastosowania reguły zawarte w art. 106 p.p.s.a. oraz w § 38-48 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych przewidziane dla rozprawy i posiedzeń jawnych. Z tego samego powodu nie będzie miał zastosowania przepis art. 106 § 3 p.p.s.a. W trakcie tego posiedzenia przewodniczący bazuje wyłącznie na materiale zgromadzonym w aktach sprawy<sup>242</sup>.

Podobnie wskazuje T. Woś, - w toku postępowania mediacyjnego nie może być przeprowadzony dowód uzupełniający z dokumentu w zakresie określonym art. 106 § 3 p.p.s.a. O dopuszczeniu takiego decydować może wyłącznie sąd postanowieniem wydanym na rozprawie, i dowód taki, przeprowadza na rozprawie. Natomiast posiedzenie mediacyjne nie jest rozprawą<sup>243</sup>.

W mojej ocenie powyższa argumentacja ulega wzmocnieniu po nowelizacji p.p.s.a. od 1 czerwca 2017 r. ponieważ obecnie postępowanie prowadzi mediator (nie będący sędzią ani referendarzem sądowym) wybrany przez strony<sup>244</sup> i uprawnia do wniosku, że przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. w trakcie postępowania mediacyjnego jest niedopuszczalne.

---

<sup>241</sup> J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018 s.582

<sup>242</sup> K. Klonowski *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, Studia Prawnoustrojowe nr 28 z 2005 r. s. 293.

<sup>243</sup> T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 700

<sup>244</sup> Art. 116 w brzmieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r., poz 935), która weszła w życie od 1 czerwca 2017 r.

## WNIOSKI

### I.

Rozprawa niniejsza miała na celu analizę istoty uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przed sądem administracyjnym. Instytucja przewidziana w art. 106 § 3 p.p.s.a. funkcjonuje od czasu uchwalenia ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi, a mimo tego zakres wykorzystania jej w praktyce pozostaje przedmiotem ożywionej dyskusji.

Przeprowadzone w pracy rozważania doprowadziły do wniosku, że pomimo toczącej się polemiki dotyczącej modelu sądownictwa administracyjnego, orzeczenia sądów administracyjnych zachowują co do zasady swój kasacyjny charakter, a sądy administracyjne nie mogą zastępować organów administracji publicznej w wykonywaniu należących do nich zadań. Podstawowym celem postępowania sądowoadministracyjnego jest rozstrzygnięcie w kwestii zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej. Przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi jest sprawa sądowoadministracyjna, rozumiana jako kontrola działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny, co powoduje, że postępowanie przed sądem nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego (swoistą „trzecią instancją”). Natomiast rozważania dotyczące zasad postępowania sądowoadministracyjnego doprowadziły do wniosku, że zasady te mają zarówno charakter dyrektywalny, jak i opisowy. Często źródło zasady znajduje się w odrębnej od p.p.s.a. regulacji (np. Konstytucji), a przepisy procedury sądowoadministracyjnej jedynie ją urzeczywistniają.

Krytyka efektywności polskiego sądownictwa administracyjnego podnosi, że po kasacyjnym orzeczeniu sądu administracyjnego sprawa „wraca” do organów administracji publicznej i wymaga merytorycznego załatwienia przez te organy, które, mimo że są związane oceną prawną zawartą w prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego (art. 153 p.p.s.a.), mogą rozpoznanie sprawy przewlekać, stosować obstrukcję lub powielać wcześniej popełnione błędy prawne. W konsekwencji obowiązujące dotychczas konstrukcje prawne bądź mechanizmy, które – w warunkach kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne – mają zapewnić wykonywanie orzeczeń sądów przez administrację nie okazują się być w pełni skuteczne<sup>1</sup>. Krytyka „czystego modelu kasacyjnego” prowadzona w literaturze przedmiotu,

---

<sup>1</sup> M. Bogusz *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy* GSP, Tom XXXI, 2014 s.29

zbiega się z odczuciem wnoszących skargę, którzy uprawnienia kasacyjne sądu administracyjnego oraz brak możliwości przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego w sprawie administracyjnej załatwionej uprzednio przez organ administracji publicznej utożsamiają z wadą kontroli sądowej. Podmiot wnoszący skargę do sądu administracyjnego oczekuje zwykle, że sąd załatwi jego sprawę w sposób merytoryczny, a więc wyda nowe rozstrzygnięcie, w miejsce zaskarżonego, jeżeli okaże się ono wadliwe. Te odczucia i poglądy krytycznie wzmacnia fakt, że analiza orzecznictwa sądów administracyjnych od początku ich funkcjonowania wskazuje, że ponad 70% zakwestionowanych rozstrzygnięć organów administracji publicznej miało miejsce z powodu naruszenia przepisów proceduralnych<sup>2</sup>.

## II.

Z uwagi na fakt, że ograniczone możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego przez sąd często utożsamia się z wadą kontroli sądowej realizowanej w modelu kasacyjnym, za zasadne uznałem przenalizowanie realizacji zasady prawdy materialnej na etapie postępowania administracyjnego i kontroli jej realizacji na etapie postępowania przed sądem administracyjnym.

O ile zasada prawdy materialnej ma na gruncie postępowań regulowanych przez k.p.a. i o.p. posiada charakter dyrektywalny to w p.p.s.a. nie ma przepisu wyrażającego dyrektywalną postać zasady dochodzenia prawdy obiektywnej. O tym, że na gruncie p.p.s.a. jest to zasada o charakterze opisowym świadczą chociażby przeprowadzane w pracy badania nad katalogiem zasad postępowania sądowoadministracyjnego. Godnym uwagi jest fakt, że nie wszyscy autorzy w formułowanych przez siebie katalogach wymieniają zasadę prawdy materialnej jako zasadę ogólną postępowania przed sądem administracyjnym.

Przesłanka „wyjaśnienia istotnych wątpliwości” warunkująca przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. pozwala jednak – moim zdaniem – na rekonstrukcję ogólnej dyrektywy prawdy materialnej zakładającej, że poznanie prawdy jest podstawową przesłanką wydania prawidłowego rozstrzygnięcia.

Odmienność postępowania wyjaśniającego na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego polega na tym, że jej celem nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz ocena, czy organy ustaliły ten stan zgodnie z prawdą. Zadaniem sądu administracyjnego jest bowiem ocena, czy zgromadzony w trakcie postępowania administracyjnego materiał dowodo-

<sup>2</sup> R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Ratio est anima legi*. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego, Warszawa 2007, s. 239.



wy był wystarczający dla przyjętego przez organy stanu faktycznego sprawy. Przeprowadzone wywody potwierdziły tezę, że sąd administracyjny realizuje zasadą prawdy materialnej nie przez ustalania stanu faktycznego sprawy, ale przez kontrolę prawidłowości procedury jego ustalania. Tym samym trafnie wywodzi J.P. Tarno, że pomimo faktu, iż sądy administracyjne nie prowadzą postępowania dowodowego i nie dokonują ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, to nie oznacza to, że nie są związane zasadą dochodzenia prawdy materialnej. Uzupełniający charakter czynności dowodowych w toku postępowania sądownoadministracyjnego jest konsekwencją nałożenia na sąd obowiązku skupienia uwagi na ocenione rzetelności, wszechstronności i procesowej adekwatności czynności dowodowych i wyjaśniających organu administracyjnego oraz prawidłowości wykorzystania materiału dowodowego do załatwienia sprawy administracyjnej zgodnie z zasadą prawdy materialnej<sup>3</sup>. Niedostatki w zakresie okoliczności faktycznych sprawy mogą być uzupełnione podczas kontroli sądowej przy pomocy dowodu uzupełniającego z dokumentu jedynie wyjątkowo, gdy ma się to przyczynić do przyspieszenia załatwienia sprawy.

Po pierwsze, wynika to z faktu, że limitowane kompetencje do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów dotyczą jedynie okoliczności, które nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy administracyjnej, a które mogą świadczyć o naruszeniu albo nienaruszeniu prawa przez skarżony organ. Omówione w rozdziałach poprzedzających zasady przebiegu postępowania wyjaśniającego w ramach oficjalnego postępowania administracyjnego, jako metody ustalenia prawdy materialnej na etapie sądowej kontroli legalności zaskarżonego aktu, są dla sądu podstawą dla stworzenia normatywnego wzorca postępowania. Jeśli więc sąd po rekonstrukcji normatywnego wzorca postępowania stwierdzi, że stan faktyczny został ustalony przez organ zgodnie z prawem, lub pomimo istnienia naruszenia prawa procesowego nie stwierdzi, że naruszenia te mogły istotnie wpłynąć na prawidłowość rozstrzygnięcia sprawy, to należy przyjąć, iż podstawa faktyczna konkretyzacji przyjęta przez organ jest dla sądu wiążąca i brak jest przesłanek do prowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentu.

Istota uzupełniającego postępowania dowodowego polega na jego przeprowadzeniu w sytuacji, gdy brak dowodu z dokumentu uniemożliwia lub znacznie utrudnia ocenę zgodności z prawem stanu faktycznego ustalonego przez organ. Prowadzi to do wniosku, że zasadniczym celem uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu nie jest ustalenie stanu fak-

---

<sup>3</sup> J.P. Tarno. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski. A. Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego –tom 1, Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016 r., s. 223.

tycznego sprawy, lecz uzupełnienie materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy o istniejące i mające znaczenie dla rozstrzygnięcia dokumenty, które z nieznanymi przyczynami nie zostały przekazane sądowi wraz z odpowiedzią na skargę. Umożliwia to sądowi weryfikację przyjętego przez organ stanu faktycznego sprawy również o dokumenty, które początkowo nie znalazły się w aktach sprawy.

Dokonywanie przez sąd administracyjny samodzielnych ustaleń faktycznych dopuszczalne jest zatem jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego działania lub bezczynności administracji. Z tego względu nie może on uzupełniać braków postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez organ administracji, gdyż jego kompetencje obejmują jedynie dokonanie oceny postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez organ administracji<sup>4</sup>. Wobec tego za uprawnioną można uznać tezę, że podstawowym celem uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu jest skrócenie okresu załatwienia nie tylko sprawy sądowoadministracyjnej, ale przede wszystkim sprawy administracyjnej. Natomiast realizacja zasady dochodzenia prawdy obiektywnej jest jedynie wtórnym celem instytucji omawianej instytucji.

Po drugie, w świetle przedstawionej ewolucji poglądów (jak również zmian k.p.a. w tym zakresie) dotyczących udziału strony w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym, dyspozycja art. 106 § 3 p.p.s.a. nie daje co do zasady podstaw, by żądać przeprowadzenia przed sądem administracyjnym postępowania dowodowego wskazującego na istnienie nowych okoliczności faktycznych, których strona nie podnosiła w trakcie postępowania administracyjnego. Strona wykazującą się biernością w trakcie postępowania administracyjnego, która dopiero przed sądem zaprezentuje nowy dowód (istniejący w chwili wydawania zaskarżonego rozstrzygnięcia) nie może liczyć na pewny skutek w postaci uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. W mojej ocenie, można w tym zakresie podzielić pogląd, że wynikające z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b w zw. z art. 106 § 3 p.p.s.a. reguły sądowej kontroli podstaw restytucyjnych, określonych w przepisie art. 240 § 1 pkt 5 o.p. (odpowiednio z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.), są zaostrzone w stosunku do reguł stosowanych przy wznowieniu w oparciu o te podstawy postępowań administracyjnych. Wykładnia art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. zbliża się zatem do wykładni art. 273 § 2 p.p.s.a. (wprowadzającego dodatkową przesłankę w postaci obowiązku wykazania, że z danego źródła lub środka nie można było skorzystać w poprzednim postępowaniu), choć nie może być z nią identyczna<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 28 stycznia 2009 r. II OSK 1327/07, cbois.

<sup>5</sup> J. Jaśkiewicz *Glosa do wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2010 r.*, I FPS 7/101 PPP nr 12/2014.

Po trzecie, dokonane w pracy rozważania doprowadziły również do wniosku, że wobec użycia w normie art. 106 § 3 p.p.s.a. kwalifikatora „może dopuścić” istnieje duży margines uznaniowości w zakresie decyzji sądu co do dopuszczania dowodu uzupełniającego z dokumentu. W praktyce prowadzi to do sytuacji, że nie do końca wykorzystane są możliwości, jakie daje ta instytucja w zakresie ekonomiki procesowej, ponieważ znacznie łatwiejsze jest dla sądu wydanie wyroku uchylającego zaskarżony akt z uzasadnieniem, że niedopełnienie pewnych obowiązków w administracyjnym postępowaniu dowodowym jest naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a.), niż naprawienie błędu skarżonego organu administracji w drodze przeprowadzenia własnego postępowania wyjaśniającego z dokumentu. Problem „uznania” potencjalnie obejmuje również sytuację oferowania (wnioskowania) przez stronę dowodów spełniających kryterium niezbędności.

Powyższą refleksję trafnie ujął NSA<sup>6</sup>, stwierdzając że „uchylanie zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej, zbyt często jest w praktyce wojewódzkich sądów administracyjnych motywowane naruszeniem przepisów art. 7, 77 i 107 k.p.a., gdyż wiele z tych wątpliwości można by wyjaśnić mniejszym kosztem społecznym, bez sięgania do rozstrzygnięć najdalej idących w swych skutkach, przy odpowiednim wykorzystaniu przepisów art. 62 pkt 1 i art. 106 § 3 p.p.s.a.” Moim zdaniem, stanowisko wyrażone w tym orzeczeniu jest motywowane nie tylko interesem strony postępowania (stanem niepewności do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia przez organu administracji publicznej), ale również ekonomią procesową i zasadą szybkości postępowania. Nieskorzystanie z uprawnień, o jakich mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a., a w konsekwencji uchylanie decyzji, z uwagi na stwierdzone braki w materiale dowodowym, które to braki mogą zostać naprawione przez przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego należy uznać za wadliwe, ponieważ prowadzi ono do zbyt długiego przedłużania postępowania i skutkuje obniżeniem zaufania społecznego do sądów administracyjnych<sup>7</sup>. Zbyt oszczędne korzystanie przez sądy administracyjne z możliwości jakie daje art. 106 § 3 p.p.s.a. krytykuje również B. Dauter wskazując, że sądy administracyjne zbyt często rezygnują z zastosowania art. 106 § 3 p.p.s.a. nie do końca zasadnie powołując się na istotę postępowania sądownoadministracyjnego<sup>8</sup>. Nie bez znaczenia jest również fakt, że

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 10 września 2010 II OSK 1304/09 cbois.

<sup>7</sup> P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s.309.

<sup>8</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz*, Warszawa 2018, s. 378.

większość zmian w p.p.s.a., miała w zamiarze ustawodawcy prowadzić do zapewnienia szybkości postępowania przed sądem administracyjnym<sup>9</sup>.

### III.

Wnioski dotyczące problemu wpływu zmiany w p.p.s.a., dotyczących „dokumentu elektronicznego” i nowej możliwości wydania przez sąd orzeczenia merytorycznego, na obraz uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu należy przedstawić odrębnie dla kwestii „dokumentu elektronicznego” i odrębnie dla art. 145a p.p.s.a.

Rozważania poczynione w pracy dowiodły, że wprowadzenie do p.p.s.a. pojęcia „dokumentu elektronicznego” będzie mogło mieć dwojaki wpływ na stosownie instytucji z art. 106 p.p.s.a. Po pierwsze umożliwienie stronom w szerszym zakresie korzystania ze środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym może przyczynić się do zwiększenia prawa do sądu m.in. przez możliwość wniesienia drogą elektroniczną wniosku dowodowego. Po drugie, dokument mający być przedmiotem dowodu może zostać wniesiony również w formie dokumentu elektronicznego. Fakt ten może spowodować, że pojawią się nowe płaszczyzny wątpliwości, dotychczas nieznanne, bo związane wyłącznie z problemem czy środek dowodowy, który przybrał formę „dokumentu elektronicznego” jest dowodem z dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. Oczywiście w chwili obecnej nie sposób przewidzieć jakich dokumentów w formie elektronicznej będą dotyczyły wnioski dowodowe stron, ani jak będzie się kształtowało orzecznictwo w zakresie ich dopuszczalności, ale w mojej ocenie, sądowa wykładnia pojęcia dokumentu elektronicznego będzie miała charakter zawężający. Przykładowo jeżeli nagranie z rejestratora dźwięku i obrazu przybierze formę transkrypcji do pliku (dokumentu) tekstowego (word) i w tej formie (po wydrukowaniu) zostanie przedstawione jako przedmiot dowodu uzupełniającego z dokumentu to taki dowód będzie uznany przez sąd za niedopuszczalny jako stanowiący obejście formy dokumentu będąc w istocie dowodem z oświadczeń albo zeznań świadków. Z jednej strony wątpliwości związane z dokumentem elektronicznym utrzymują się i utrzymywać się będą nadal, z drugiej zaś strony wprowadzenie formy „dokumentu elektronicznego” będzie miało niewątpliwie wpływ na realizację zasady prawdy materialnej przed sądem administracyjnym ponieważ poszerza się zakres rozumienia pojęcia dowód z dokumentu.

### IV.

---

<sup>9</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, VII kadencja, druk sejmowy nr 1633 i 2539, s. 17 i n.

Badania nad wpływem wprowadzenia do p.p.s.a. uprawnienia do wydania reformacyjnego orzeczenia (art. 145a) doprowadziły natomiast do wniosku, że możliwość orzekania merytorycznego wynikająca z tej regulacji w żaden sposób nie została skorelowana z możliwością prowadzenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym. Przede wszystkim celem wprowadzenia tej nowelizacji było dyscyplinowanie organów administracji do wykonywania prawomocnych wyroków sądów administracyjnych<sup>10</sup> i jednocześnie uniknięcie sytuacji niekorzystnej dla strony skarżącej, kiedy to sprawa powtórnie, a niekiedy wielokrotnie, wraca do sądu, bo organ nie stosuje się do oceny prawnej zawartej w prawomocnym wyroku. Zostawiając na boku słuszne skądinąd poglądy, że ze względu na obiektywne trudności w spełnieniu przesłanek wynikających z tego przepisu jego użycie przez sąd w praktyce będzie marginalne trzeba zauważyć, iż krytyka tej nowelizacji opiera się właśnie na braku zmiany regulacji postępowania dowodowego. Ocenia się, że dla potrzeb merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne postępowanie dowodowe w formie określonej ramami art. 106 § 3 p.p.s.a. należy uznać za regulację niewystarczającą i dysfunkcyjną: uniemożliwia ona bowiem sądowi administracyjnemu – wyposażonemu w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw – ustalania stanu faktycznego w zakresie niezbędnym dla potrzeb rozstrzygnięcia<sup>11</sup>.

Należy jeszcze raz podkreślić, co starałem się udowodnić w tej pracy, że ograniczaniem zakresu kontroli sądownoadministracyjnej, a zatem i prawdziwości poznania sądowego, jest to, że kontrola sądowa ma ograniczony i *sticte* następczy charakter<sup>12</sup>. Wynika to z faktu, że art. 106 § 3 p.p.s.a. umożliwia jedynie uzupełnienie materiału dowodowego zgromadzonego przez organy administracji i znajdującego się w aktach sprawy. Wobec tego potrzeba zwiększenia uprawnień dowodowych, wobec przyznania sądowi uprawnień merytorycznych, może być w obecnym stanie prawnym jedynie postulatem *de lege ferenda*. W aktualnie przyjętym w Polsce modelu sądowej kontroli administracji, gdzie co do zasady w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie prowadzi się postępowania wyjaśniającego, zasadnicza zmiana charakteru uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych z kasacyjnych na reformatoryjne byłaby nieracjonalna, ponieważ sąd administracyjny nie ma pełnej możliwości weryfikacji stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Zatem aktualnie rozszerzanie katalo-

<sup>10</sup> J.P.Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018. s. 604.

<sup>11</sup> M. Bogusz *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145A prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* GSP z 2016 r, nr 2, s. 78.

<sup>12</sup> J. Jaśkiewicz, *Prawo jak aksjomat postępowania przed sądem administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego* tom 2 red. J. Zimmermanna s. 78.

gu uprawnień reformatoryjnych sądu administracyjnego musi być czynione z daleko posuniętą ostrożnością i ograniczone do przypadków, kiedy nie ma wątpliwości co do rzeczywistego stanu faktycznego sprawy (por. np. art. 145 § 3 p.p.s.a.) lub kiedy wydanie orzeczenia reformatoryjnego jest w gruncie rzeczy środkiem dyscyplinującym organ administracji do wykonania orzeczenia kasacyjnego sądu administracyjnego (por. art. 145a p.p.s.a.).

Jeżeli już podczas dyskusji przed wprowadzeniem art. 145a p.p.s.a. podnoszono uwagi krytyczne, że nowelizacja ta ma wpływ na przełamanie zasady trójpodziału władz i nie wynika z konstrukcji modelu sądownictwa administracyjnego przyjętego w Konstytucji, to w mojej ocenie, dalej idący postulat o potrzebie wyposażenia sądu w dodatkowe możliwości prowadzenia postępowania dowodowego tym bardziej nie zasługują na akceptację. Realizacja takiego postulatu nie mogłaby ograniczyć się do zmian ustawowych dotyczących sądownictwa administracyjnego, ale konieczna byłaby stosowna zmiana w ustawie zasadniczej. Powyższa konstatacja wynika z faktu, że punktem odniesienia dla oceny kształtu normatywnego uprawnień orzeczniczych polskich sądów administracyjnych pozostaje art. 184 Konstytucji. W świetle poczynionych w pracy rozważań dotyczących konstytucyjnego umocowania modelu sądów administracyjnych, posłużenie się pojęciem kontroli do określenia ich funkcji, co do zasady nie daje kompetencji do przejęcia przez sąd sprawy administracyjnej do jej ostatecznego załatwienia, w zastępstwie organu administracji<sup>13</sup>. Tym samym potrzeba wyposażenia sądów administracyjnych w szersze możliwości prowadzenia postępowania dowodowego wiązałaby się z całościową zmianą modelu sądownictwa administracyjnego wymagającą m. in nowelizacji art. 184 Konstytucji.

---

<sup>13</sup> M. Wiącek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP*, tom II, *Komentarz do art. 87-243*, , Warszawa 2016, s. 1095-1999.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 23 stycznia 1998 r. I SA/Gd 654/96*, OSP 1/ 1999.
- Adamiak B., *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr, Przegląd Prawa i Administracji XVIII z 1984, nr 665.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2008, 2011, 2016, 2019.
- Adamiak B., J. Borkowski *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2012, 2017.
- Adamiak B., *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr, Przegląd Prawa i Administracji XVIII, 1984.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUWr nr 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986.
- Adamiak B., J. Borkowski, A. Skoczyła *System Prawa Administracyjnego, Tom 9 – Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.
- Adamiak B., J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, Wrocław 2005, 2011, 2017.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Adamiak B., *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, PiP 3/2012.
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Alexy R., *Teoria prawa podstawowych* Warszawa 2010.
- Artymiak G., M. Rogalski, Z. Sobolewski *Proces karny – część ogólna*, Kraków 2007.
- Babiarz S., B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka–Medek, *Ordynacja Podatkowa – Komentarz*, Warszawa 2004, 2011.
- Babiarz S., K. Aromiński *Postępowanie sądowniczo-administracyjne w praktyce*, Warszawa 2015.

- Babiarz S., B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Bartosz-Burdiak P.G., *Zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym – jak unikać błędów przy inicjowaniu postępowań i w czasie ich trwania*, Temidium 4/2015.
- Banaszak B., K. Wygoda, *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, Studia Iuridica Lublinensia 2014.
- Bernatt M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli administracji publicznej (między efektywnością a powściągliwością)*, PiP 1/2017.
- Bielecki L., P. Ruczkowski *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2011.
- Bińczyk A., M. Kopacz, *O znaczenia akt sprawy dla wyniku sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, ZNSA 3/2013.
- Błaszczak Ł., K. Markiewicz, E. Rudkowska-Ząbczyk, *Dowody w postępowaniu w cywilnym*, Warszawa 2010.
- Bogusz M. *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145A prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* GSP 2/2016.
- Bogusz M., *Charakter Kompetencji Sądu Administracyjnego w a zasada podziału władzy*, GSP, Tom XXXI, 2014.
- Bojnowski E., Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
- Borkowski J., *Elementy oportunistu w sądowej kontroli administracji publicznej [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005.
- Borkowski J. *Kontrola zgodności i. prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sad Administracyjny*, „Nowe Prawo” 9/1995.
- Borucka-Arctowa M. *Spoleczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa-Kraków 1990.
- Brzeziński B., M. Masternak, *O tak zwanym ciężarze dowodu w postępowaniu podatkowym*, PPod 5/2004.



- Burdziak K., *Dowód spreczny z prawem, czyli kilka słów na temat art. 75 § 1 k.p.a.*, ATDP, 1/2017.
- Chlebny J., *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, ZNSA 3/2008.
- Chmaj M., *Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm VII kadencji*, druk sejmowy nr 1633, Warszawa 2014.
- Chróścielewski W., J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Chróścielewski W., J. P. Tarno, P. Dańczak *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, 2018.
- Chróścielewski W., *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacja K.p.a. z 29.12.201 r. [w:] O prawie administracyjnym i administracji: refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.)* Łódź 2017.
- Chróścielewski W., J. P. Tarno, *Trójstopniowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowania administracyjne*, PiP 1999.
- Chróścielewski W. Z. Kmiecik, A. Krawczyk, J. Wegner *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2019.
- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971.
- Chorąży K., W. Taras, A. Wróbel *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Czubalski M., *O pojęciu i klasyfikacji środków dowodowych*, PiP 1/1968.
- Czubkowska, M.J., *J. Siemaszko Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, ZNSA nr 4 z 2018.
- Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Daniel P., *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016.

- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Dauter B., A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Warszawa 2016.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Defecińska-Tomczak K., Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Dobkowska B., *Problematyka współczesnych reform administracji publicznej w świetle koncepcji administracyjnoprawnych Jerzego Stefana Langroda*, Warszawa 2011.
- Dolecki H., *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 5/2010.
- Duniewska Z., B. Jaworska-Dębska, R. Michalska – Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Drahal J., R. Hauser *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2018.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
- Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ereciński T., *Z problematyki dowody z dokumentu w sądowym postępowaniu cywilnym, Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Z. Resicha*, Warszawa 1985.
- Erecinski T. (red.), J. Gudowski, M. Jedrzejewska, K. Weitz, *Kodeks postępowania cywilnego, t. I*, Warszawa 2016.
- Federczyk W. *Postępowanie wyjaśniające, w tym rozprawa administracyjna, [w:] Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Filipek J. , *Założenia strukturalne postępowania administracyjnego*, Krakowskie Studia Prawnicze nr XVII 1984.

- Gajda – Durlik M., *Dekodfikacja postępowania administracyjnego, Koncepcja systemu prawa administracyjnego J. Zimmermann (red.)*, Warszawa 2007.
- Gill A. *Zasady postępowania administracyjnego jak antidotum na inkwizycyjne cechy tego postępowania [w:] J. Niczyporuk (red.) Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a*, Lublin 2010.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953.
- Gregorczyk D. *Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych [w:] Prawotwórstwo sądów administracyjnych (red. J.P. Tarno)*, Warszawa 2015.
- Guzek L., *Dowody w postępowaniu podatkowym*, MP 1/2001.
- Hanusz A., *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Kraków 2004.
- Hanusz A., *Strony postępowania podatkowego, a ciężar dowodu*, PPod 9/2004.
- Hanusz A., *Podstawa faktyczna decyzji podatkowej, a swobodna ocena dowodów, [w:] Regulacje prawno – podatkowe i rozwiązania finansowe Pro publico bona, Księga Jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*, Toruń 2002.
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2/2009.
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu podatkowym [w:] Ex iniuria non oritur ius Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003.
- Hauser R., *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS, 1/1997.
- Hauser R., M. Wierzbowski (red.). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Hauser R., M. Wierzbowski *Kodeks postępowania administracyjnego* Warszawa 2014, 2018.
- Hauser R, Z. Niewiadomski. A. Wróbel *System prawa administracyjnego - Sądowa kontrola administracji publicznej – tom 10* Warszawa 2014, 2016.
- Hauser R., J. Drahal, E. Mzyk *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra 2003.
- Hauser R., A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2/2004.

- Hauser R., Z. Niewiadomski. A. Wróbel *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej* Warszawa 2012.
- Hauser R. *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego, (w:) Polski model sądownictwa administracyjnego (red.) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.*
- Hauser R., Z. Niewiadomski. A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego. Tom 4* Warszawa 2015.
- Hauser R., Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, PiP 2/2013 .*
- Hauser R., Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych [w:] Ratio est anima legi. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego, Warszawa 2007.*
- Iserzon E. [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, teksty, wzory, formularze, Warszawa 1970.*
- Iserzon E., *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym, maszynopis w INP PAN.*
- Izdebski H., *Sądy administracyjne a podział władz, ZNSA 1/2017.*
- Jachowicz M, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej, Warszawa 2012.*
- Jagielski J., *Kontrola w administracji publicznej, Warszawa 2012.*
- Jakimowicz E. *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Casus 2/2017.*
- Jakubecki A.(red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2010.*
- Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela, Kraków 1977.*
- Jaśkiewicz J. *Prawda jako aksjomat postępowania przed sądem administracyjnym [w:] J. Zimmermann (red.) Aksjologia prawa administracyjnego tom II, Warszawa 2017.*

- Jaśkiewicz J., *Glosa do wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2010 r., I FPS 7/10 PPP 12/2014.*
- Jaśkowska M., A. Wróbel, *Kodeks Postępowania Administracyjnego – Komentarz*, Kraków 2005.
- Jaśkowska M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów, [w:] M. Błachucki, T. Górczyńska, Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.
- Jandy-Jendrońska K., J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, [w:] System prawa administracyjnego, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978.
- Jendrońska J., *Zasady postępowania administracyjnego, [w:] Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Jodłowski J., Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996.
- Kabat A., *Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na decyzję lub postanowienie [w:] Instytucje prawa administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych (w:) L. Wiśniewski (red.), Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowniczoadministracyjnej, a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.
- Kamiński M., *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowniczoadministracyjnej*, PPP 5/2015.
- Kędziora A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kierek M., H. Wyszynski, *System prawny postępowania w administracji*, Lublin 1978.
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Kijowski D., J. Płoskonka, S. Prutis, S. Serocki, M. Stec *Model Ustrojowy Sądownictwa Administracyjnego*, Warszawa 1999.

- Kijowskiego D.R. *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa 2000.
- Klonowski K. *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, Studia Prawnoustrojowe nr 28 z 2005.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z. *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.* PiP, 2009.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z. *Formuła komunikacji wyznaczona przez zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, Prokuratura i prawo 6/2008.
- Kmieciak Z. *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008.
- Kmieciak Z., *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ II odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*, Casus 4/2007.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym* Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 11/2010.
- Kmieciak Z., *Postępowania administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z. (red.), J. Chlebny, W. Chróścielewski, P. Dańczak, A. Krawczyk, J. Wegner – Kowalska, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Kmieciak Z., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1998.
- Kmieciak Z., *Zarys Teorii Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2014.

- Kmieciak Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2/2015.
- Kmieciak Z., *Postępowania administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowania sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Zarys postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z., *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, PiP 4/2007.
- Kmieciak Z., *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, RPEiS 2/2008.
- Kmieciak R., *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005.
- Knysiak–Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Knysiak–Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010.
- Knysiak-Molczyk H., *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowo administracyjnym*, PS 2/2006.
- Kosikowski C., L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Prasanowicz, *Ordynacja Podatkowa – Komentarz*, Warszawa 2007.
- Kulikowska – Kulesza J.E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków Legionowo 2016.
- Krzykowski P., A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009.
- Lang W., J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Leszczyński L., *Orzekanie przez sądy administracyjne a wykładnia prawa*, ZNSA 5-6/2010.
- Łaszczyca G., C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art 1-103*, Warszawa 2007.
- Łaszczyca G., *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji i Prawa, Rok VII/VIII.

- Łaszczyca G., A. Matan, J. P. Tarno. W. Piątek System Prawa Administracyjnego Procesowego, *Zasady Ogólne Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Łaszczyca G. *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Łaszczyca G. *Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* ST 9/2009.
- Łaszczyca G., *Fakty powszechnie znane i fakty znane organowi z urzędu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji i Prawa : teoria i praktyka ; Rok VI, Sosnowiec 2005.
- Łatka K., *Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym - dowód przeciwko ustaleniom wynikającym z akt sprawy*, Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 3/2009.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łętowski J., Austria, [w:] *Sądownictwa administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990.
- Majewska A., *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS Vol. LX, 1, 2013.
- Marcinkiewicz S., *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976 .
- Mariański A., *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika*, Warszawa 2011.
- Mariański A., *Wybrane zagadnienia dowodowe w postępowaniu w sprawie opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów*, Ppod 7/2007.
- Mastalski P., J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz.*, Wrocław 2002.
- Martysz C., G. Szpor, K. Wojsyk *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Mikosz R., G. Radecki, Ł. Strzępek *Pisma strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarze, orzecznictwo wzory*, Warszawa 2008.
- Murdecki A., *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015.
- Nędzarek A. *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu* SP 4/2014.



- Nykiel W., *O potrzebie równowagi między uprawnieniami i obowiązkami podatnika oraz organów podatkowych*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 12.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002 .
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2006.
- Opalek K., J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Pawelec S., B. Trędowski, *Strona internetowa jako źródło dowodowe*, Przegląd Prawa Handlowego, 7/2011.
- Pawlak L. *Moc wiążąca prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę, na decyzję, inspektora sanitarnego w przedmiocie choroby zawodowej w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych ZNSA z 3/2010 .*
- Piasecki K., *Wyroki sądów pierwszej instancji, sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, handlowych i gospodarczych*, Warszawa 2007.
- Piątek W., *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, RPEiS 4/2009.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, PiP, Nr 1/2017.
- Piątek W., *Postanowienia niezaskarżalne w toku procesu [w:] Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011.
- Piątek W., *Zastrzeżenia do protokołu posiedzenia*, ZNSA 4/2011.
- Pietrasz P., *Sprawiedliwość proceduralna, a informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi [w:] Aksjologia prawa administracyjnego tom 2 red. J. Zimmermana* Warszawa 2017.
- Pietrasz P., *Informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego (nowe rozwiązania)*, ZNSA 5/2014.
- Pietrasz P., *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, [w:] Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, t. II, J. Sługocki (red.)*, Wrocław 2014.

- Pietrasz P. *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Profesora Stanisława Prutisa*, Warszawa 2012.
- Podleśny M., *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym, Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego na 50 – lecie k.p.a. pod redakcją Janusza Nicyporuka*, Lublin 2010.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2019.
- Radzikowski K., *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA, 2/2009.
- Razowski P., *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015.
- Resich Z., *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, PiP 12/1961.
- Rozmaryn S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 4/1959.
- Ruczkowski P., *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Roczniki administracji publicznej 2/2016.
- Ruczkowski P., *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym, [w:] Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym, I. Niznik-Dobosz (red.)*, Warszawa 2014.
- Rząsa G., *Znaczenie nowelizacji art. 7 i 8 KPA dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, Analiza i ocena zmian KPA w latach 2010-2011*, Warszawa 2012.
- Sarnecki P., *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Sawa W., *Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym*, PPod 3/2001.
- Sawuła R., *Rozprawa w postępowaniu podatkowym – uwagi na tle nowelizacji Ordynacji podatkowej*, „Casus” z 4/2000.

- Sawuła R., *Polskie sądy administracyjne w państwie prawa [w] J. Zimmermann (red.), Aksjologia Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Siedlecki W., *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1968.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne, Zarys wykładu*, Warszawa 1987, 2003.
- Siwiński M., *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 listopada 2008 r, I SA/Lu 368/08 Prawo i podatki 9/2009*.
- Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP 10/2012 r.
- Skoczylas A., *Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce (wybrane problemy), [w:] Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Warszawa 2012.
- Smarż J., *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego SP 4/2017*.
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sadu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994.
- Sobieralski K., *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, ST 7-8/2002.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław – Warszawa – Kraków, 1967.
- Starościak J. [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
- Stahl M., *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi [w:] Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005.
- Strzelec D., *Naruszenie przepisów postępowania przez organy podatkowe*, Warszawa 2009.
- Strzelec D., *Obowiązek wyjaśnienia stanu faktycznego w postępowaniu podatkowym*, Monitor Podatkowy 12/2008.
- Strzelec D., *Dowody i postępowania dowody w prawie podatkowym*, Warszawa 2015.

- Strzelec D., *Posługiwanie się jako dowodem materiałami zgromadzonymi w innych postępowaniach*, MP 1/2008.
- Strzelec D., *Naruszenie przepisów postępowania przez organu podatkowe*, Warszawa, 2009.
- Suwaj R., *Postępowanie dowodowe w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005..
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011.
- Sygit B., *Kwestie dowodowy w kodeksie postępowania administracyjnego*, ST 7-8/1999.
- Szafrańska W., *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018.
- Szpor G. D. Chromicka Dorota, D. Descours, A. Kaucz Andrzej, M. Madejczyk, E. Perlakowska, B. Pękalski, K. Schmidt *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych* LEX/el 2013 .
- Taras W., *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS 1992, Sectio G, Ius, Vol XXIX.
- Tarno J. P., *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986, t. XXXVI.
- Tarno J. P., Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed NSA w świetle orzecznictwa NSA*, Warszawa 1988.
- Tarno J.P. *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 KPA w Analiza i ocena zmian KPA w latach 2010-2011 pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, G. Sibigi*, Warszawa 2012.
- Tarno J.P. , R. Batorowicz *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej [w:] Instytucje prawa administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Tarno J.P., E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006.

- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2004, 2012.
- Tarno, J.P. W. Piątek (red.), *System prawa procesowego administracyjnego, t. 2, Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Tokarz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 4/2017.
- Walendziak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wasilewski A., *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, PS 11-12/2002.
- M. Wierzbowski, A. Wiktorowska *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2013, 2014.
- Wiktorowska A. [w:] M. Szubiakowska, M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Willenberg A. *Decyzja jako dowód w postępowaniu podatkowym* *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2/2017.
- Woś T. (red.) H. Knysial-Sudyka, M. Romańska *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2016.
- Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, ZNUJ *Prace prawnicze*, nr 134, Warszawa – Kraków 1989.
- Woś T., *Prawomocność decyzji administracyjnych*, PPP 5/2008.
- Wronkowska S., M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wróbel A., M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, 2018.
- Wróblewski J., W. Lang, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ 1965, „*Nauki Humanistyczne*”, Seria I, z. 43.
- Wróbel A. (red), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

- Zdyb M., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a*, Lublin 2010.
- Zieliński A., *Postępowanie cywilne. Kompendium*, Warszawa 2002.
- Zieliński A. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ziemski K., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Poznań, 1989.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, 2014.
- Zimmermann J. , *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe.*, Toruń 1998.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Ziółkowska A., *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 9/2009.
- Zubrzycki J., R. Mastalski, , *Ordynacja podatkowa: komentarz*, Wrocław 2002.

## WYKAZ ORZECZEŃ

- wyrok SN z 16 sierpnia 1961 r., I CR 801/60, RPEiS 1962, nr 3.
- wyrok SN z 12 października 1972 r., II CR 386/72, OSPiKA 1973, z. 4, poz. 82).
- wyrok SN z 8 marca 1974 r., II CR 1/74, LEX nr 7427).
- wyrok SN z 25 sierpnia 1981 r., IV CR 269/81, OSPiKA 1983, z. 4, poz. 86.
- wyrok z 7 listopada 1982 r. SA/Kr 664/82, ONSA 1982, Nr 2.
- wyrok z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82 ONSA 1982, z. 1, poz. 50.
- wyrok NSA I SA/Wr 129/82 OSP 1983/4/82.
- wyrok SN z 25 września 1985 r., IV PR 200/05, OSNCP 1986, nr 5, poz. 84.
- wyrok NSA 20 maja 1998 r., I SA/Ka 1605/96 cbois.
- wyrok SN z dnia 13 czerwca 1991 r., I CR 183/90, niepubl.
- wyrok SN z 9 marca 1993 r., WRN 8/93, OSNKW 1993, nr 7-8, poz 49.
- wyrok ETPC z 23 marca 1994 r. w sprawie 15797/89 Di. Pede L: Włochy, LEX. nr 80163.
- wyrok SN z 20 stycznia 1989 r., II CR 310/88, LEX nr 8940.
- wyrok NSA z 26 maja 1998 r. II SA 915/97 cbois.
- wyrok SN z 13 stycznia 1999 r. w II UKN 411/98 OSNP 2000/9/358
- wyrok NSA z 25 lutego 2000 r., I SA 428/99, LEX nr 557767.
- wyrok NSA z 28 lipca 2000 r., V SA 102/00, LEX nr 49869.
- wyrok NSA 7 lutego 2001 r., sygn. akt V SA 671/00, LEX nr 50129.
- wyrok SN z 20 sierpnia 2001 r., I PKN 571/00, OSNP 2003, nr 14, poz. 330.
- wyrok SN z 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99, LEX nr 54453.
- wyrok NSA z 8 maja 2002, I SA/Łd 1867/00, niepubl.
- wyrok SN z 13 listopada 2003 r., I CK 229/02, Biuletyn SN 2004, nr 4, poz. 9.

wyrok SN z 13 lutego 2004 r., IV CK 24/03, OSNC 2005, nr 3, poz. 45.

postanowienie SN z 12 marca 2004 r. II CK 65/03, LEX nr 602408.

wyrok WSA z 2 kwietnia 2004 r V SA 4259/2003, LEX nr 158943.

wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., OSK 1595/04 cbois.

postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2005 r. OSK 1580/04 cbois.

wyrok NSA z 20 lipca 2005 r. sygn. akt OSK 1772/04, LEX nr 186599.

wyrok NSA z 9 września 2005 r., FSK 1925/04, Legalis.

wyroku NSA z 9 września 2005 r., I FSK 76/05, LEX nr 173111.

postanowienie NSA z 16 września 2005 r. FSK 1973/04, Monitor Prawniczy2005, Nr 10.

wyrok NSA z 30 września 2005 r., FSK 2282/04, Lex, nr 173165.

wyrok NSA z 6 października 2005 r., II GSK 164/05, (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 45).

wyrok NSA z dnia 4 listopada 2005 r. I FSK 239/05 cbois.

wyrok z 17 stycznia 2006 r. I FSK 508/05 cbois.

wyrok NSA z 3 lutego 2006 r. I OSK 387/05 cbois.

wyrok NSA z 7 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 359/05, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 145.

wyrok NSA z dnia 15 lutego 2006 II FSK 659/05 cbois.

wyrok NSA z 3 marca 2006 r., I OSK 544/05, LEX nr 198149.

wyrok NSA z 29 marca 2006 r. II OSK 633/05 cbois.

wyrok NSA z 28 czerwca 2006, II OSK 1231/05, LEX nr 265697.

wyrok NSA z dnia 21 lipca 2006 r. I OSK 9/06.

wyrok NSA z 25 lipca 2006 r. II OSK 440/06 LEX nr 266439.

wyrok NSA z 14 września 2006 r, sygn. akt I OSK 493/06 LEX nr 321155.

wyrok NSA z 21 września 2006 r I OSK 1291/05 cbois



wyrok NSA z 10 października 2006 r., II FSK 1240/05, cbois.

wyrok NSA z 14 lutego 2007 r., II FSK 261/06, LEX, cbois.

wyrok NSA z 28 marca 2007 r., I OSK 16/07, LEX, nr 334155.

wyrok NSA z 14 maja 2007 r., II OSK 1695/06 cbois.

wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2007 r. II OSK 1051/06 ONSAiWSA 2008/4/69.

wyrok WSA z 16 lipca 2007 III SA/GI 276/07 cbois.

wyrok NSA z 10 października 2007 r., II GSK 172/07 cbois.

wyrok NSA z 11 października 2007 r. I OSK 901/07 LEX nr 427565.

wyrok WSA z 18 października 2007 r. I SA/Łd 377/07 cbois.

wyrok NSA z 22 listopada 2007 II FSK 3/07 cbois.

wyrok NSA z 19 grudnia 2007 r., I OSK 1755/06 cbois.

wyrok NSA z 21 grudnia 2007 r., II OSK 1783/06 cbois.

wyrok SN z 23 stycznia 2008 r., II PK 125/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 66.

wyrok NSA z 1 lutego 2008 r. I OSK 1548/06 cbois.

wyrok NSA z 11 marca 2008 II FSK 70/07 cbois.

wyrok NSA z 15 kwietnia 2008 r., II FSK 217/07, LEX nr 401671.

wyrok NSA 16 kwietnia 2008 sygn. akt I FSK 601/07 cbois.

wyrok NSA z 6 maja 2008 r., II FSK 816/07 cbois.

wyrok NSA z 29 maja 2008 r., w I OSK 889/07 cbois.

wyrok NSA z 28 kwietnia 2008 r. II GSK 50/2008 LEX nr 505272.

wyrok NSA z 4 czerwca 2008 r. II OSK 2040/06, cbois.

wyrok WSA z dnia 5 czerwca 2008 r., SA/Go 1065/07 cbois.

wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., II GSK 187/08, LEX nr 567032.

wyrok NSA z dnia 16 listopada 2008 r., II FSK 1206/07 cbois.

wyrok NSA z 12 grudnia 2008 r., w II GSK 555/2008 LEX nr 526569.

wyrok WSA z 17 kwietnia 2009 r I SA/Wa 101/2009 LEX nr 555121.

uchwała z 26 października 2009 I OPS 10/09 cbois.

wyrok NSA z 20 października 2009 r. II OSK 1618/08 cbois.

wyrok WSA z 7 maja 2009 r., w III SA/Po 435/2008 LEX nr 551949.

wyrok NSA z 3 czerwca 2009 r., II FSK 258/08, LEX nr 511306.

postanowienie TK z 23 września 2009 r., sygn. akt. P 81/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 130.

wyrok NSA z 25 listopada 2009 r. II GSK 219/09 cbois.

wyrok SN z 15 stycznia 2010 r., I CSK 197/09, LEX nr 564749.

wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r. II FSK 1306/08 cbois.

uchwała z 15 lutego 2010 r. II FPS 8/09 ONSAiWSA 2010 nr 3, poz. 39.

postanowienie z 25 czerwca 2010 r. I FSK 1127/09 cbois.

wyrok NSA z 24 sierpnia 2010 r., II FSK 586/09, LEX nr 737633.

wyrok NSA z 10 września 2010 II OSK 1304/09 cbois.

wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r, II GSK 1252/10 cbois.

wyrok NSA z 07 grudnia 2010 r., II OSK 1677/10 cbois.

wyroku NSA z 13 grudnia 2010 r., I FPS 7/10 cbois.

wyrok NSA z 16 lutego 2011, I FSK 2078/09 LEX nr 989877.

wyrok WSA z 15 kwietnia 2011 r. I SA/Po 121/11 cbois.

wyrok NSA z 10 maja 2011 r. I OSK 47/11 cbois.

wyrok NSA z 21 czerwca 2011 r., I GSK 415/10 cbois.

wyrok NSA z 28 czerwca 2011 r., II GSK 631/10 cbois.

wyrok NSA z 27 lipca 2011 r., II OSK 1560/10 cbois.

wyrok NSA z 09 września 2011 r., II OSK 1700/10 cbois.

wyrok NSA z 4 października 2011 r. II OSK 1528/11 cbois.

wyrok NSA z 2 grudnia 2011 r. II OSK 1735/10 LEX nr 1133575.

wyrok WSA z 9 grudnia 2011 r., VI SA/Wa 2009/2011, LEX nr 1135245.

wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 I FSK 108/11 cbois.

wyrok WSA z 23 lutego 2012 r. I SA/Wr 1489/11 cbois.

wyrok NSA z 29 lutego 2012 r. I OSK 134/12 cbois.

wyrok WSA z 12 kwietnia 2012 r. III SA/Łd 94/12 cbois.

wyrok NSA z 10 maja 2012 I OSK 266/12 cbois.

wyrok WSA z 2 sierpnia 2012 r. II SA/Po 315/12 cbois.

wyrok NSA z 19 września 2012 I GSK 1138/11 cbois.

wyrok NSA z 6 października 2012, II GSK 164/05, ONSIWSA 2006, nr 2, poz 45.

wyrok NSA z 2 grudnia 2012 r., I SA 841/99, cbois.

wyrok WSA z dnia 8 stycznia 2013 r., III SA/Wa 1581/12 cbois.

wyrok WSA z 10 stycznia 2013 r., I SA/OI 646/12, Legalis.

wyrok WSA z 12 lutego 2013 r. I SA/GI 806/12 cbois.

wyrok NSA z 18 lutego 2015 r. II GSK 55/14, LEX nr 1658307.

wyrok NSA z 19 lutego 2015 r. II GSK 113/15 LEX nr 2190638.

wyrok NSA z 21 marca 2013 r. II FSK 1515/11 cbois.

wyrok NSA z 25 kwietnia 2013 r., I GSK 76/12 cbois.

wyrok NSA z 7 czerwca 2013 r. II GSK 2251/11 cbois

wyrok NSA z 08 listopada 2013 r., II OSK 1291/12 cbois

wyrok NSA z 29 listopada 2013 r. I FSK 61/13 cbois

wyrok WSA z 12 grudnia 2013 III SA/Wa 1314/13 cbois,

wyrok WSA z 3 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 2042/13 cbois

uchwała z 12 maja 2014 r. I OPS 10/13, ONSAiWSA 2014/5, poz 5.

wyrok WSA z 17 września 2014 r. II SA/Gd 484/14 cbois.

wyrok WSA z 25 sierpnia 2015 r. II Sa/Lu 875/14 cbois.

wyrok WSA z 3 września 2015 II SA/Sz 2/15 cbois.

wyrok NSA 24 września 2015 r. II OSK 1692/14 cbois.

wyrok WSA z 26 listopada 2015 II SA/Rz 4/15 cbois.

wyrok NSA z 08 grudnia 2015 r., II OSK 910/14 cbois.

wyrok WSA z 29 kwietnia 2016 r. VI SA/Wa 3361/15 cbois.

wyrok WSA z 10 maja 2016 II SAB/Kr 147/15 cbois.

wyrok NSA 10 sierpnia 2016 r., II GSK 155/15, LEX nr 2101833.

wyrok NSA z 12 sierpnia 2016 r., II GSK 357/15, cbois.

wyrok WSA z 5 października 2016 II SA/Gd 166/16 cbois.

wyrok NSA z 18 listopada 2016 r. I OSK 1698/16 cbois.

wyrok NSA z 30 listopada 2016 r. II OSK 493/15 cbois.

wyrok WSA z 21 grudnia 2016 r. II SA/Sz 461/16 cbois.

wyrok NSA z 15 marca 2017 r. I OSK 1729/15 cbois.

wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r. II OSK 2045/15 cbois.

wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r. I OSK 2188/16 cbois.

wyrok WSA z 23 maja 2017 r., I SA/Ol 416/16, LEX nr 2307430.

wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r., II OSK 2045/15 cbois.

wyrok WSA z 6 lipca 2017 WSA I SA/Lu 51/16 cbois.

wyrok NSA z 2 sierpnia 2017 r. II FSK 1496/17 cbois.

wyrok NSA z 9 sierpnia 2017 I OSK 2988/15 cbois.

wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. II OSK 458/16 cbois.

wyrok WSA z 15 listopada 2017 r II SA/Lu 467/17 cbois.

wyrok z 19 grudnia 2017 r., I OSK 1580/17 cbois.

wyrok WSA 15 marca 2018 r. I SA/Sz 68/18 cbois.

wyrok WSA 6 czerwca 2018 I SA/Po 1155/17 cbois.

wyrok WSA z 28 czerwca 2018 r. I SAB/Go 31/18 cbois.

wyrok NSA z 3 sierpnia 2018 r. I FSK 1495/16 LEX nr 2539737.

wyrok z dnia 28 sierpnia 2018 r. IV SA/Wa 937/18 LEX nr 2701798.

wyrok WSA z 3 października 2018 r. I SA/Gl 786/18 cbois.

wyrok NSA z 4 października 2018 r. II OSK 936/18 cbois.

wyrok WSA z 8 października 2018 r. II SA/Kr 852/18 LEX nr 2567070.

wyrok WSA z 11 października 2018 r, IV SA/Po 682/18 cbois.

wyrok WSA z dnia 19 października 2018 r. II SA/Gl 572/18 cbois.

wyrok NSA 14 listopada 2018 I OSK 10/17 cbois.

wyrok NSA z 7 grudnia 2018 r. I OSK 3420/18, cbois.

wyrok WSA z 19 grudnia 2018 r. I SA/Go 504/18 cbois.

wyrok NSA z 17 stycznia 2019 I GSK 974/18 cbois.

wyrok NSA z 24 stycznia 2019 I OSK 548/17 cbois.

wyrok NSA z 25 stycznia 2019 r. I FSK 133/17 cbois.

Wyrok NSA z 30 stycznia 2019 r. II OSK 568/17 cbois

wyrok WSA z 7 lutego 2019 r. II SAB/Sz 148/18 cbois.

wyrok NSA z 15 lutego 2019 I OSK 386/17 cbois.

wyrok WSA z 26 lutego 2019 r. III SA/Łd 3/19 cbois.

wyrok NSA z 1 marca 2019 I OSK 599/17 cbois.

wyrok NSA z 16 kwietnia 2019 I OSK 1645/17, cbois.

wyrok z 5 czerwca z dnia 5 czerwca 2019 r. II SA/Po 361/18 LEX nr 2687053.

wyrok WSA z 27 czerwca 2019 III SA/Po 183/19, LEX 2694093.