

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.03>

prof. dr hab. Agnieszka KRAWCZYK

Uniwersytet Łódzki

orcid.org/0000-0003-3747-2493

e-mail: akrawczyk@wpia.uni.lodz.pl

Zasada inkwizycyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym w Austrii

Streszczenie

Artykuł przedstawia ewolucję i znaczenie zasady inkwizycyjności w austriackim postępowaniu sądowoadministracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem skutków reformy z 2012 r. (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle). Analizie poddano przejście od kasacyjnego do reformatoryjnego modelu sądownictwa administracyjnego, które doprowadziło do rozszerzenia kompetencji sądów w zakresie ustalania stanu faktycznego i prowadzenia postępowania dowodowego. Autorka wskazuje, że wprowadzenie zasady inkwizycyjności do postępowania sądowoadministracyjnego nie naruszyło konstytucyjnej zasady podziału władzy, lecz umocniło funkcję kontrolną sądów wobec administracji. W zakończeniu zaproponowano odniesienie austriackich doświadczeń do polskiego systemu, wskazując na możliwość zwiększenia efektywności ochrony praw jednostki poprzez wzmocnienie elementów reformatoryjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: zasada inkwizycyjności, postępowanie sądowoadministracyjne, sądownictwo administracyjne, zasada prawdy materialnej, kontrola legalności działań administracji.

1. Wprowadzenie

Zasada inkwizycyjności nie jest typowym elementem postępowania sądowoadministracyjnego w klasycznym, znanym nam modelu sprawowania sądowej kontroli administracji. Polski ustawodawca, opowiadając się w okresie międzywojennym za południowo-niemiecką koncepcją sądownictwa administracyjnego, przesądził o urządzeniu tego sądownictwa na wzór austriacki, z charakterystycznym

dlań jednoinstancyjnym Trybunałem Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshof* – VwGH) o kompetencjach włącznie kasacyjnych¹. Podobnie jak austriacki Trybunał Administracyjny, tak samo Najwyższy Trybunał Administracyjny nie miał w związku z tym uprawnień do prowadzenia postępowania dowodowego. Orzekał on na podstawie stanu faktycznego wynikającego z akt sprawy, którymi dysponowała ostatnia instancja administracyjna wydając zaskarżony akt (art. 24 ustawy o NTA), a jeżeli uznał, że stan faktyczny wymaga uzupełnienia, albo że organ przyjął ten stan sprzecznie z aktami, albo też że ze szkodą dla skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego, wówczas uchylał zaskarżony akt „z powodu wadliwego postępowania” odsyłając sprawę do władzy administracyjnej w celu usunięcia wad i wydania nowego orzeczenia lub zarządzenia (art. 19 ustawy o NTA). W razie uwzględnienia skargi (z tych lub innych powodów) Trybunał uchylał zaskarżony akt, a władza administracyjna miała obowiązek postąpić w myśl art. 5 (art. 24 ustawy o NTA). Ten ostatni przepis przewidywał, że „władza, której zarządzenie lub orzeczenie zostało uchylone przez Trybunał, obowiązana jest w ciągu dni 30 od doręczenia jej wyroku wydać nowe zarządzenie lub orzeczenie w tej sprawie. W tym wypadku jest ona związana zapatrywaniami, zawartymi w wyroku Trybunału”. Ochrona sądowa w tym czasie, zarówno w Austrii, jak i Polsce, miała więc wówczas charakter wyłącznie uzupełniający ochronę wewnątrzadministracyjną².

W związku z tym to na organach spoczywał obowiązek rozstrzygnięcia „w sprawie”, przy uwzględnieniu zasad postępowania administracyjnego, z zasadą prawdy obiektywnej na czele. Inkwizycyjność służyła realizacji tej zasady, co wynikało z założenia, że to organ, a nie strona, ma poszukiwać dowodów z urzędu³, gdyż to na nim spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy⁴.

Taka koncepcja ochrony prawnej w sprawach administracyjnych przetrwała w Polsce do czasów współczesnych. W kolejnych ustawach dotyczących sądownictwa administracyjnego⁵, w tym obowiązującej po wprowadzeniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego Ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r.

¹ Ustawa z 22.10.1875 r. o utworzeniu Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshofgesetz* – VwGG), RGBl. Nr 36/1876; Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. U. z 1922 r., nr 67, poz. 600; dalej: ustawa o NTA.

² W. Berka, *Verfassungsrecht*, Wien 2021, s. 304–305.

³ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 163.

⁴ Zob. § 37 ustawy z 21.07.1925 r. o postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* – AVG), BGBl. Nr 274/1925 ze zm. oraz art. 77 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572; dalej: k.p.a.

⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1980 r., nr 4, poz. 8 ze zm.; Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 ze zm.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ przewidziało kasacyjne w zasadzie kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych. W sprawie ze skargi na decyzję sąd może ją uchylić lub stwierdzić jej nieważność (art. 145 § 1 i 2 p.p.s.a.), a w razie stwierdzenia podstawy do umorzenia postępowania administracyjnego – umorzyć to postępowanie (art. 145 § 3 p.p.s.a.), natomiast w przypadku skargi na bezczynność polegającą na niewydaniu decyzji – zobowiązać organ do jej wydania (art. 149 § 1 p.p.s.a.). W związku z tym uprawnienia sądu do prowadzenia postępowania dowodowego są ograniczone do dowodów uzupełniających z dokumentów, i to pod warunkiem, że jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (art. 106 § 3 p.p.s.a.).

Kasacyjny model sądownictwa administracyjnego nie utrzymał się natomiast w Austrii, gdzie w wyniku reformy sądownictwa administracyjnego z 2012 r. (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*)⁷ doszło do zmiany kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych z kasacyjnej na reformatoryjną, co oznaczało przeniesienie ciężaru ochrony praw jednostki z administracji na sądownictwo administracyjne. Towarzyszące temu przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do prowadzenia postępowania dowodowego sprawiło, że z chwilą wejścia w życie reformy rozpoczął się okres panowania zasady inkwizycyjności już nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale także sądowoadministracyjnym.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie założeń i skutków włączenia tej zasady do procesu sądowoadministracyjnego i próba odniesienia wynikających stąd wniosków do warunków rodzimych.

2. Istota zasady inkwizycyjności postępowania administracyjnego

Zasada inkwizycyjności (*Untersuchungsgrundsatz, Inquisitionsmaxime*) nie została wyrażona wprost w żadnym z przepisów AVG. Zamiast tego ustawodawca austriacki używa – często niejednolicie i nieprecyzyjnie – określenia działania przez organ z urzędu (*Amtswegigkeit*) czy też oficjalności (*Offizialmaxime*) oraz prawdy materialnej (*materielle Wahrheit*)⁸. Zgodnie z § 37 zd. 1 AVG, celem postępowania wyjaśniającego (*Ermittlungsverfahren*) jest ustalenie stanu faktycznego, który ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz zapewnienie stronom możliwości dochodzenia ich praw i interesów prawnych.

⁶ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.

⁷ BGBl. Nr 51/2012, zob. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31 i nn.

⁸ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)*, § 37, Wien 2021, s. 6.

O ile przepisy prawa materialnego nie przewidują w tym zakresie szczególnych uregulowań, organ ma obowiązek działać z urzędu (*von Amts wegen*) i określać tok postępowania wyjaśniającego. Może on w szczególności z urzędu lub na wniosek przeprowadzić rozprawę ustną, połączyć kilka spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia albo je ponownie rozdzielić. Przy czym przy podejmowaniu decyzji dotyczących przebiegu postępowania organ powinien kierować się względami celowości, szybkości, prostoty i oszczędności kosztów (§ 39 ust. 2 AVG). Fakty znane organowi z urzędu i takie, których istnienia można domniemywać, nie wymagają dowodu (§ 45 ust. 1 AVG). W pozostałym zakresie organ, z należytą starannością uwzględniając wyniki postępowania wyjaśniającego, ocenia według swobodnego przekonania, czy dana okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną (§ 45 ust. 2 AVG). Stronom należy zapewnić możliwość zapoznania się z wynikami postępowania dowodowego oraz zajęcia w tej sprawie stanowiska (§ 45 ust. 3 AVG). Jako dowód może być wykorzystane wszystko, co nadaje się do ustalenia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych i jest celowe z uwagi na charakter konkretnej sprawy (§ 46 AVG). Dowodem mogą być m.in. dokumenty (*Urkunden* – § 47 AVG), świadkowie (*Zeugen* – § 48 AVG), biegli (*Sachverständige* – § 52 AVG), czy oględziny (§ 54 – *Augenschein*).

Zasadę inkwizycyjności postępowania administracyjnego wywodzi się z kompleksu unormowań AVG, które przewidują, że ustalenie stanu faktycznego powinno nastąpić przez organ z urzędu (*ex officio*), przy czym organ nie jest związany wnioskami dowodowymi stron, mimo że strony mają nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek współdziałania przy ustalaniu stanu faktycznego (*Mitwirkungsrecht*, – *pflicht und – obliegenheit*)⁹. W procesie inkwizycyjnym (*Inquisitionsprozess*) ciężar gromadzenia materiału dowodowego i ciężar dowodu, a co za tym idzie – prowadzenie postępowania wyjaśniającego i dowodowego – stanowi obowiązek władzy prowadzącej proces, a nie stron, co wynika z tradycyjnie pojmowanej roli postępowania administracyjnego jako zorientowanego nie tylko na ochronę interesu indywidualnego, ale także interesu publicznego¹⁰. Istotą zasady inkwizycyjności jest więc władztwo procesowe organu prowadzącego postępowanie (*Prozessherrschaft*), przejawiające się w jego autonomii i niezależności przy określaniu przebiegu postępowania i przeprowadzania dowodów, jak również zobowiązanie organu do ustalenia prawdy (a więc do ustalenia stanu faktycznego mającego znaczenie dla przedmiotu postępowania oraz dla interesów stron uczestniczących w postępowaniu, w szczególności dla interesu publicznego, który organ obowiązany jest samodzielnie chronić) oraz obiektywizmu (nawet gdy organ jest częścią stosunku administracyjnego)¹¹.

⁹ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)*, § 39, 39a, Wien 2021, s. 9.

¹⁰ M. Traußnigg, *Der Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2024, s. 9–10.

¹¹ M. Holoubek, A.L. Nikolay, *Offizialmaxime und Untersuchungsgrundsatz – AVG und Materien-gesetze*, [w:] M. Holoubek, M. Lang (red.), *Sonderverfahrensrecht*, Wien 2023, s. 77.

3. Zmiana kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych a kryterium kontroli działań administracji

Po wejściu w życie *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012* zasada inkwizycyjności stała się również elementem postępowania sądowoadministracyjnego. W wyniku tej reformy zniesiono administracyjny tok instancji, zachowując go jedynie w sprawach municypalnych. Wyjątek ten ma podstawę w art. 118 ust. 4 zd. 2 Konstytucji Republiki Austrii (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*)¹², zgodnie z którym w sprawach należących do zakresu zadań własnych gminy obowiązuje dwuinstancyjny tok postępowania, który może zostać wyłączony ustawą. Stosowne unormowania procesowe na poziomie ustawowym zawarte są w przepisach części IV AVG, dotyczącej ochrony prawnej (*Rechtsschutz*), w rozdziale I zatytułowanym: odwołanie (*Berufung*). Jak wynika z ujętego w nim § 63 ust. 1 AVG, tok instancji w sprawach należących do zakresu zadań własnych gminy oraz prawo do wniesienia odwołania określają przepisy prawa materialnego. W pozostałym zakresie przepisy o postępowaniu odwoławczym pozostały w zasadzie niezmienione. Regulują one na dotychczasowych zasadach warunki dopuszczalności i termin na wniesienie odwołania (§ 63 ust. 2–5 AVG), skutek zawieszający odwołania (§ 64 AVG) oraz wydanie wstępnej decyzji odwoławczej (§ 64a AVG). W postępowaniu odwoławczym w dalszym ciągu nie obowiązuje zakaz powoływania nowych faktów i dowodów (*kein Neuerungsverbot*), co wynika wprost z § 65 AVG i co oznacza, że zasada prawdy materialnej i działania z urzędu ma zastosowanie również w postępowaniu odwoławczym¹³. Organ odwoławczy ma obowiązek przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, bądź za pośrednictwem organu niższego stopnia, bądź samodzielnie (§ 66 ust. 1 AVG). Zasadą jest samodzielne rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez organ odwoławczy, co wynika z zawartego w § 64 ust. 4 AVG sformułowania „zawsze sam rozstrzyga w sprawie” (*Berufungsbehörde hat „immer in der Sache selbst zu entscheiden”*), w którym mieści się również uprawnienie do wydania decyzji reformatoryjnej¹⁴. Organ odwoławczy jest bowiem w każdym przypadku uprawniony do zastąpienia swoją oceną stanowiska organu niższego stopnia, zarówno w części obejmującej rozstrzygnięcie, jak i w uzasadnieniu oraz do odpowiedniej zmiany zaskarżonej decyzji w każdym kierunku (*kein Verbot der reformatio in peius*). Decyzja organu odwoławczego powinna uwzględniać stan prawny i faktyczny z daty jej wydania, a więc również zmiany, które zaszły po wydaniu zaskarżonej decyzji, w tym w toku postępowania odwoławczego¹⁵. Decyzja kasacyjna jest w postępowaniu odwoławczym wyjątkiem – może ona być wydana tylko wtedy, gdy stan

¹² BGBl. Nr 1/1930, ze zm.; dalej: B-VG.

¹³ R. Thienel, K. Zeleny, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze*, Wien 2021, s. 146.

¹⁴ B. Wieser, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2025, s. 306.

¹⁵ Ibidem, s. 307.

faktyczny został ustalony przez organ pierwszej instancji w sposób niepełny – tak, że przeprowadzenie lub powtórzenie rozprawy ustnej wydaje się nieuniknione. Wówczas organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia (§ 64 ust. 2 AVG). Jednak nawet w tym przypadku organ odwoławczy może samodzielnie przeprowadzić rozprawę ustną oraz postępowanie dowodowe, a następnie wydać decyzję co do istoty sprawy, jeżeli odstępianie od decyzji kasacyjnej jest uzasadnione względami oszczędności czasu i kosztów (§ 64 ust. 3 AVG).

Poza decyzjami z zakresu zadań własnych gminy, wszystkie pozostałe decyzje, zarówno procesowe, jak i materialnoprawne, podlegają zaskarżeniu wprost do sądu administracyjnego (*Verwaltungsgericht* – VwG). Sądami tymi są – zgodnie z art. 129 B-VG – w każdym kraju związkowym (landzie): sąd administracyjny kraju związkowego (*Landesverwaltungsgericht*), a na poziomie federacji: Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*) jako sąd administracyjny właściwy dla spraw federalnych oraz Federalny Sąd Finansowy (*Bundesfinanzgericht*) jako federalny sąd administracyjny właściwy w sprawach finansowych.

Jak wynika z art. 130 BV-G, sąd administracyjny orzeka w sprawach ze skarg: 1. na decyzje organu administracyjnego z powodu jej sprzeczności z prawem; 2. na wykonywanie bezpośrednich nakazów lub środków przymusu przez organ administracyjny z powodu ich sprzeczności z prawem; 3. z powodu naruszenia przez organ administracyjny obowiązku wydania decyzji. W sprawach ze skarg na decyzje zasadą jest, że sąd administracyjny ma sam rozstrzygać w sprawie (*in der Sache selbst*), tak samo jak dotąd organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym. Konstytucja nie przewiduje żadnych wyjątków od tej zasady w sprawach karno-administracyjnych (art. 130 ust. 4 zd. 1 B-VG), wymagając wydania przez sąd orzeczenia reformatoryjnego¹⁶. Natomiast w powstałych sprawach, choć i tu przewidziano „zasadnicze pierwszeństwo” orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne¹⁷, zależy ono od stwierdzenia przez sąd, że: 1) istotny stan faktyczny został już ustalony lub 2) ustalenie istotnego stanu faktycznego przez sam sąd leży w interesie szybkości postępowania albo wiąże się ze znaczną oszczędnością kosztów (art. 130 ust. 4 zd. 2 B-VG).

W każdym z tych przypadków kryterium kontroli zaskarżonej decyzji przez sąd stanowi nadal zgodność z prawem (*Rechtmäßigkeit*)¹⁸, co wynika nie tylko z art. 130 B-VG, ale także z treści art. 132 B-VG, który przewiduje, że na decyzję organu administracji można wnieść skargę do sądu administracyjnego „z powodu jej sprzeczności z prawem” (*Rechtswidrigkeit*).

¹⁶ G. Muzak, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kommentar*, Wien 2020, s. 549.

¹⁷ Wyrok VwGH z 26.06.2014 r., Ro 2014/03/0063, ECLI:AT:VWGH:2014:RO2014030063.J20 [pobrano dn.: 31.10.2025].

¹⁸ G. Muzak, *Das österreichische...*, s. 542.

4. Wydawanie orzeczeń merytorycznych przez sądy administracyjne pierwszej instancji a zasada podziału władzy

Zasady weryfikacji decyzji pod tym kątem ustanowiono w ustawie z 21.03.2013 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG*)¹⁹. W § 28 tej ustawy przewidziano katalog kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, od merytorycznych (w tym reformatoryjnych) po kasacyjne, uzależniając ich zastosowanie od stanu ustaleń faktycznych poczynionych przez organ. W sprawach ze skarg na decyzje administracyjne zasadą jest orzekanie reformatoryjne, wyjątkiem zaś – kasacyjne. W § 28 ust. 2 VwGVG, stanowiącym powtórzenie treści art. 130 ust. 4 zd. 2 B-VG przewidziano, że w sprawach skarg na decyzje sąd administracyjny samodzielnie orzeka co do istoty sprawy (*in der Sache selbst*), jeżeli: 1. stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia został ustalony lub 2. ustalenie istotnego stanu faktycznego przez sam sąd administracyjny leży w interesie szybkości postępowania albo wiąże się ze znaczną oszczędnością kosztów. Dodatkową przesłankę rozstrzygnięcia reformatoryjnego wprowadzono w § 28 ust. 3 zd. 1 VwGVG. Przepis ten stanowi, że nawet jeżeli przesłanki określone w ust. 2 nie zachodzą, sąd administracyjny rozstrzyga co do istoty sprawy również wtedy, gdy organ, przy przekazywaniu skargi, nie sprzeciwił się temu, mając na względzie istotne uproszczenie lub przyspieszenie postępowania.

Z kolei orzeczenie kasacyjne może zapaść tylko wtedy, gdy „organ nie przeprowadził niezbędnego postępowania wyjaśniającego”, bowiem tylko wówczas sąd może postanowieniem uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę organowi do ponownego rozpatrzenia w celu wydania nowej decyzji, przy czym organ jest wówczas związany oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądu (§ 28 ust. 3 zd. 2 i 3 VwGG). Przepis ten interpretuje się w orzecznictwie restrykcyjnie, ograniczając przewidziane w nim przypadki „nieprzeprowadzenia postępowania wyjaśniającego” do szczególnie jaskrawych lub rażących braków postępowania dowodowego. W nauce zauważa się jednak, że ostatecznie zależy to od oceny sądu, w związku z czym wybór między orzeczeniem kasacyjnym a merytorycznym jest w zasadzie pozostawiony jego uznaniu²⁰. Z tego zakresu wyłączone są jedynie decyzje wydane w ramach uznania administracyjnego (*Ermessen*). O ile organ wykonał uznanie zgodnie z prawem, sąd nie może stwierdzić sprzeczności decyzji z prawem (art. 130 ust. 3 B-VG) i zastąpić rozstrzygnięcia organu własnym orzeczeniem. Jeżeli natomiast wykonał je niezgodnie z prawem, sąd uchyła zaskarżoną decyzję postanowieniem i przekazuje sprawę organowi do ponownego rozpatrzenia w celu wydania nowej decyzji. Również w tym przypadku organ jest związany oceną prawną sądu (§ 28 ust. 4 VwGVG). Możliwość wydania orzeczenia

¹⁹ BGBl. I Nr 33/2013 ze zm.

²⁰ M. Zußner, *Zur Wahl der Verwaltungsgerichte erster Instanz zwischen kassatorischer und merytorischer Entscheidung*, „Zeitschrift für Verwaltung“ (ZfV) 4/2015, s. 451–458.

reformatoryjnego jest zatem w tych przypadkach wyłączona²¹. W każdym przypadku kasacji decyzji przez sąd organy są zobowiązane niezwłocznie, przy użyciu dostępnych im środków prawnych, doprowadzić w danej sprawie do stanu prawnego zgodnego ze stanowiskiem sądu administracyjnego (§ 28 ust. 5 VwGVG).

Orzeczenie merytoryczne w czystej postaci wchodzi z kolei w grę w sprawach ze skarg na bezczynność organu, polegającej na niewydaniu decyzji (*Säumnisbeschwerde*). Jak wynika z § 28 ust. 7 VwGVG, w postępowaniu dotyczącym skarg na bezczynność organu, o których mowa w art. 130 ust. 1 pkt 3 B-VG, sąd administracyjny może ograniczyć swoje orzeczenie do rozstrzygnięcia poszczególnych istotnych kwestii prawnych i nakazać organowi wydanie decyzji, zgodnie z oceną prawną sądu i w terminie wyznaczonym przez sąd, nie dłuższym niż osiem tygodni. Jeżeli organ nie zastosuje się do tego polecenia, sąd administracyjny sam rozstrzyga sprawę co do istoty, przy czym wykonuje tu także uznanie, które w przeciwnym razie przysługiwałoby organowi.

W każdym przypadku orzekania merytorycznego przez sąd administracyjny działa on nie w charakterze organu administracji, lecz organu władzy sądowniczej. Jego orzeczenie, w tym reformatoryjne, nie jest decyzją administracyjną (*Bescheid*), lecz indywidualnym aktem prawnym, którego wydanie jest zastrzeżone dla władzy sądowniczej²². Orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne, w tym reformatoryjne, podobnie zresztą jak orzekanie kasacyjne, nie narusza więc ustanowionej w art. 94 ust. 1 B-VG zasady podziału władzy, zgodnie z którą władza sądownicza jest we wszystkich instancjach oddzielona od administracji. Na tej podstawie organy administracji i sądy administracyjne wykonują odmienne funkcje państwa, a sfera ingerencji sądów administracyjnych w działalność organów administracji ogranicza się – stosownie do art. 130 B-VG – do kontroli zgodności z prawem aktów administracji²³. Jest to podstawowa funkcja sądownictwa administracyjnego, nie tylko w Austrii.

5. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym pierwszej instancji

Sąd administracyjny nie traci funkcji organu kontroli legalności działań administracji w ramach trójpodziału władzy (art. 94 B-VG) również wtedy, gdy prowadzi postępowanie dowodowe. Ustalenie stanu faktycznego zawsze bowiem należy

²¹ Szerzej: M. Zußner, *Ermessen im Sinne des Gesetzes. Grundfragen einer österreichischen Ermessensdogmatik nach Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, Wien 2017, s. 31 i nn.

²² A. Grof, [w:] N. Raschauer, W. Wessely (red.), *Kommentar zum VwGVG. Verwaltungsgerichtsverfagengesetz*, Wien 2018, s. 373.

²³ Ibidem, s. 336.

do organu administracji, a dopiero gdy jest to niewystarczające lub uzasadnione względami szybkości lub oszczędności kosztów, może być – w ramach wyjątku od zasady – podjęte następczo przez sąd administracyjny²⁴. Przejawia się to już w braku pełnej i samodzielnej regulacji postępowania dowodowego w VwGVG. Jak wynika z jej § 17, o ile nie stanowi ona inaczej, podstawą podejmowanych przez sąd administracyjny czynności dowodowych są – w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne – odpowiednio stosowane przepisy AVG, z wyjątkiem § 1–5 (właściwość organów), części IV (ochrona prawna) oraz pozostałe przepisy procesowe, które organ zastosował lub powinien był zastosować w postępowaniu poprzedzającym postępowanie przed sądem administracyjnym, włącznie z przepisami ustanawiającymi od nich odstępstwa (*Sonderverfahrensrecht*)²⁵. Wszystkie one muszą być stosowane „odpowiednio”, a więc z uwzględnieniem sądowego charakteru postępowania przed sądem administracyjnym²⁶. W postępowaniu dowodowym znajdują zastosowanie przede wszystkim zasada oficjalności (§ 39 ust. 2 AVG), prawdy materialnej (§ 37 zd. 1 AVG), swobodnej oceny dowodów (§ 45 ust. 2 AVG), a także otwartego katalogu środków dowodowych (§ 46 AVG)²⁷.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym nie obowiązuje obecnie zakaz nowości (*kein Neuerungsverbot*). Zgodnie bowiem z § 10 VwGVG, jeżeli w skardze zostaną przedstawione nowe fakty lub dowody, które wydają się istotne dla sprawy, organ lub sąd administracyjny zawiadamia o tym niezwłocznie pozostałe strony i umożliwia im zapoznanie się z treścią skargi i wypowiedzenie się w jej przedmiocie w rozsądnym terminie, nie dłuższym niż dwa tygodnie. Przepis ten, w powiązaniu z reformatoryjną kompetencją orzeczniczą sądu, wymagającą uprzedniej oceny, czy stan faktyczny jest ustalony, czy też istnieje potrzeba poczynienia samodzielnych ustaleń w tym zakresie (§ 28 ust. 2 VwGVG) uznaje się za dostateczną podstawę do przyjęcia, że sąd administracyjny jest uprawniony (i zobowiązany) do ustalenia z urzędu stanu faktycznego i prawnego, aktualnego na dzień wydania wyroku²⁸. Wiąże się z tym brak lub niewielki stopień związania sądu skargą i składanymi w toku postępowania wnioskami stron. Sąd administracyjny działa więc tak, jak wcześniej organ odwoławczy także w toku postępowania dowodowego, którego braku ma „sanować, a nie kasować”²⁹.

²⁴ Ibidem, s. 376.

²⁵ M. Traubnigg, *Untersuchungsgrundsatz...*, s. 141–142.

²⁶ M. Zußner, *Das Ermittlungsverfahren durch das Verwaltungsgericht*, [w:] M. Holoubek, M. Lang (red.), *Verwaltung und Verwaltungs-/Finanzgerichtsbarkeit*, Wien 2020, s. 148.

²⁷ Ibidem, s. 150.

²⁸ D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2014, s. 485; M. Traubnigg, *Untersuchungsgrundsatz...*, s. 144.

²⁹ Postanowienie VwGH z 26.11.2015 r., Ra 2015/07/0144, ECLI:AT:VWGH:2015:RA2015070144. L03 [pobrano dn.: 31.10.2025].

Dowody sąd przeprowadza na rozprawie, którą zarządza na wniosek lub – gdy uzna to za potrzebne – z urzędu (§ 24 ust. 1 VwGVG). W pewnych przypadkach może on jednak (niezależnie od wniosku strony w tym zakresie) od rozprawy odstąpić, a mianowicie, gdy: 1. skarga podlega odrzuceniu, albo już na podstawie akt sprawy jest oczywiste, że zaskarżona decyzja musi zostać uchylona; 2. skarga na bezczynność podlega odrzuceniu lub oddaleniu, lub 3. sprawa jest rozpoznawana przez referendarza sądowego (§ 24 ust. 2 VwGVG). Poza tym, o ile ustawa federalna lub krajowa nie stanowi inaczej, sąd administracyjny może – niezależnie od wniosku strony – zrezygnować z przeprowadzenia rozprawy, jeżeli z akt sprawy wynika, że nie przyczyni się do dalszego wyjaśnienia sprawy, a rezygnacja z rozprawy nie pozostaje w sprzeczności z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ani z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (§ 24 ust. 4 VwGVG). Oprócz tego z prowadzenia lub kontynuowania rozprawy można zrezygnować, jeżeli strony wyraźnie się tego zrzekną (§ 24 ust. 5 VwGVG).

6. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym drugiej instancji

Zasada inkwizycyjności w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, polegająca na obowiązku działania przez ten sąd z urzędu w dążeniu do ustaleniu stanu faktycznego, uzupełnionym powinnością współdziałania stron (zarówno skarżącego, jak i zainteresowanego organu) i związanym z tym rozkładem ciężaru dowodu, została ukształtowana nieco inaczej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji – Trybunałem Administracyjnym. O ile bowiem sąd administracyjny działa na zasadach typowych dla dotychczasowego organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym, o tyle pozycja, zadania i postępowanie przed Trybunałem Administracyjnym pozostały po reformie z 2012 r. w zasadzie niezmienione. Sąd ten rozpoznaje środki zaskarżenia od orzeczeń sądów administracyjnych w postaci rewizji (*Revision*), której dopuszczalność została ograniczona do kwestii prawnych (art. 130 ust. 4 B-VG)³⁰. Towarzyszy temu związanie zarzutami rewizji i kasacyjnymi co do zasady charakter orzeczeń Trybunału (§ 42 ust. 2 VwGG)³¹, z wyjątkami uzasadniającymi wydanie orzeczenia reformatoryjnego. To ostatnie wchodzi w grę wyjątkowo, gdy sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia i rozstrzygnięcie w sprawie leży w interesie prostoty, celowości i oszczędności kosztów. W takich

³⁰ Szerzej: R. Thienel, *Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof*, [w:] M. Holoubek, M. Lang (red.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2014, s. 358 i nn.

³¹ Ustawa powoływana w brzmieniu tekstu jednolitego z 1985 r., BGBl. Nr 10/1985 ze zm.

przypadkach VwGH ma obowiązek sam ustalić stan faktyczny i może w tym celu zlecić sądowi administracyjnemu przeprowadzenie uzupełniającego postępowania wyjaśniającego (§ 42 ust. 4 VwGG). Z charakteru Trybunału Administracyjnego jako instancji kontrolnej („*Kontrollinstanz*”), powołanej tylko do oceny kwestii prawnych („*Rechtsinstanz*”) wynika, że wyrok reformatoryjny sądu drugiej instancji powinien zapaść według stanu faktycznego ustalonego na dzień wydania orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji³².

7. Podsumowanie

Dokonane w Austrii przejście z kasacyjnego systemu sądownictwa administracyjnego na reformatoryjny oraz przyznanie sądom administracyjnym uprawnień do prowadzenia postępowania dowodowego nie wpłynęło na zmianę kształtu zasady inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym, w szczególności nie doprowadziło do obniżenia standardów ochrony jednostki ustanowionych w postępowaniu administracyjnym. Ponadto przejście w wyniku reformy z 2012 r. ciężaru ochrony praw jednostki przez sądownictwo administracyjne nic nie zmieniło w modelu sprawowanej przez nie kontroli – nadal jest ona kontrolą *a posteriori*, a funkcje ochrony praw jednostki nadal realizuje (najpierw) organ w postępowaniu administracyjnym³³. Sąd administracyjny nie stał się zatem „superorganem”, który wkracza w kompetencje zastrzeżone dla władzy wykonawczej. Konstytucja ustanawia bowiem podział ich zadań, przy czym funkcja kontroli działań administracji pod względem zgodności z prawem była i jest przypisana sądownictwu administracyjnemu, i to zarówno wtedy, gdy zakres jego ingerencji w działania administracji ograniczał się do kasacji zaskarżonych decyzji, jak i obecnie, gdy obejmuje on także orzeczenia merytoryczne. W żadnym razie wyrok reformatoryjny sądu administracyjnego nie może zatem być uznany za decyzję administracyjną, tak samo jak postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym nie może być traktowane jako „przedłużenie” tego rodzaju czynności organu. W każdym z tych przypadków działania sądu mieszczą się bowiem w przypisanej mu konstytucyjnie funkcji kontrolnej działań administracji publicznej.

Wnioski te można w pełni odnieść do warunków rodzimych. Jak należy przyjąć, zmiana rozkładu ciężaru ochrony praw jednostki i przeniesienie jej z organu na sąd ani nie zmienia charakteru sprawowanej przez sądy administracyjne „kontroli” działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³⁴, ani nie narusza przewidzianej w jej art. 10 zasady

³² M. Traubnigg, *Untersuchungsgrundsatz...*, s. 165.

³³ Ibidem, s. 65.

³⁴ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

podziału władzy, skoro to, co należy do właściwości sądów, podobnie jak postępowanie przed nimi, pozostawiono ustawodawcy (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP). Przekształceń, o których mowa, można zatem dokonać przy wykorzystaniu instytucji administracyjnego postępowania odwoławczego, z typowymi dlań uprawnieniami orzeczniczymi i zasadami prowadzenia postępowania dowodowego. Koncepcja taka nie jest zresztą na naszym gruncie nowa³⁵.

O jej aktualności³⁶ i potrzebie wznowienia dyskusji na ten temat świadczą obecnie problemy wyłaniające się na tle unijnych i konwencyjnych standardów ochrony prawnej. Wprawdzie prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 6 ust. 1, art. 13 EKPC oraz art. 47 ust. 1 i 2 Karty praw podstawowych UE) może być realizowane zarówno w systemie kasacyjnym, jak i reformatoryjnym – byle sąd był wyposażony w pełną jurysdykcję (*volle Kognitionsbefugnis, full jurisdiction*), a więc by miał możliwość sprawdzenia „punkt po punkcie” działań organu podejmowanych w sprawie, bez konieczności pominięcia pewnych elementów stanu faktycznego z powodu braku swej w tym względzie właściwości, jednak nie ulega wątpliwości, że system kasacyjny nie może być jednak uznany za efektywny, gdy istnieje pole do zignorowania wyroku sądu administracyjnego przez organ administracji. Dowodzą tego ustalenia poczynione w sprawie *Torubarov*³⁷, w której TSUE po raz pierwszy opowiedział się wyraźnie za obowiązkiem sądu wydania orzeczenia zastępującego zaskarżoną decyzję, nawet jeśli nie ma ku temu wyrażnej podstawy w prawie krajowym. Należy podzielić pogląd, że sprawa ta ma „potencjał osiągnięcia powszechnego znaczenia”³⁸, co stawia nas przed wyzwaniem modyfikacji kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych i towarzyszącej temu zmiany zasad prowadzenia postępowania dowodowego przez sąd administracyjny w sposób odpowiadający ustalonym w niej standardom.

Bibliografia:

Berka W., *Verfassungsrecht*, Wien 2021.

Grof A., [w:] N. Raschauer, W. Wessely (red.), *Kommentar zum VwGVG. Verwaltungsgerichtsverfagengesetz*, Wien 2018.

³⁵ Zob. D.R. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5; D.R. Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa 2000.

³⁶ A. Krawczyk, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego w Polsce i w Austrii*, [w:] M. Popławski, J. Salachna, J. Sieńczyło-Chlabicz (red.), *Kryzys polskiej administracji czy państwa polskiego? Księga Jubileuszowa Profesora Dariusza R. Kijowskiego*, Białystok 2025, s. 683 i nn.

³⁷ Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-665/17, Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:626, pkt 57–58, 72–74.

³⁸ M. Traußnigg, *Untersuchungsgrundsatz...*, s. 139.

- Hengstschläger J., Leeb D., *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)*, § 37, Wien 2021.
- Hengstschläger J., Leeb D., *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG)*, § 39, 39a, Wien 2021.
- Holoubek M., Nikolay A.L., *Offizialmaxime und Untersuchungsgrundsatz – AVG und Materiengesetze*, [w:] M. Holoubek, M. Lang (red.), *Sonderverfahrensrecht*, Wien 2023;
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Kijowski D.R. (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa 2000.
- Kijowski D.R., J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- Kolonovits D., Muzak G., Ströger K., *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2014.
- Krawczyk A., *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego w Polsce i w Austrii*, [w:] M. Popławski, J. Salachna, J. Sieńczyło-Chlabicz, (red.), *Kryzys polskiej administracji czy państwa polskiego? Księga Jubileuszowa Profesora Dariusza R. Kijowskiego*, Białystok 2025.
- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4.
- Muzak G., *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kommentar*, Wien 2020.
- Thienel R., *Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof*, [w:] M. Holoubek, M. Lang (red.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2014.
- Thienel R., Zeleny K., *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze*, Wien 2021.
- Traußnigg M., *Der Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2024.
- Wieser B., *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2025.
- Zußner M., *Das Ermittlungsverfahren durch das Verwaltungsgericht*, [w:] *Verwaltung und Verwaltungs-/Finanzgerichtsbarkeit*, M. Holoubek, M. Lang (red.), Wien 2020.
- Zußner M., *Ermessen im Sinne des Gesetzes. Grundfragen einer österreichischen Ermessensdogmatik nach Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, Wien 2017.
- Zußner M., *Zur Wahl der Verwaltungsgerichte erster Instanz zwischen kassatorischer und meritorischer Entscheidung*, „Zeitschrift für Verwaltung” (ZfV) 2015, nr 4.

The inquisitorial principle in Austrian administrative court proceedings

Summary

The article presents the evolution and significance of the inquisitorial principle in Austrian administrative court proceedings, with particular emphasis on the effects of the 2012 reform (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle). The analysis focuses on the transition from a cassation-based to a reformatory model of administrative judiciary, which expanded the courts' powers to establish facts and conduct evidentiary proceedings. The author argues that introducing the inquisitorial principle into administrative judicial proceedings did not violate the constitutional separation of powers but rather strengthened the courts' supervisory function over public administration. The conclusion draws parallels to the Polish system, suggesting that enhancing reformatory elements in administrative court adjudication could improve the effectiveness of individual rights protection.

Keywords: inquisitorial principle, administrative court procedure, administrative judiciary, principle of material truth, legality control of administrative actions.