

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.03>

dr hab. Leszek BIELECKI, prof. UJK

<https://orcid.org/0000-0002-1553-1141>

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: leszek.bielecki@ujk.edu.pl

Problematyka środków dowodowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym a rzetelny proces sądowy. Czy konieczna refleksja w zakresie prawa dowodowego?

Streszczenie

Rzetelny proces sądowy jako model, do którego powinno się dążyć w toku sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności uzyskania prawidłowego i zgodnego z prawem wyniku procesu, wymaga przemodelowania w omawianym zakresie sądownictwa administracyjnego na podobny sposób, w jaki funkcjonuje sądownictwo powszechne. W tym zakresie niezbędne będzie rozbudowanie katalogu środków dowodowych. Konstrukcja normatywna przepisów o prawie dowodowym w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie jest wystarczająca dla celu funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w kontekście nader skromnego katalogu, a tak naprawdę obowiązującego jednego środka dowodowego z dokumentu, biorąc pod uwagę wymogi rzetelnego procesu.

Słowa kluczowe: Postępowanie sądowoadministracyjne, środki dowodowe, dowód z dokumentu, sądownictwo powszechne

Wstęp

Niewątpliwie problematyka środków dowodowych w każdym postępowaniu, w tym w postępowaniu przed sądem administracyjnym, stanowi najistotniejszą fazę procesu, jego centralną kwestię. W tym zakresie obowiązują określone zasady postępowania dowodowego oraz instytucja środków dowodowych. Wszzechstronne wyjaśnienie sprawy i wydanie prawidłowego, zgodnego z prawem orzeczenia będzie możliwe jedynie przy respektowaniu i prawidłowym

zastosowaniu zasad postępowania dowodowego i wykorzystania odpowiednich środków dowodowych. Prawidłowe postępowanie w tym względzie z pewnością przyczyni się do przeprowadzenia rzetelnego procesu sądowego.

W opracowaniu przedstawię zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (w obydwu instancjach) oraz możliwe do zastosowania środki dowodowe w perspektywie wymogów rzetelnego procesu sądowoadministracyjnego.

W publikacji zostanie wykorzystana metoda badawcza logiczno-językowa oraz metoda wykładni tekstu prawnego przy zastosowaniu dyrektyw interpretacyjnych właściwych dla nauki prawa administracyjnego¹.

Zasady postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym

Zasady postępowania dowodowego można wyinterpretować z treści art. 106 w związku z art. 193 odpowiedniej ustawy w tym zakresie². Analiza treści art. 133–135 p.p.s.a. daje powody do stwierdzenia, że postępowanie dowodowe jest zasadniczo postępowaniem rozpoznawczym, którego zakres wyznacza działanie lub bezczynność organu administracji publicznej. Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Fakt, że sąd nie jest związany ani zarzutami skargi, ani określonymi nią wnioskami, oznacza, iż ma pełny zakres badania zgodności z prawem lub niedziałania (bezczynności) organów wykonujących administrację publiczną. Związanie sądu tylko zarzutami naruszenia określonych w skardze przepisów ograniczało by zasady jurysdykcji administracyjnej. Zasadniczo sąd rozpatruje skargę na podstawie akt sprawy administracyjnej. W tym względzie mogą pojawić się wątpliwości, czy w rozpatrywanej sprawie sąd ma obowiązek uwzględnić stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wydania zaskarżonego aktu lub czynności, czy stany istniejące w chwili rozpatrywania sprawy. Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. wskazuje na to, że sąd powinien dokonać oceny zgodności z prawem aktu lub czynności podmiotu (organu) wykonującego administrację publiczną w świetle stanu faktycznego sprawy istniejącego w dniu wydania aktu lub dokonania albo niedokonania czynności³.

¹ J. Izdebski, *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2001, t. LXXXI, nr 4, s. 29.

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2024, poz. 935 ze zm., zwana dalej p.p.s.a.

³ W tym zakresie trzeba zwrócić uwagę na starsze orzecznictwo, a więc wyrok NSA z dnia 17 listopada 1982 r., SA/Kr 664/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 106.

Od dawna również pojawiały się orzeczenia opozycyjne. Zgodnie z jednym z takich orzeczeń, w sytuacjach, w których w toku postępowania sądowego nastąpiły zdarzenia mogące w sposób zasadniczy wpłynąć na treść rozstrzygnięcia, konieczne jest ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ administracji i uwzględnienie nowych okoliczności. Stanowisko formalistyczne, według którego decyzja winna być oceniana według stanu faktycznego istniejącego w dniu jej wydania, w przypadku zmiany tego stanu faktycznego prowadziłoby do utrzymania w mocy takich rozstrzygnięć, które w nowych okolicznościach, powstałych jeszcze przed zakończeniem postępowania sądowego, były sprzeczne z prawem⁴. W tym względzie należy przypomnieć, że wprawdzie sąd bierze pod uwagę w czasie rozpatrywania sprawy stan sprawy na dzień wydania aktu lub działania albo niedziałania organu administracji publicznej, niemniej jednak powinien zwracać uwagę na nowe fakty lub dowody ujawnione po tych datach. Wówczas to będzie miał w sprawie zastosowanie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. Ograniczenie zatem postępowania prowadzonego przez sąd co do uwzględniania okoliczności powstałych po wydaniu aktu lub podjęciu czynności przez organ stanowi okoliczność mającą wpływ na wynik sprawy. W tym względzie sąd może zakończyć sprawę orzeczeniem kasatoryjnym lub wyjątkowo przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe i wydać orzeczenie reformatoryjne. W omawianych kwestiach istotne jest, że przy rozpatrzeniu sprawy sąd administracyjny rozważa stan prawny sprawy i dokonuje jej subsumpcji. Sąd jest przy tym obowiązany uwzględnić wyroki Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy, umowy międzynarodowej lub innych aktów normatywnych z Konstytucją. Wątpliwości budzi samodzielna w tym względzie ocena sądu administracyjnego, a więc tak zwana rozproszona kontrola konstytucyjności. W mojej ocenie jedynie właściwym w tym zakresie jest powołany w tym celu Trybunał Konstytucyjny. Natomiast sąd jest obowiązany uwzględnić w sprawie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (podobnie w zakresie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), aczkolwiek w zakresie, w jakim pozostają adekwatne do rozwiązań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Generalnie, biorąc pod uwagę przepisy p.p.s.a. sąd administracyjny rozpatruje sprawę na rozprawie, co wynika z zasady jawności postępowania. Sąd może nie przeprowadzać rozprawy i wtedy rozpatruje sprawę w trybie uproszczonym. Jest to możliwe wtedy, kiedy w sprawie zachodzi nieważność aktu administracyjnego lub są podstawy wznowienia postępowania, strona złoży wniosek o tryb uproszczony, a inne strony się temu nie sprzeciwia albo organ nie przekazał sądowi skargi pomimo wymierzenia kary grzywny, gdy skarżący złożył żądanie rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze

⁴ Wyrok NSA z dnia 28 maja 1982 r., SA/Wr 129/82, OSPiKA 1983, nr 4, poz. 82.

nie budzi uzasadnionych wątpliwości⁵. Podsumowując, biorąc pod uwagę przepisy p.p.s.a., w praktyce po wywołaniu sprawy na sali sądowej sędzia sprawozdawca przedstawia zwięźle stan sprawy, biorąc pod uwagę zarzuty skargi. Następnie strony, w kolejności skarżący i następnie organ administracji zgłaszają ustnie żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Mogą przy tym wskazywać podstawy prawne i faktyczne owych żądań i wniosków. Przewodniczący składu udziela głosu pozostałym uczestnikom sprawy w ustalonej przez siebie kolejności. Sąd może z urzędu albo na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia sprawy, biorąc pod uwagę zasadę ekonomiki procesowej. W szczególności sąd bierze pod uwagę fakty znane powszechnie. Warto podkreślić, że w tym zakresie sąd administracyjny stosuje do postępowania dowodowego przepisy k.p.c.⁶. Zasadniczo sąd administracyjny orzeka na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym. W tym względzie sąd prowadzi postępowanie dowodowe z dokumentów, jako postępowanie uzupełniające. Postępowanie dowodowe jest zdeterminowane podstawowymi założeniami postępowania sądowoadministracyjnego, jakimi jest ocena z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji przepisów prawa administracyjnego materialnego z określonym stanem faktycznym (proces subsumpcji). W ramach uzupełniającego postępowania dowodowego sąd administracyjny może dopuścić dowód z urzędu, jak i na wniosek strony. Jeśli wniosek strony zostanie zgłoszony po zamknięciu rozprawy, a przed wydaniem wyroku w sprawie, nie będzie stanowić dla sądu przesłanki do ustosunkowania się do tak złożonego wniosku w wyroku.

Środki dowodowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Generalnie, środkiem dowodowym w postępowaniu sądowoadministracyjnym przyjęło się uznawać na tle art. 106 § 3 p.p.s.a. tylko i wyłącznie dowód z dokumentu. W tym zakresie postuluję określone modyfikacje, ale o tym piszę poniżej. Niemniej jednak trzeba przypomnieć, że podobnie, jak na etapie postępowania przed organem administracji, jak i na etapie postępowania przed sądem administracyjnym – jest rozpoznawana i załatwiana konkretna i ta sama sprawa administracyjna, pomimo że sąd zasadniczo w tym zakresie sprawuje kontrolę administracji. Postępowanie administracyjne charakteryzuje się szerszym

⁵ J. Borkowski, *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 447–449.

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm., zwana dalej k.p.c.

spektrum środków dowodowych aniżeli postępowanie sądowoadministracyjne. Podobnie jak w postępowaniu administracyjnym, tak i przed sądem najistotniejsze znaczenie posiada dowód z dokumentów. W sądowym postępowaniu dowodowym ten aspekt dowodzenia przed organem, za pomocą tego właśnie środka dowodowego powinien być istotnie kontrolowany. Według przepisów ustawy procesowej⁷ dokumenty można podzielić na urzędowe i prywatne. Dokument urzędowy sporządza powołany do tego organ i w zakresie jego kompetencji, natomiast dokument prywatny stanowi dowód tego, że osoba, która go sporządziła i podpisała, zawarła w nim określoną treść. Zatem dokument urzędowy posiada pełną moc dowodową. Czyli stanowi dowód tego, co zostało w nim stwierdzone. Natomiast dokument prywatny podlega swobodnej ocenie w tym względzie. Oczywiście nawet wobec dokumentów urzędowych możliwe jest przeprowadzenie postępowania przeciwko takiemu dokumentowi, jeśli zachodzi podejrzenie jego fałszerstwa lub uzyskania w wyniku przestępstwa. Ponadto zamiast oryginału dokumentu jest możliwe dostarczenie jego poświadczonego urzędowo odpisu, chyba że sąd zobowiąże do okazania oryginału dokumentu⁸. Należy również pamiętać o funkcjonowaniu dokumentu elektronicznego, o którym mowa w art. 12b k.p.a. w związku z art. 16 określonej ustawy⁹.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym możliwe jest jedynie przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów. Jest to jednak możliwe, jeśli sąd uzna to za niezbędne dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Mogą to być dowody z dokumentów, które nie były przeprowadzane w postępowaniu administracyjnym. Mogą one być przeprowadzane na wniosek strony lub z urzędu. W tym zakresie sąd wydaje postanowienie o przeprowadzeniu dowodu, w którym określa przedmiot, zakres i sposób przeprowadzenia dowodu. Przedmiotowe postanowienie sąd może wydać tylko i wyłącznie na rozprawie. Jest to rodzaj postanowienia niezaskarżalnego¹⁰. Okoliczność przeprowadzania dowodu uzupełniającego z dokumentów stanowi *clue* postępowania dowodowego. Zasadniczo sąd nie może dokonywać ustaleń sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją administracyjną. Jeżeli zaszłyby potrzeba dokonania ustaleń, które mają służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, zwana dalej k.p.a.

⁸ R. Kędziora, *Czynności procesowe administracyjnego postępowania wyjaśniającego i dowodowego*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011, s. 148.

⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1557 ze zm.

¹⁰ B. Dauter, *Dowody uzupełniające z dokumentów*, [w:] *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 116.

zakres postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić¹¹. Istota uzupełniającego postępowania dowodowego polega więc na jego przeprowadzeniu w sytuacji, gdy brak dowodu z dokumentu uniemożliwia lub znacznie utrudnia ocenę zgodności z prawem stanu faktycznego ustalonego przez organ. Postępowanie uzupełniające z dokumentów będzie dopuszczalne wówczas, gdy postulowany (bądź dopuszczony z urzędu) dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu. Celem tego postępowania nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie – czy prawidłowo zastosowały przepis prawa materialnego do poczynionych ustaleń. Przeprowadzenie przez sąd dowodu uzupełniającego z dokumentu pozostaje w związku z kompetencjami orzecznictwymi określonymi w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. Ocena takiego dowodu, który nie był znany organowi, może prowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji na tej właśnie podstawie¹². W tym miejscu należy przypomnieć, że określony walor dowodowy posiada wspomniany już dokument prywatny. Takim dokumentem jest na przykład opinia biegłego, którego to dowodu nie ma w skromnym katalogu w tym zakresie w p.p.s.a. Można wskazać na stanowisko, że taki dokument nie posiada waloru dowodu¹³. Jednakże w określonych sytuacjach opinia biegłego powinna być dowodem w postępowaniu przed sądem administracyjnym, na przykład opinia urbanistyczna co do realizacji planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko zatem, że katalog środków dowodowych zaczyna się i kończy zasadniczo na jednej pozycji, czyli dowodach z dokumentów i to w ramach jedynie postępowania uzupełniającego, nie jest słuszne.

Sąd przeprowadza dowód z dokumentów poprzez zapoznanie się z jego treścią udostępniając stronom postępowania. Następuje to na rozprawie, podczas której każdy uczestnik postępowania może w tym zakresie zgłosić uwagi lub zastrzeżenia do protokołu. Natomiast sąd przedstawia swoje stanowisko wobec konkretnego dokumentu dopiero w kończącym sprawę wyroku. Należy również pamiętać, że do postępowania uzupełniającego z dokumentów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania cywilnego (art. 243(1) k.p.c. – art. 257 k.p.c.). Dopiero gdy sąd dopuści przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu, to wówczas w tym zakresie będą miały, zgodnie z postanowieniami art. 106 § 5 p.p.s.a., odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania dowodowego. Przepis art. 106 § 5 p.p.s.a. zawiera odesłanie nie tylko do przepisów k.p.c., ale i do art. 106 § 3 p.p.s.a. ustanawiającego kompetencję do przeprowadzenia ograniczonego postępowania

¹¹ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r., V SA 671/00, LEX nr 50129.

¹² Wyrok NSA z dnia 16 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 45.

¹³ Wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 1; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2005 r., FSK 1640/04, OSP 2005, nr 12, poz. 143.

dowodowego w postępowaniu przed sądem administracyjnym. To zaś oznacza, iż odpowiednie przepisy k.p.c. są wtórne w stosunku do regulacji zawartej w art. 106 § 5 i art. 106 § 3 p.p.s.a. W konsekwencji w sytuacji, gdy sąd I instancji nie przeprowadził żadnego dowodu w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., powoływanie się na przepisy k.p.c. (w tym i art. 233 k.p.c.) dotyczące postępowania dowodowego i art. 106 § 5 p.p.s.a. jest bezprzedmiotowe¹⁴. Przepis art. 233 § 1 k.p.c. stosowany na podstawie art. 106 § 5 p.p.s.a. odpowiednio do uzupełniającego postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym odnosi się jedynie do niezawartych w aktach postępowania administracyjnego dowodów z dokumentów, które sąd dopuścił na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Przepis ten nie ma zatem zastosowania do objętych aktami administracyjnymi dokumentów, które podlegały bezpośredniej ocenie przez skarżony organ, jak również do złożonych w toku postępowania przez organ na wezwanie sądu dokumentów, które nie zostały formalnie dopuszczone jako dowody w sprawie¹⁵. Z punktu widzenia praktyki stosowania prawa wiele korzyści przyniosłoby opracowanie w nauce prawa kompleksowego zestawienia najistotniejszych przepisów k.p.c., które powinny być stosowane odpowiednio na gruncie art. 106 § 5 p.p.s.a., wraz ze wskazaniem, czy powinny one być stosowane bez zmian, z modyfikacjami – a jeśli tak, to jakimi – czy też ich stosowania należy odmówić. Wartościowe byłyby również analizy innych wyodrębnionych zagadnień procesowych w świetle art. 106 § 5 p.p.s.a., np. roli domniemań w związku z art. 231 i art. 234 k.p.c.. Uważniejszych rozważań wymaga także wpływ wprowadzenia art. 2432 k.p.c. – wyłączającego konieczność wydawania odrębnego postanowienia o dopuszczeniu dowodów z dokumentów w aktach sprawy sądowej lub do nich dołączonych – na konieczność wydawania postanowień dowodowych przez sądy administracyjne. O ile odesłanie w art. 106 § 5 p.p.s.a. obejmuje wszystkie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, hipoteza normy nakazującej odpowiednie stosowanie tych przepisów ogranicza zakres tego odesłania wyłącznie do przeprowadzania dowodów uzupełniających z dokumentów. Znaczna część przepisów k.p.c. jest również bezprzedmiotowa lub sprzeczna z przepisami lub charakterem i celem procedury sądownoadministracyjnej. Komplikuje to proces odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c., które w związku z powyższym wymaga pogłębienia świadomości techniki legislacyjnej użytej w art. 106 § 5 p.p.s.a. Ograniczenia dowodowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie są wolne od niedostatków, nie mogą być one jednak naprawiane w drodze odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c., które byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy¹⁶.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2024 r., III OSK 2853/22, LEX nr 3697802.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., I FSK 655/21, LEX nr 3218202.

¹⁶ M. Karolak, *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi – ujęcie technicznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 4, s. 65.

Rzetelny proces sądowoadministracyjny a problematyka środków dowodowych

Skarga do sądu administracyjnego jest realizacją prawa do sądu w ogóle, które wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁷, gdzie każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, bez nieuzasadnionej zwłoki. Sądy administracyjne są zaliczane do władzy sądowniczej sprawującej wymiar sprawiedliwości. Natomiast pojęcie „rzetelny” odnosi się do pozytywnych cech osobowości lub zjawisk. Oznacza uczciwość, sumienność, solidność, prawdziwość, należytość itd. Niewątpliwie zatem rzetelność powinna być nieodłączną cechą prawidłowo prowadzonego postępowania również przed sądem administracyjnym. Ponadto taki proces będzie odpowiadał modelowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym. Doktryna wskazuje na kilka cech rzetelnego procesu sądowoadministracyjnego. Można tu wymienić: rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, dbałość o prowadzenie procesu z poszanowaniem prawa, prawo do wysłuchania, zasada równości stron, prawo do obecności na rozprawie, bezstronny i niezawisły sąd, prawo do obrony oraz zasady prawa dowodowego¹⁸. W tym względzie należy wyjaśnić, że celem postępowania dowodowego prowadzonego przed sądem administracyjnym nie jest, tak jak w postępowaniu cywilnym lub karnym – ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, a jedynie ocena, czy organ administracji ustalił stan faktyczny zgodnie z regułami postępowania administracyjnego. Sąd administracyjny nie stanowi trzeciej instancji w zakresie procesu administracyjnego, sprawuje jedynie kontrolę administracji. Sąd taki powinien przede wszystkim ocenić, czy organ administracji nie naruszył prawa w taki sposób, że wymaga to interwencji sądowej na skutek skargi administracyjnej. W związku z tym sąd administracyjny podejmuje w tym względzie czynności polegające na: ocenie zgodności aktu z prawem materialnym i procesowym oraz prawem kompetencji organu w tym zakresie. W tym względzie trzeba zwrócić uwagę na to, że to organ administracji został wyposażony w postępowaniu administracyjnym w katalog środków dowodowych, czyli: dowód z dokumentu, z opinii biegłych, z zeznań świadków, z oględzin, z przesłuchania strony. Ponadto dowodem w postępowaniu przed organem administracji jest wszystko co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. To organ administracji przeprowadza szerokie postępowanie dowodowe, zaś rolę sądu pozostaje ocena prawidłowości zastosowanej w sprawie subsumpcji.

¹⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁸ A. Mudrecki, *Rzetelny proces podatkowy*, rozdział I. *Rzetelny proces w świetle standardów międzynarodowych*, Warszawa 2015, s. 24.

Można więc w tym zakresie przyjąć stanowisko, że postępowanie dowodowe w procedurze sądownoadministracyjnej posiada charakter jedynie uzupełniający i zasadniczo oparty na jedynym środku dowodowym, czyli dowodzie z dokumentów, przeprowadzanym w ograniczonym zakresie. Jak już była o tym mowa, reguły postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym regulują przepisy art. 106 i art. 113 p.p.s.a. W zgodzie z tymi przepisami sąd wysłuchuje sędziego sprawozdawcy, zapoznaje się z zarzutami skargi oraz odpowiedzią na skargę. Następnie sąd wysłuchuje strony (skarżącego i organ), w tym wysłuchuje ewentualne żądania i wnioski oraz analizuje złożone wyjaśnienia. Ten element postępowania wydaje się dość dyskusyjny jako dowód z wyjaśnień stron. Jednakże, tak jak wyżej przedstawiłem w przypadku dowodu z opinii biegłych jako dokumentu, to i w tym przypadku zachodzi dowód z wyjaśnień stron. Dlatego że dążąc do wyjaśnienia okoliczności dotąd spornych, niejasnych, nieprecyzyjnych lub wątpliwych, sąd poprzez zadawanie pytań stronom procesu, niejako sam kreuje na gruncie art. 106 § 2 p.p.s.a. tego rodzaju dowód. Zatem w tym względzie proces dowodowy przed sądem administracyjnym nawiąże do zasad znanych w tym względzie w procedurze cywilnej i karnej. Należy również zwrócić uwagę, że na mocy art. 106 § 5 p.p.s.a. sąd dysponuje swobodną oceną dowodów, podobnie jak w odrębnych procedurach cywilnej i karnej w kwestii dokumentów. W tym zakresie również dysponuje zasadą bezpośredniości. Sąd samodzielnie i wszechstronnie rozważa materiał dowodowy nadając mu określone znaczenie lub odmawiając określonego znaczenia, poprzez na przykład wydanie określonego postanowienia dowodowego w tym zakresie. Sąd oprócz oceny przedstawionych dowodów może stosować określone domniemania prawne i faktyczne, podobnie jak w procesie cywilnym. Trzeba jednak pamiętać, że sąd administracyjny przeprowadza dowód z dokumentów jedynie w sposób uzupełniający, czyli tak naprawdę bazuje na materiale sprawy administracyjnej zgromadzonym przed organem, a motywem jego uzupełnienia w warstwie dowodowej będzie przesłanka niezbędności wyjaśnienia istotnych wątpliwości, biorąc także pod uwagę brak spowodowania nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Postępowanie dowodowe kończy się w momencie, kiedy sąd uzna sprawę za dostatecznie i prawidłowo wyjaśnioną.

Podsumowanie

Rzetelny proces sądowy wymaga rzetelnego przeprowadzenia postępowania dowodowego, które jest najważniejszym fragmentem w postępowaniu prowadzonym przed sądem i przez sąd administracyjny. Stosownie do poglądów doktryny „sąd powszechny przejmuje sprawę wynikającą z działalności administracji publicznej do dalszego załatwienia. Natomiast w wypadku kontroli działalności

administracji publicznej wykonywanej przez sądy administracyjne sprawa, której przedmiot jest związany z działalnością określonego organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Zadanie sądu administracyjnego polega na dokonaniu kontroli (oceny) tej działalności. Sąd ten na skutek zaskarżenia aktu lub czynności (bezczynności) organu administracji publicznej nie przyjmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działalność tego organu. Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia sprawy. Przejęcie przez sądy administracyjne kompetencji organu administracji publicznej do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wyjście poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej¹⁹. Inne stanowisko głosi, że „Sprawowanie kontroli oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań administracji publicznej. Rolą sądu administracyjnego może być tylko badanie (korygowanie) działań lub zaniechań organów administracji publicznej, a nie samodzielne rozstrzyganie spraw z zakresu administracji”²⁰. Natomiast sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych²¹ oraz na podstawie innych procedur, z o wiele bardziej rozbudowanym katalogiem środków dowodowych. Jest to spowodowane ograniczeniami natury ustawodawczej, które ograniczają rolę orzeczniczą sądów administracyjnych do kontroli działalności administracji publicznej. Funkcje sądów powszechnych odbiegają znacząco od funkcji sądów administracyjnych. Sądy powszechne prowadzą rozbudowane postępowania dowodowe, stosując szeroki katalog środków dowodowych. Istotne jest, że sąd powszechny jest zobowiązany do ustalenia stanu faktycznego sprawy, mając do tego i wykorzystując różnorodne środki dowodowe w odróżnieniu od sądu administracyjnego, który nie ustala stanu faktycznego sprawy, a jedynie w uzupełniającym zakresie przeprowadza dowody z dokumentów.

W związku z powyższym zachodzi konieczność odpowiedzi na pytanie, czy konstrukcja normatywna przepisów o prawie dowodowym w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest wystarczająca dla celu funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w kontekście nader skromnego katalogu, a tak naprawdę obowiązującego jednego środka dowodowego, biorąc pod uwagę wymogi rzetelnego procesu? Niewątpliwie w tym zakresie, biorąc pod uwagę szeroki katalog środków dowodowych, funkcje sądownictwa powszechnego

¹⁹ R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 25 i nast.

²⁰ L. Garlicki, *Komentarz do artykułu 186*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 2 i nast.

²¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 334 ze zm.

wydają się taki charakter procesu zapewniać. Natomiast w przypadku postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym w omawianym zakresie można zasugerować kilka następnych pytań, co od odpowiedzi na które zależeć będzie odpowiedź na pytanie główne: 1. Czy pojęcie rozpatrzenia sprawy administracyjnej powinno zastąpić pojęcie kontroli administracji publicznej? 2. Czy katalog środków dowodowych w postępowaniu sądowniczym jest wystarczający? 3. Czy pomimo *de lege lata* dopuszcza się w postępowaniu sądowniczym, oprócz dowodu z dokumentów, dowód z opinii biegłego i dowód z wyjaśnień stron?

Wydaje się, że należy na nowo rozważyć cele i funkcje postępowania sądowniczego przewidziane w ustawodawstwie zwykłym. Sugeruję więc pojęcie „kontroli administracji publicznej” zastąpić pojęciem „rozpatrzenie sprawy administracyjnej”. W moim przekonaniu jest to uzasadnione potrzebą pogłębionej analizy sprawy administracyjnej na podobieństwo w tym zakresie analizy sprawy cywilnej. W tym względzie potrzebny będzie rozbudowany katalog środków dowodowych. Dowodem na to jest, że *de lege lata*, pomimo nieistnienia w postępowaniu dowodowym przed sądem administracyjnym innych środków dowodowych, *de facto* i niemalże *de iure* funkcjonuje dowód z opinii biegłego i dowód z wysłuchania stron. Funkcjonuje również przepis odsyłający do k.p.c. w zakresie postępowania dowodowego z dokumentów. Moim zdaniem rzetelny proces sądowy jako model, do którego powinno dążyć się w toku sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności uzyskania prawidłowego i zgodnego z prawem wyniku procesu, wymaga przemodelowania w omawianym zakresie sądownictwa administracyjnego na podobny sposób, w jaki funkcjonuje sądownictwo powszechne. W tym zakresie niezbędne będzie rozbudowanie katalogu środków dowodowych. Nie oznacza to, że obecnie proces sądowniczy jest nierzetelny. Funkcjonuje bowiem w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo. W tym względzie wymaga ono jednak zmiany, jak wyżej zaznaczyłem. Przykładem w tym zakresie może być model sądownictwa powszechnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i prawa pracy, gdzie zasadniczo kontrola działalności (orzeczniczej) organu administracji jest sprawowana w oparciu o przepisy procedury cywilnej. Nie oznacza to jednak, że należy się w tym zakresie przestawić na tę procedurę w sprawach administracyjnych. Istotne moim zdaniem jest, by rozpatrywana była sprawa z zakresu administracji publicznej, a nie jedynie dokumentowa kontrola działalności administracji publicznej. Oznaczałoby to dogłębną analizę takiej sprawy, gdzie jeden środek dowodowy nie byłby do tego celu wystarczający. Wówczas dopiero proces oparty o pogłębioną i rozbudowaną analizę dowodową mógłby zasługiwać na miano rzetelnego w pełnym tego pojęcia znaczeniu na gruncie teorii i praktyki stosowania prawa w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Bibliografia

Literatura

- Borkowski J., *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010.
- Dauter B., *Dowody uzupełniające z dokumentów*, [w:] *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Komentarz do artykułu 186*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.
- Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2.
- Izdebski J., *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, „Roczniki Nauk Prawnych” 2001, t. LXXXI, nr 4.
- Karolak M., *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi – ujęcie techniczno-prawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 4.
- Kędziora R., *Czynności procesowe administracyjnego postępowania wyjaśniającego i dowodowego*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011.
- Mudrecki A., *Rzetelny proces podatkowy*, rozdział I. *Rzetelny proces w świetle standardów międzynarodowych*, Warszawa 2015.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1557 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 334 ze zm.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., I FSK 655/21, LEX nr 3218202.
- Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2024 r., III OSK 2853/22, LEX nr 3697802.

Wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 1.

Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2005 r., FSK 1640/04, OSP z 2005 r., nr 12, poz. 143.

Wyrok NSA z dnia 16 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 45.

Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r., V SA 671/00, LEX nr 50129.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 1982 r., SA/Wr 129/82, OSPiKA 1983, nr 4, poz. 82.

NSA z dnia 17 listopada 1982 r., SA/Kr 664/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 106.

The issue of evidence measures in administrative court proceedings and the right to a fair trial: is reflection on the law of evidence necessary?

Abstract

A fair trial as a model to be pursued in the course of administering justice, and in particular obtaining a correct and lawful outcome of the trial, requires remodelling in the discussed area of administrative justice in a similar way to how common law courts operate. In this regard, it will be necessary to expand the catalogue of evidence. The normative structure of the rules of evidence in proceedings before administrative courts is insufficient for the functioning of administrative justice in the context of a very modest catalogue, and in fact a single means of evidence from a document, taking into account the requirements of a fair trial.

Keywords: Administrative court proceedings, evidence, documentary evidence, common courts