

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.04>

dr Dawid GREGORCZYK

<https://orcid.org/0000-0001-7740-2540>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: dawid.gregorczyk@us.edu.pl

Ograniczenia dowodowe sądu administracyjnego a prawo do sprawiedliwego procesu

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie, czy ograniczone postępowanie dowodowe sądu administracyjnego spełnia wymogi prawa do sprawiedliwego procesu. Konieczne jest uwzględnienie specyfiki spraw sądownoadministracyjnych, a w szczególności reguł ustalania faktów przez sąd administracyjny, ograniczeń postępowania dowodowego tego sądu, zakresu pojęcia dowodu z dokumentu oraz uwzględnienia różnorodności przedmiotów zaskarżenia do sądu.

Słowa kluczowe: prawo do sprawiedliwego procesu, sądowe ustalanie faktów, dowody przed sądem administracyjnym.

Wstęp

Elementem prawa do sądu jest prawo do sprawiedliwego procesu (rzetelnej procedury), wymagające, by osoby dochodzące roszczeń na drodze sądowej miały możliwość swobodnego przedstawienia swoich racji¹. Rekomendacja Rady Europy z 2004 r. wymaga zapewnienia równości stron w przedstawieniu swojej sprawy, kontradyktoryjności postępowania i jawności dowodów, a także tego, by sąd był w stanie zbadać wszystkie kwestie prawne i faktyczne odnoszące się do sprawy przedstawionej przez strony². Trybunał Konstytucyjny wskazuje tutaj na prawo do zgłaszania wniosków dowodowych, zastrzegając jednak, że ocena

¹ Zob. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 282.

² Zob. cz. B, pkt 4, lit. b, d i e Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych dostępnej na <https://rm.coe.int> [pobrano dn.: 22.04.2025, tłumaczenie własne].

z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu³. Stosownie do art. 106 § 3 p.p.s.a.⁴ postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym jest znacząco ograniczone: może być przeprowadzone jedynie uzupełniająco, z dowodów z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Czy reguły te nie naruszają prawa jednostki do sprawiedliwej procedury?

Reguły ustalania faktów przez sąd administracyjny

Reguły ustalania faktów w postępowaniu sądownoadministracyjnym podporządkowane są przede wszystkim funkcji kontrolnej sądu, który nie jest kolejnym ogniwem instancyjnym w stosunku do organów administracji, lecz niezależnym od nich podmiotem sądowej kontroli o charakterze głównie kasacyjnym. Celem sądu nie jest rozstrzyganie spraw administracyjnych, lecz weryfikowanie legalności działania administracji publicznej, w czym mieści się także weryfikacja stanu faktycznego przyjętego przez organ administracji. Stąd kontrola sądu odbywa się co do zasady według stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonej czynności organu⁵. Akta sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a) składają się głównie z akt i materiału dowodowego zebranego przez organ administracji⁶, który przekazuje je sądowi wraz z odpowiedzią na skargę (art. 54 § 2 p.p.s.a.). Ponadto na podstawie zarządzenia przewodniczącego wydziału o zarejestrowaniu sprawy⁷ zakładane są akta sądowe, które obejmują m.in. pisma nadsyłane w toku postępowania sądownoadministracyjnego⁸. Na wstępnym etapie badania sprawy art. 62 pkt 1 p.p.s.a. upoważnia przewodniczącego wydziału lub wyznaczonego sędziego do zarządzenia skompletowania akt niezbędnych do rozpoznania sprawy, a w razie potrzeby także innych dowodów. Przepis ten nie ma zastosowania do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości⁹ i nie jest podstawą

³ Zob. wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 41; wyrok TK z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.

⁵ Od tej zasady przyjmuje się kilka wyjątków dotyczących zwłaszcza zmian stanu faktycznego związanych z przesłankami wznowienia postępowania administracyjnego – zob. np. W. Szafrńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 292 i nn.

⁶ Por. art. 55 § 2 p.p.s.a. pozwalający rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi.

⁷ Zob. § 20 ust. 1 Zasad biurowości w sądach administracyjnych ustalonych zarządzeniem nr 14 Prezesa NSA z dnia 6.08.2015 r. (dostępne na <https://www.nsa.gov.pl>; [pobrano dn.: 22.04.2025]).

⁸ Zob. § 28 ust. 1 ww. zasad biurowości.

⁹ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., I OSK 326/10, LEX nr 595346.

do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego¹⁰, lecz wyłącznie do wezwania organu o uzupełnienie akt administracyjnych o dokumenty, którymi dysponował organ, podejmując zaskarżone orzeczenie¹¹.

Funkcja kontrolna sądu determinuje więc to, że sąd co do zasady nie przeprowadza własnego postępowania dowodowego na okoliczności faktyczne sprawy administracyjnej, gdyż do tego zobowiązany był organ administracji. Brak wystarczających ustaleń faktycznych przez organy administracji jest podstawą uwzględnienia skargi. Skarżący nie musi więc przed sądem udowadniać, że stan faktyczny był inny niż przyjęty przez organ; wystarczy wykazanie uchybień postępowania wyjaśniającego, które poddają w uzasadnioną wątpliwość prawidłowość ustaleń przez organ istotnych faktów sprawy. Jeśli kontrola dotyczy decyzji administracyjnej lub postanowienia, to art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. wprost nakazuje uwzględnić skargę, gdy naruszenie przepisów postępowania mogłoby mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Reguła ta ma odpowiednie zastosowanie do kontroli aktów lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4–4b p.p.s.a. (art. 146 § 1 p.p.s.a.). Moim zdaniem należy to odnieść do wszystkich aktów i czynności zaskarżalnych do sądu, które wymagają ustaleń przesłanek faktycznych do zastosowania normy prawa materialnego¹², nawet jeśli nie odbywa się to w sformalizowanej prawnie procedurze. Nie można bowiem uznać za zgodnych z prawem aktów lub czynności nieopierających się na rzetelnie ustalonych faktach. Skoro sąd sam nie powinien tych faktów ustalać, to do uwzględnienia skargi musi być wystarczające stwierdzenie przez niego uchybień organu, w stopniu co najmniej potencjalnym, lecz istotnym dla wyniku stosowania prawa. Konsekwentnie art. 153 p.p.s.a. może być podstawą do formułowania wiążących wskazań co do dalszego postępowania w każdym przypadku uwzględnienia skargi, a nie tylko wtedy, gdy postępowanie prowadzone przez organy administracji zostało prawnie uregulowane.

Uzupełniające postępowania dowodowe może przeprowadzić wyłącznie sąd na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Przepis ten umożliwia przeprowadzenie z urzędu lub na wniosek dowodów uzupełniających z dokumentów, jeśli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Zgodnie z art. 106 § 5 p.p.s.a. do uzupełniającego postępowania dowodowego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c.¹³.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., II GSK 1448/19, LEX nr 3031028.

¹¹ Zob. A. Bińczyk, M. Kopacz, *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, z. 3, s. 133–134; podobnie wyrok NSA z dnia 2 października 2009 r., I OSK 1486/08, LEX nr 570982.

¹² „Nie ma bowiem wątpliwości, że pełne i prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy, jest niezbędnym warunkiem prawidłowego zastosowania przez dany organ administrujący, normy prawa materialnego” – wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2004 r., II SA/Łd 440/01, LEX nr 684723.

¹³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.

W judykaturze i piśmiennictwie nie ma zgodności co do tego, które przepisy k.p.c. i w jakiej postaci znajdują tutaj zastosowanie¹⁴. Przyjmuje się natomiast, że w zwrocie „dowody uzupełniające” chodzi o dowody z dokumentów, które nie były przeprowadzone w postępowaniu administracyjnym. 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 to podlega ogłoszeniu i nie wymaga uzasadnienia. Dopuszczając dowód, sąd powinien wskazywać, jakie okoliczności mają nim być stwierdzone¹⁵. Wprawdzie treść i systematyka art. 106 p.p.s.a. sugeruje, że dowody są przeprowadzane na rozprawie, ale żaden przepis nie wyklucza zgłaszania wniosków dowodowych wcześniej. Uzasadnia to wręcz przesłanka nieprzedłużenia postępowania, ponieważ pisma przysyła się pozostałym stronom przed rozprawą¹⁶. Ponadto art. 113 § 2 p.p.s.a. dopuszcza przeprowadzenie dowodu z dokumentów znanych stronom również po zamknięciu rozprawy. Konsekwentnie więc nie można wykluczyć przeprowadzenia takich dowodów na posiedzeniu niejawnym (np. w postępowaniu uproszczonym).

Ograniczenia sądowego postępowania dowodowego dotyczą więc dopuszczalności, rodzaju i celu przeprowadzania dowodów, ale nie stoją na przeszkodzie temu, by sąd administracyjny podejmował własne oceny dowodowe. Nie podzielam stanowiska, zgodnie z którym czynności poznawczych sędziego sprawozdawcy dokonywanych w oparciu o akta sprawy nie można utożsamiać z ustalaniem przez sąd faktów, ponieważ sąd nie stosuje przepisów prawa materialnego¹⁷. Przeciwnie, sąd dla celów kontroli musi dokonać weryfikacyjnego stosowania prawa administracyjnego¹⁸, co wymaga podjęcia przynajmniej próby

¹⁴ Zob. M. Karolak, *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi – ujęcie technicznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, z. 4, s. 50 i nn.

¹⁵ Zob. B. Dauter, art. 106, [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2024, s. 395–396.

¹⁶ Zob. art. 47 p.p.s.a., który wymaga dołączenia do pism nielektronicznych odpisów pism z załącznikami w celu doręczenia ich stronom.

¹⁷ Zob. 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. 145; wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I GSK 975/18, LEX nr 2678230: „sąd administracyjny nie dokonuje własnej oceny materiału dowodowego”.

¹⁸ W uchwale pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1, stwierdzono: „stosowanie przepisu prawa przez sąd administracyjny polega również na uczynieniu takiego przepisu wzorcem kontroli legalności decyzji administracyjnej (innego działania administracji). Tego typu «weryfikacyjne» stosowanie normy prawnej, polegające na wykorzystaniu jej jako wzorca oceny legalności, wcale nie musi być traktowane jako czynność inna niż stosowanie prawa”. W ten sposób NSA interpretuje podstawę kasacyjną zawartą w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Zob. szerzej D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 365 i nn.

ustalenia stanu faktycznego sprawy. Na tej podstawie sąd może zaakceptować ustalenia faktów przez organ lub je zakwestionować jako przedwczesne, dowolne, nieoparte na materiale dowodowym czy nieuzasadnione, a więc przekraczające zasadę swobodnej oceny dowodów. Stwierdzenie przez sąd braków w materiale dowodowym często jest właśnie zakwestionowaniem oceny dowodowej dokonanej przez organ, czym sąd związuje organ w dalszym postępowaniu na podstawie art. 153 p.p.s.a. Trudno więc uznać, że sąd na potrzeby kontroli nie dokonuje ustaleń faktycznych. Specyfika polega jedynie na tym, że ustalenia te dokonywane są wprost w sprawie sądownoadministracyjnej (kontroli organów administracji – art. 1 p.p.s.a.), a w sprawie administracyjnej jedynie pośrednio. Ponadto ustalenia faktyczne sądu, co do zasady, nie są skutkiem jego własnych czynności dowodowych, lecz własnych ocen dowodów już zebranych. Dodać też należy, że według art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać m.in. zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, przez co rozumie się „nie tylko zwięzłe (krótkie, lakoniczne) przedstawienie dotychczasowego przebiegu postępowania przed organami administracji, ale także, jako wyodrębniony element, stan faktyczny sprawy przyjęty przez sąd”¹⁹. Prawidłowość przyjętego przez sąd stanu faktycznego podlega kontroli instancyjnej i może być podstawą wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego²⁰.

Pojęcie dowodu z dokumentu

Sąd administracyjny może przeprowadzić jedynie dowód z dokumentu, więc ustalenie zakresu tego pojęcia jest kluczowe, zwłaszcza że definicji nie zawarto w p.p.s.a. W nauce postuluje się przyjęcie rozumienia w sposób najbardziej zbliżony do tego, jaki funkcjonuje w administracji²¹. Jednak dowód z dokumentu nie został zdefiniowany na potrzeby postępowania administracyjnego, lecz jedynie

¹⁹ Zob. uchwałę NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 39: „Ciążący na sądzie pierwszej instancji obowiązek wyeksponowania przyjętego stanu faktycznego nie wynika tylko w sposób dorozumiany z treści art. 141 § 4 P.p.s.a., ale wprost z treści art. 188 zdanie ostatnie P.p.s.a., który daje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu możliwość wydania orzeczenia reformatoryjnego na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. Ani Naczelny Sąd Administracyjny, ani tym bardziej strony postępowania nie mogą się domyślać, jakie ustalenia faktyczne zostały przyjęte przez sąd pierwszej instancji, a jakie nie”.

²⁰ Zgodnie z art. 273 § 1 pkt 1 i § 2 p.p.s.a. podstawą wznowienia mogą być m.in. wady przyjętego przez sąd stanu faktycznego (np. wydanie orzeczenia na dokumencie podrobionym lub przerobionym) lub pewne zmiany faktów (późniejsze wykrycie okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu).

²¹ Zob. A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, z. 4, s. 76 i nn.

na potrzeby pojedynczych ustaw stosowanych przez organy administracji²². Z kolei odesłanie do k.p.c. z art. 106 § 5 p.p.s.a. skłania do przyjęcia cywilistycznego pojęcia dowodu z dokumentu.

Warto więc zwrócić uwagę na obowiązującą od 2016 r. definicję legalną dokumentu zawartą w art. 773 k.c.: „Dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią”²³. W nauce prawa cywilnego wskazano, że przepis ten „pomija wszystkie dotychczas uważane za konstytutywne cechy dokumentu – pisemność, tekstowość oraz własnoręczny podpis wystawcy dokumentu. W świetle art. 773 k.c. „elementami tworzącymi pojęcie dokumentu są: informacja, a więc treść oświadczenia wyrażona w dowolny sposób, nie tylko w formie tekstu, lecz także za pomocą dźwięku, obrazu lub obrazu i dźwięku, oraz nośnik informacji, na którym dana informacja została utrwalona w sposób umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Pojęcia informacji i nośnika informacji łącznie tworzą pojęcie dokumentu (...). Treść dokumentu stanowią przede wszystkim oświadczenia woli, ale także inne oświadczenia składane w ramach stosunków prawa prywatnego, w tym oświadczenia wiedzy i przejawy uczuć”²⁴.

Dowody z dokumentów „tekstowych” są przeprowadzane na zasadach uregulowanych w oddziale 2 k.p.c. pt. „Dokumenty”, dotyczącego dotąd dowodu z dokumentu, a od 2016 r. wyłącznie „dokumentów zawierających tekst, umożliwiających ustalenie ich wystawców” (art. 2431 k.p.c.)²⁵. Natomiast dowody z dokumentów „pozatekstowych”, np. zawierających zapis obrazu lub dźwięku, sąd przeprowadza, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów (art. 308 k.p.c.). W nauce wskazuje się, że będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy treść oświadczeń (woli, wiedzy czy też uczuć) będzie wyrażona za pomocą innej techniki niż pismo, a w szczególności za pomocą obrazu i dźwięku²⁶. Grupa ta obejmuje więc dowód z tych wszystkich przyrządów, urządzeń i nośników, które do tej pory wymieniał art. 308 k.p.c. (m.in. z planów, rysunków, fotografii, fotokopii, filmów), ale także dowód np. z płyt DVD, płyt CD, płyt Blu-ray, kart pamięci, twardych dysków, pendrive’ów itp., o ile zawarte na nich informacje wyrażone są w inny sposób niż tekstowy²⁷.

²² Zob. Cz. Martysz, *Pojęcie dokumentu* [w:] Cz. Martysz, red., *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2021, s. 338 i nn.

²³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.

²⁴ J. Sadowski, art. 77(3), [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I *Część ogólna*, cz. 2 (art. 56–125), Warszawa 2021, s. 550–551.

²⁵ Zgodnie z art. 254 § 21 k.p.c. sąd w razie potrzeby może wezwać wystawcę dokumentu sporządzonego w postaci elektronicznej do udostępnienia informatycznego nośnika danych, na którym ten dokument został zapisany.

²⁶ Zob. K. Knoppek, *Dowód z dokumentu* [w:] T. Ereciński, T. Wiśniewski (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. II cz. II, *Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2016, s. 258.

²⁷ K. Knoppek, *Dowód...*, s. 260.

W konsekwencji odwołanie do reguł postępowania cywilnego z art. 106 § 5 p.p.s.a. nie kończy poszukiwań zakresu pojęcia dowodu z dokumentu na potrzeby postępowania sądowoadministracyjnego, lecz stanowi punkt wyjścia dla kolejnego problemu, czy chodzi o dokument tekstowy, czy pozatekstowy? Kwestia ta wymaga dalszych badań, które, korzystając z formuły odpowiedniego stosowania z art. 106 § 5 p.p.s.a., uwzględnią specyfikę wskazanych wcześniej reguł i celu ustalania faktów przez sąd administracyjny. W doktrynie zauważono zmianę przepisów prawa i postępowania cywilnego, postulując ponowne rozważenie zagadnienia dowodu z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym i uwzględnienie postępu elektronicznego²⁸. Opowiedziano się także za dopuszczeniem dowodu ze zdjęć²⁹ i dokumentów multimedialnych, jak „zrzut” z ekranu komputera³⁰.

Odrębny problem dotyczy tego, czy dopuszczalnym dowodem z dokumentu będzie przedłożenie sądowi prywatnej opinii biegłego³¹. Podnosi się, że ani dowód z opinii rzeczoznawcy majątkowego, ani dowód z jego przesłuchania nie stanowią dowodu z dokumentu, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a.³² Dowodem tym nie są także wyciągi z protokołu albo protokoły zawierające zeznania świadków, wyjaśnienia podejrzanych³³. Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub ekspertyzy naukowej (prawnej) w postępowaniu sądowoadministracyjnym musiałoby podlegać wszelkim rygorom prawnym właściwym dla kontradiktoryjnego modelu procesu sądowego i w żadnym wypadku nie może być utożsamiane wyłącznie z zapoznaniem się z treścią określonego dokumentu prywatnego, zawierającego przygotowany na zlecenie strony pogląd w sprawie³⁴.

Inne stanowisko dopuszcza pewne opinie jako dowody przed sądem administracyjnym, stwierdzając, że „problematyki tej nie można traktować jako oczywistej i zamkniętej”³⁵. Podnosi się także, że dowód z dokumentu zawierającego

²⁸ A. Tokarz, *Dowód...*, s. 76 i 83.

²⁹ Zob. J. Człowiekowska, *Zdjęcie jako dowód w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024, s. 531.

³⁰ A. Cebera, *Spotkanie administracji z technologią: zrzut ekranu jako dowód w postępowaniu administracyjnym* [w:] B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, *Prawo administracyjne...*, s. 769–770.

³¹ Zob. wykluczający taki dowódów wyrok NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001/1, poz. 1 z krytyczną glosą A. Skoczylas, *Glosa do wyroku NSA z 25.09.2000 r.*, FSA 1/00, OSP 2001/2. Zob. też pozytywną glosę do tożsamego stanowiska NSA: H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z 22.06.2012 r.*, II FSK 2466/10, OSP 2013/4, poz. 42.

³² Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 maja 2014 r., II SA/Lu 896/13, LEX nr 1531480.

³³ Zob. S. Babiarsz, K. Aromiński, *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, s. 166.

³⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2014 r., I SA/Kr 1756/13, LEX nr 1518522.

³⁵ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 324–325.

tw. prywatną opinię biegłego, czyli sporządzoną na zlecenie strony postępowania, a nie sądu, nie stanowi „w istocie” dowodu z opinii, lecz jest przykładem dokumentu prywatnego, który może być dopuszczony przez sąd administracyjny³⁶. Stwierdzono również, że przeciwne rygorystyczne stanowisko sądów administracyjnych może nie realizować w pełni zasad prawa do sądu i prawa do procesu³⁷. Warto również wskazać na pogląd, który nawet przy odrzuceniu prywatnej opinii jako dowodu uznaje ją za „fragment wsparcia merytorycznego stanowiska strony” i dlatego zasługuje ona na staranną analizę sądu³⁸.

Kontrola aktów lub czynności poprzedzonych i niepoprzedzonych sformalizowanym postępowaniem

Cechą charakterystyczną decyzji administracyjnej, jako rodzaju indywidualnego zewnętrznego aktu administracyjnego, jest wydanie jej po przeprowadzeniu uregulowanego prawem postępowania jurysdykcyjnego³⁹. Chodzi o ogólne postępowanie administracyjne uregulowane w k.p.a.⁴⁰ lub o postępowanie podatkowe uregulowane w o.p.⁴¹, bądź też o odmiany administracyjnych postępowań jurysdykcyjnych szczególnych. Zwykle zaskarżane do sądu administracyjnego decyzje są wydawane w jednej z dwóch pierwszych procedur, opierających się na wspólnych instytucjach i zasadach procesowych.

Postępowanie dowodowe w k.p.a. i o.p. opiera się na zasadzie prawdy materialnej, a organy administracji są zobowiązane do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i na nich ciąży obowiązek dowodzenia, czyli wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego⁴². Strony postępowania mają natomiast wynikające z zasady czynnego udziału uprawnienia dowodowe, z których nie muszą skorzystać⁴³, lecz muszą zostać o nich poinformowane przed wydaniem decyzji⁴⁴. Obie

³⁶ Zob. A. Bochentyn, *Dopuszczalność dowodu z opinii eksperta przygotowanej na zlecenie strony (tzw. prywatnej opinii biegłego) w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2023 r., II OSK 2867/21, OSP 2024, nr 2, s. 153–156.*

³⁷ Zob. A. Bochentyn, *Dopuszczalność...*, s. 157–158.

³⁸ Zob. H. Filipczyk, *Opinia prywatna w postępowaniu podatkowym i sądowoadministracyjnym*, „Monitor Podatkowy” 2012, k.c. 9, s. 14–15.

³⁹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 396.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

⁴¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r., poz. 111 z późn. zm.

⁴² Zob. art. 7 i 77 § 1 k.p.a. i art. 122 i 187 § 1 o.p.

⁴³ Zob. art. 78 k.p.a. i art. 188 o.p.

⁴⁴ Zob. 10 k.p.a. i art. 200 o.p.

procedury dają też możliwość pełnego rozpatrzenia sprawy w drugiej instancji, po wniesieniu co do zasady darmowego i odformalizowanego środka zaskarżenia (odwołania)⁴⁵. Żadna z procedur nie przewiduje prekluzji dowodowych, czyli nie zamyka możliwości składania wniosków dowodowych w toku postępowania, ani w danej instancji. Nowe dowody strona może wnieść nawet po zakończeniu postępowania, domagając się jego wznowienia⁴⁶. W obu przypadkach możliwe jest więc celowe zwleknięcie z przedstawieniem posiadanych dowodów, by doprowadzić do uchylenia decyzji i przedłużenia postępowania, co może skutkować przedawnieniem prawa do wydania decyzji. Można założyć, że intencją ustawodawcy było tutaj przyznanie pierwszeństwa zasadzie prawdy materialnej, by decyzje oparte na nieprawdziwych przesłankach faktycznych nie ostały się w obrocie prawnym, nawet jeśli stanie się to na skutek celowej taktyki procesowej strony uniemożliwiającej sprawne załatwianie spraw.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym również brak prekluzji na etapie składania skargi. Skarżący może dopiero w dniu rozprawy – z reguły pierwszej i ostatniej zarazem – przedłożyć dowód, który miał w posiadaniu przez cały czas trwania postępowania, lecz zachował go na ostatni moment, licząc na uchylenie decyzji z powodu wątpliwości co do niekompletności materiału dowodowego organu, który nie ma obowiązku stawić się na rozprawę. Dopiero przy wniosku o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego z powodu wyjścia na jaw nowych istotnych dowodów art. 273 § 2 p.p.s.a. stawia wymóg, by strona wykazała, że nie mogła skorzystać z dowodu w poprzednim postępowaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, uważam, że w przypadku skarg na decyzje administracyjne ograniczenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym są uzasadnione charakterem sprawy i nie naruszają standardu rzetelnej procedury. Co więcej, brak prekluzji dowodowej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym tworzy przestrzeń do taktycznego wykorzystywania procedury. W praktyce w sprawach o dużej wartości przedmiotu zaskarżenia skarżącym zdarza się wstrzymywać kluczowe dowody na etap sądowy, licząc na uchylenie decyzji z powodu niekompletności materiału dowodowego organu. Z tego względu podzielam pogląd o wyjątkowości uwzględnienia wniosku o przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentu w postępowaniach

⁴⁵ Art. 222 Ordynacji podatkowej wymaga zawarcia w odwołaniu zarzutów przeciw decyzji podatkowej, określenia istoty i zakresu żądania oraz wskazywania dowodów uzasadniające to żądanie. Jednakże w orzecznictwie wymagania te traktuje się bardzo liberalnie (wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., II FSK 2113/12, LEX nr 1512634); np. w stosunku do wymogu wskazania dowodów podnosi się, że warunek przedstawienia dowodów nie ma charakteru obligatoryjnego, ponieważ strona może kwestionować jedynie ocenę zebranych dowodów (wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 marca 2014 r., I SA/Ke 37/14, LEX nr 1442914).

⁴⁶ Zob. art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. i art. 240 § 1 pkt 5 o.p.

ze skargi na akty poprzedzone prawnie uregulowanym postępowaniem, w którym stronie zapewniono prawo czynnego udziału. NSA uznał, że art. 106 § 3 p.p.s.a. nie daje podstaw, by żądać przeprowadzenia przed sądem administracyjnym postępowania dowodowego wskazującego na istnienie nowych okoliczności faktycznych, których strona nie podniosła w toku postępowania przed organem administracji⁴⁷. Słusznie też wskazuje się w doktrynie, że nowe dowody i okoliczności istniejące w dniu wydania zaskarżonej decyzji mogą być podstawą wznowienia postępowania⁴⁸.

Inaczej tytułowy problem prezentuje się, gdy skarga dotyczy aktów lub czynności, których wydanie poprzedzało ustalenie faktów przez organ administracji, lecz nie odbywało się to w uregulowanej prawnie procedurze gwarantującej jednostce czynny udział w postępowaniu. Dotyczy to zwłaszcza aktów i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż nie stosuje się do nich ogólnych regulacji procesowych – np. zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu⁴⁹, pomoc materialna o charakterze motywacyjnym⁵⁰, ujęcie nieruchomości w gminnej ewidencji zabudków⁵¹, ustalenie wysokości dotacji oświatowej⁵²; rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego⁵³. Sąd administracyjny kontroluje również akty generalne⁵⁴, których wydanie może być uwarunkowane spełnieniem pewnych przesłanek faktycznych⁵⁵, choć ich badanie nie odbywa się w postępowaniu zapewniającym udział osobom mającym interes prawny.

W powyższych sytuacjach, jeśli ustawodawca nie przewidzi odrębnych regulacji zapewniających minimum uprawnień procesowych, jak prawo inicjatywy dowodowej, to jednostka może prawo to zrealizować dopiero przed sądem administracyjnym. Dodać warto, że organ administracji może włączyć do akt sprawy przekazanej sądowi każdy dokument, nawet sporządzony w innym postępowaniu protokół z przesłuchania świadka czy opinię biegłego, a także elektroniczne zapisy dźwięku i obrazu. Sąd będzie miał obowiązek ocenić ten dowód.

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., II FSK 615/08, LEX nr 533874; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2023 r., I SA/Łd 770/23, LEX nr 3650704.

⁴⁸ Zob. A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 2, s. 50.

⁴⁹ Zob. uchwała NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21.

⁵⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2024 r., III OSK 1022/23, LEX nr 3790888.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2023 r., II OSK 2326/18, LEX nr 3631187.

⁵² Zob. wyrok NSA z dnia 19 marca 2021 r., I GSK 1713/20, ONSAiWSA 2021, nr 5, poz. 79.

⁵³ Zob. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021.

⁵⁴ Zob. art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.

⁵⁵ Np. przesłanki wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 485 z późn. zm.) czy przesłanki wydania przepisów porządkowych uregulowane np. w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.

Pozbawianie skarżącego możliwości składania analogicznego środka dowodowego przed sądem, gdy nie miał on możliwości uczynienia tego wcześniej, może być uznane za naruszenie standardów rzetelnej procedury.

Wnioski

Podsumowując, treść art. 106 § 3 p.p.s.a. nie musi uzasadniać zarzutu nieuzasadnionego charakterem sprawy ograniczenia postępowania dowodowego sądu administracyjnego, które godziłoby w prawo do rzetelnego procesu. Kluczowe jest jednak to, jaką wykładnię i stosowanie tego przepisu przyjmie sąd w danym przypadku.

Pierwszą kwestią jest ustalenie zakresu pojęcia dowodu z dokumentu. Definicja tego dowodu w k.p.c. od reformy z 2016 r. uwzględnia również dokumenty pozatekstowe (zapis dźwięku lub obrazu), choć odnosi je do różnych oświadczeń. Ewentualne przyjęcie tej definicji na podstawie art. 106 § 3 i § 5 p.p.s.a. możliwe jest jedynie „odpowiednio”, czyli z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed sądem administracyjnym:

1. sąd weryfikuje, a nie wyręcza organy w ustalaniu faktów,
2. ustalenia sądu nie prowadzą zwykle do merytorycznego rozpoznania sprawy, lecz do wyroku kasacyjnego i ponownego badania po nim faktów przez organ⁵⁶,
3. brak możliwości przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków, oględzin czy opinii biegłego mogą uniemożliwiać ustalenie prawdy, a także ocenę walerów dowodowych nowych dokumentów tekstowych i pozatekstowych składanych przed sądem,
4. przeprowadzenie dowodu z nośników multimedialnych (nagrania dźwiękowe lub wideo), których przekazanie stronie przeciwnej w formie elektronicznej jest niemożliwe⁵⁷, wymuszałoby przeprowadzenie dowodu w czasie rozprawy, co może być technicznie trudne i pozostać w sprzeczności z przesłanką nieprzedłużenia postępowania.

Z drugiej strony należy mieć na uwadze równość stron postępowania sądowego. O ile organ mógł w poprzedzającym postępowaniu wykazywać wszelkimi środkami dowodowymi zaistnienie przesłanek faktycznych, warunkujących skorzystanie przez niego z kompetencji, o tyle jednostka może bronić swojego interesu przez zakwestionowanie tych ustaleń wyłącznie w ramach art. 106

⁵⁶ Przesłanki zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. przewidującego różne stopnie merytorycznych orzeczeń sądu ograniczają się jedynie do naruszenia prawa materialnego. Błąd co do faktów formalnie nie jest natomiast przeszkodą umorzenia postępowania administracyjnego przez sąd na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a.

⁵⁷ Zob. art. 47 § 3 p.p.s.a., który umożliwia sądowi sporządzenie jedynie wydruków z pisma składanego elektronicznie przez jedną stronę dla doręczenia jej innym stronom niestosującym środków komunikacji elektronicznej.

§ 3 p.p.s.a., czyli przez uzupełniające dowody z dokumentu. Stąd ograniczenie tego prawa strony poprzez kategoryczne wykluczenie dowodów z dokumentów pozatekstowych lub z prywatnych „opinii biegłych”, spisanych zeznań świadków, czy opinii biegłych powołanych w innych postępowaniach, może ograniczać prawo strony do obrony. Uniemożliwienie przedłożenia przez stronę takich dowodów na poparcie swoich twierdzeń byłoby nieuzasadnione w szczególności w sytuacji, gdy skarżący nie mógł złożyć tych dokumentów wcześniej do akt sprawy, gdyż przepisy procesowe nie obligowały organu do zapewnienia stronie czynnego udziału. Swobodzie organu zbierania materiału dowodowego powinno tutaj odpowiadać uprawnienie strony do uzupełnienia tego materiału, jeśli nie przed organem, to przed kontrolującym go sądem. W przeciwnym razie jednostce zamknie się drogę do skutecznej obrony własnego interesu prawnego, przyczyniając się do nierównego traktowania stron przed sądem.

Powyższe nie wyklucza jednak restrykcyjnej wykładni i stosowania pozostałych przesłanek uzupełniającego postępowania dowodowego z art. 106 § 3 p.p.s.a., czyli „niezbędność do wyjaśnienia istotnych wątpliwości” i „niespowodowanie nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”. Przesłanki te mogą skutecznie ograniczać nadużywanie prawa do składania wniosków dowodowych, ponieważ pozostawiają sądowi swobodę oceny okoliczności konkretnego postępowania. Pierwsza z nich pozwala ocenić rzeczywistą przydatność składanych dokumentów do rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej, czyli oceny wywiązania się przez organ z jego obowiązków dowodowych. Druga przesłanka może przeciwdziałać taktykom procesowym polegającym np. na składaniu na rozprawie „dowodu z zaskoczenia”. Celowe niewykorzystanie inicjatywy dowodowej w postępowaniu przed organami i zgłaszanie wniosków dowodowych na zupełnie nowe okoliczności sprawy dopiero na etapie przed sądem może być zakwalifikowane jako nadużycie prawa procesowego, które nie zasługuje na uwzględnienie przez sąd administracyjny sprawujący wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Ponadto przesłanka „braku nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie” może stanowić miękką prekluzję dowodową, skłaniając strony do wnoszenia ewentualnych wniosków dowodowych przy pierwszym piśmie w sprawie. Nie jest bowiem bez wpływu na sprawność postępowania przed sądem, czy strona skorzysta z inicjatywy dowodowej przy skardze, czy w dniu rozprawy. Zwlekając z przedłożeniem dowodów przed sądem do dnia rozprawy, strona powinna się liczyć z dużym prawdopodobieństwem oddalenia wniosku dowodowego. Promuje się w ten sposób dowody, które można przesłać drugiej stronie i przeprowadzić nawet poza rozprawą. To rozwiązanie zdaje się wpisywać w cel ograniczeń dowodowych z art. 106 § 3 p.p.s.a. i może być punktem wyjścia do poszukiwania adekwatnego modelu postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym o kompetencjach kasacyjnych.

Z tych względów właściwe wydaje się poszukiwanie odrębnej definicji dowodu z dokumentu na potrzeby postępowania sądowoadministracyjnego, która wyważy wszystkie powyższe względy i związane z nimi wartości procesowe. Postęp technologiczny wymusza zrewidowanie wykładni, jeśli nie nowelizację przepisów. Pozostawianie tego problemu wyłącznie orzecznictwu może niepotrzebnie przedłużać postępowania. Każdorazowo sąd będzie analizował np. co zrobić z przedłożoną prywatną opinią biegłych: nie uznawać w ogóle za wniosek dowodowy, lecz część argumentacji strony; uznać za wniosek dowodowy, który należy rozpoznać; a jeśli tak, to czy jest w ogóle możliwe przyjęcie takiego dowodu etc. Te czysto formalne dylematy odciągają sąd od istoty sporu, a ponadto mogą spowodować podważenie wyroku w kontroli instancyjnej z przyczyn pozamerytorycznych. Wydłuża to niepotrzebnie postępowanie i może godzić w prawo strony do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, będące również elementem prawa do sądu.

Bibliografia

Literatura

- Babiarz S., Aromiński K., *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015.
- Bińczyk A., Kopacz M., *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, z. 3.
- Bohentyn A., *Dopuszczalność dowodu z opinii eksperta przygotowanej na zlecenie strony (tzw. prywatnej opinii biegłego) w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2023 r., II OSK 2867/21, OSP 2024, nr 2.*
- Cebera A., *Spotkanie administracji z technologią: zrzut ekranu jako dowód w postępowaniu administracyjnym*, [w:] B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024.
- Człowiekowska J., *Zdjęcie jako dowód w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Filipczyk H., *Opinia prywatna w postępowaniu podatkowym i sądowoadministracyjnym*, „Monitor Podatkowy” 2012, nr 9.
- Gregorczyk D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.

- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 2.
- Kabat A., Niezgódka-Medek M., Dauter B., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Karolak M., *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi – ujęcie techniczno-prawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, z. 4.
- Knysiak-Molczyk H., *Glosa do wyroku NSA z 22.06.2012 r., II FSK 2466/10*, OSP 2013/4, poz. 42.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.
- Martysz Cz., *Pojęcie dokumentu*, [w:] Cz. Martysz (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2021.
- Nędzarek A., *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 4.
- Sadomski J., art. 77(3), [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna*, cz. 2 (art. 56–125), Warszawa 2021.
- Skoczylas A., *Glosa do wyroku NSA z 25.09.2000 r., FSA 1/00*, OSP 2001, nr 2.
- Szafrąńska W., *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018.
- Tokarz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, z. 4.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 41.
- Wyrok TK z dnia 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73.
- Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021.
- Uchwała NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21.
- Uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1.
- Uchwała NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 39.
- Wyrok NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001/1.
- Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., II FSK 615/08, LEX nr 533874.
- Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., I OSK 326/10, LEX nr 595346.
- Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I GSK 975/18, LEX nr 2678230.
- Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., II GSK 1448/19, LEX nr 3031028.
- Wyrok NSA z dnia 19 marca 2021 r., I GSK 1713/20, ONSAiWSA 2021, nr 5, poz. 79.
- Wyrok NSA z dnia 18 października 2023 r., II OSK 2326/18, LEX nr 3631187.
- Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2024 r., III OSK 1022/23, LEX nr 3790888.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2004 r., II SA/Łd 440/01, LEX nr 684723.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 marca 2014 r., I SA/Ke 37/14, LEX nr 1442914.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2014 r., I SA/Kr 1756/13, LEX nr 1518522.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 maja 2014 r., II SA/Lu 896/13, LEX nr 1531480.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2023 r., I SA/Łd 770/23, LEX nr 3650704.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r., poz. 111 z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 485 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych (dostępne na <https://rm.coe.int>).

Zarządzenie nr 14 Prezesa NSA z dnia 6.08.2015 r. – Zasady biurowości w sądach administracyjnych (dostępne na <https://www.nsa.gov.pl>).

Evidentiary limits in administrative courts and the right to a fair trial

Abstract

This article aims to examine whether the limited evidentiary procedure of an administrative court meets the requirements of the right to a fair trial. It is necessary to take into account the peculiarities of administrative court cases, the rules of fact-finding of the administrative court, the limitations of the evidence procedure of this court, the scope of the concept of documentary evidence and to take into account the diversity of the subjects of the court challenge.

Keywords: right to a fair trial; judicial fact-finding; evidence in an administrative court.