

*Renata Lewicka**

Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi

Profesor Małgorzata Stahl, od wielu lat sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wielokrotnie podkreślała ogromną rolę sądowej kontroli administracji jako gwarancji rzetelnego i prawidłowego działania organów administracji, której istotą jest ochrona wolności praw jednostki i realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Prawidłowo zgromadzony materiał dowodowy i ustalony stan faktyczny stanowi przy tym podstawę rzetelnego i zgodnego z prawem rozstrzygnięcia zarówno przez organy administracji, jak i w ramach sprawowanej kontroli, także przez sądy administracyjne. Ustrojodawca przewidział dla sądów administracyjnych określoną, stosunkowo zawężoną rolę w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, do którego sądy te zostały również powołane w myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Rolą tą jest sprawowanie, w zakresie określonym w ustawie, przez Naczelną Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej². Sądy powszechne natomiast, sprawując wymiar sprawiedliwości, rozpoznają sprawę merytorycznie – najpierw w pierwszej instancji, a następnie w wyniku wniesionej apelacji w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (sądem apelacyjnym). Uprawnienie sądu apelacyjnego w zakresie prowadzenia w razie potrzeby uzupełniającego postępowania dowodowego przewiduje bowiem art. 382 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³ (dalej k.p.c.), zgodnie z którym sąd drugiej instancji orzeka na podstawie

395

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Art. 184 Konstytucji.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Jednocześnie sąd apelacyjny może pominąć nowe fakty i dowody, jeżeli strona mogła je powołać w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, chyba że potrzeba powołania się na nie wynika później (art. 381 k.p.c.). Sąd drugiej instancji uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości (za wyjątkiem przypadków nieważności postępowania). Sąd, uwzględniając apelację, zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy (art. 386 § 1 i 3 k.p.c.). Jak wynika zatem z powyższego (skrótowego) przywołania regulacji postępowania cywilnego, kompetencjom sądu apelacyjnego w zasadzie odpowiadają kompetencje organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym. Stosownie bowiem do art. 136 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej k.p.a.) organ odwoławczy (organ drugiej instancji) może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Jednocześnie w myśl art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Nie budzi zatem wątpliwości, iż postępowanie dowodowe przed organem odwoławczym ma charakter postępowania uzupełniającego i nie może prowadzić do zastępowania w zakresie czynności dowodowych organu pierwszej instancji, ale jednocześnie stanowi swego rodzaju zobowiązanie organu do podjęcia działań zmierzających do ustalenia faktów niezbędnych do merytorycznego rozpoznania sprawy, o ile postępowanie przed organem pierwszej instancji nie doprowadziło do takich ustaleń w potrzebnym zakresie. Podkreślenia wymaga przy tym, iż organ odwoławczy dokonuje kontroli rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, a zatem nie przeprowadza całego postępowania i nie orzeka „od nowa”, ale na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu w pierwszej instancji, ewentualnie uzupełnionego w toku postępowania odwoławczego, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności (faktycznych i prawnych) zaistniałych aż do wydania decyzji drugoinstancyjnej⁵.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

⁵ Zgłaszane są przy tym w orzecznictwie zastrzeżenia dotyczące podejmowania przez organ odwoławczy zbyt daleko idących „działań” dowodowych jako pozbawiają-

W przeciwieństwie do sądów powszechnych kompetencje sądów administracyjnych, funkcjonujących zasadniczo jako sądy kasatoryjne, ograniczone zostały (w myśl art. 184 Konstytucji) do badania zgodności z prawem rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym.

Konstatacji tej nie zmienia przewidziana w art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ (dalej p.p.s.a.) kompetencja sądu administracyjnego do przeprowadzenia w toku postępowania sądowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym, na wniosek strony lub z urzędu, uzupełniającego dowodu z dokumentów. Pojęcie „dokumentu” nie zostało zdefiniowane w p.p.s.a., natomiast powszechnie przyjmowana jest definicja „dokumentu” sformułowana w doktrynie prawa cywilnego autorstwa K. Knoppka, według którego dokumentem jest każda myśl ludzka wyrażona w formie pisemnej i opatrzona podpisem wystawcy, przy czym dokument powinien zostać sporządzony w sposób trwały, nadający się do zwielokrotnienia, do włączenia lub załączenia do akt sądowych i przez to nadający się do przeprowadzenia z niego dowodu⁷. Ustawodawca wprowadził przy tym, w oparciu o kryterium autora i zakres mocy dowodowej, zasadniczy podział dokumentów na urzędowe i prywatne⁸. Należy przy tym podkreślić, iż pojęcie „dokumentu” z art. 106 § 3 p.p.s.a. nie może być traktowane rozszerzająco – takiego dokumentu nie stanowi np.: protokół z przesłuchania świadków czy stron, bowiem poza formą (protokół niewątpliwie

cych stronę prawa do rozpoznania jej sprawy w drugiej instancji (np. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 226/10, CBOSA, czy ostatnio wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., I OSK 2812/14, CBOSA). Zastrzeżenia te nie wydają się jednak do końca uzasadnione. Prowadzenie takiego postępowania (uzupełniającego) z jednej strony pozwala na przyspieszenie rozpoznania sprawy, a jednocześnie stanowi realizację funkcji i celów postępowania dowodowego (ukształtowanego jako reformatoryjne). Ponadto w postępowaniu administracyjnym ustawodawca zagwarantował stronie dodatkowo rozpoznanie jej sprawy przez dwie instancje sądowe, co w pewnym sensie rekompensuje ewentualny brak „całościowego” rozpoznania zarówno przez organ pierwszej, jak i drugiej instancji (czyli w tzw. toku instancji).

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.

⁷ K. Knoppek, *Dokument w procesie cywilnym*, Poznań 1993, s. 35, a także K. Knoppek, *Komentarz do art. 244*, [w:] H. Dolecki (red.), T. Wiśniewski (red.), I. Gromska-Szuster, A. Jakubecki, J. Klimkowicz, K. Knoppek, G. Misiurek, P. Pogonowski, T. Zembrzusi, T. Żyznowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, Lex/el. 2013.

⁸ Dokumenty urzędowe są sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone (art. 244 § 1 k.p.c.), natomiast dokument prywatny stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie (art. 245 k.p.c.). Szerzej na temat dokumentu jako źródła dowodu bądź środka dowodowego zob. A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2009/2, s. 46 i n.

stanowi dokument urzędowy jako taki) dowód z takiego protokołu mógłby być przeprowadzony, ale na okoliczność jego sporządzenia, daty, osób uczestniczących i przedmiotu. W przypadku protokołu z przesłuchania przeprowadzonego przez organ lub sąd (w innym postępowaniu) dowodem są zeznania świadków, a nie treść tych zeznań utrwalona w protokole. W tym sensie protokół z przesłuchania nie stanowi dowodu z dokumentu, którego dopuszczenie przewiduje art. 106 § 3 p.p.s.a. i przeprowadzenie takiego dowodu stanowiłoby obejście ograniczenia dowodowego wynikającego z tej normy. Dowód z przesłuchania świadków powinien zostać przeprowadzony przez organ prowadzący postępowanie w ramach zasady bezpośredniości postępowania dowodowego. Podobnie w mojej ocenie nie można uznać za dowód z dokumentu (również prywatnego) opinii biegłego czy rzeczoznawcy sporządzonej nawet przez osoby posiadające uprawnienia i kwalifikacje do sporządzania opinii. Sama forma złożenia takiej opinii mieściłaby się, co prawda, w formule „dokumentu” tym niemniej nie wiadomo, czego miałby być on dowodem. Nie stanowiłby bowiem ani opinii biegłego *sensu stricto* ani dokumentu prywatnego, bowiem przeprowadzenie dowodu z dokumentu nie może być utożsamiane wyłącznie z zapoznaniem się z treścią określonego dokumentu prywatnego, zawierającego przygotowany na zlecenie strony pogląd w sprawie⁹, co do obiektywności którego można mieć uzasadnione wątpliwości.

Przesłankami ograniczającymi możliwość uzupełnienia postępowania dowodowego są z jednej strony – niezbędność dowodu dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości, zaś z drugiej – niedopuszczalność nadmiernego przedłużenia czasu trwania postępowania w sprawie. Nie budzi obecnie wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie, iż w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. możliwe jest jedynie takie uzupełnienie postępowania dowodowego, które pozwoli na dokonanie wszechstronnej kontroli zaskarżonego aktu lub czynności z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Nie jest natomiast dopuszczalne, aby na tej drodze doszło do ustalania stanu faktycznego czy zwalczania ustaleń faktycznych, z którymi strona się nie zgadza. Sąd administracyjny bada zatem jedynie, czy stan faktyczny ustalony przez organy administracji został oparty na prawidłowo zgromadzonym materiale dowodowym (zgodnie z obowiązującą procedurą), czy organy dokonały prawidłowej oceny tegoż materiału dowodowego oraz czy została prawidłowo dokonana przez organ

⁹ Np. wyrok NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, CBOSA, podobnie w wyroku NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., II FSK 2466/10, CBOSA, podobnie K. Aromiński, *Dowody uzupełniające z dokumentów*, [w:] S. Babiarsz (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Lex/el. 2015; odmiennie A. Skoczylas, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 2000 r.*, FSA 1/00, OSP 2001/2/19 i z pewnymi wątpliwościami B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, LexisNexis/el. 2012.

subsumpcja tego stanu faktycznego do dyspozycji określonych norm prawnych. Zgodnie z przyjętym i utrwalonym w orzecznictwie poglądem sąd, stosując art. 106 § 3 p.p.s.a., nie dokonuje zatem ustaleń służących merytorycznemu rozpoznaniu sprawy, a jedynie pozwalających na ocenę zgodności rozpatrywanego aktu lub czynności z prawem¹⁰. Dopuszczalność przeprowadzenia dowodu uzupełniającego w postępowaniu sądowoadministracyjnym zachodzi w przypadku zaistnienia poważnych wątpliwości związanych z oceną, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem, natomiast nie stanowi podstawy przeprowadzenia takiego dowodu wystąpienie wątpliwości co do ustalonego w sprawie stanu faktycznego¹¹. W tym kontekście postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym dopuszczalne jest jedynie w odniesieniu do dokumentów, które nie zostały ujawnione w postępowaniu administracyjnym (a więc brak jest ich w aktach sprawy), nie jest natomiast dopuszczalne prowadzenie takiego postępowania dowodowego w odniesieniu do dokumentów znajdujących się w aktach postępowania (w ramach ich kwestionowania przez stronę)¹².

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi w art. 106 § 5, iż do postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego¹³, o ile oczywiście brak jest regulacji szczególnych w p.p.s.a.¹⁴ i o ile nie pozostają one w sprzeczności z istotą i zakresem postępowania sądowoadministracyjnego. Przykładowo zastosowania przed sądem administracyjnym nie znajdują przepisy dotyczące zeznań świadków (art. 258–277 k.p.c.)¹⁵, opinii biegłych¹⁶ (art. 278–291 k.p.c.), oględzin (art. 292–298 k.p.c.)¹⁷, przesłuchania stron (art. 299–304 k.p.c.) oraz

¹⁰ Np. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2009 r., I OSK 1869/07, Lex nr 478284, wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2015 r., II OSK 1011/14, CBOSA, wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r., I GSK 1208/14, CBOSA.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2015 r., II FSK 3025/13, CBOSA.

¹² Podobnie w wyroku NSA z dnia 26 listopada 2015 r., II FSK 250/14, CBOSA.

¹³ Rozwiązanie to jest przy tym o tyle wątpliwe, że skoro regulacje zawarte w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowią w znacznym zakresie normy inkorporowane z Kodeksu postępowania cywilnego, to wydaje się, iż również regulacje dotyczące postępowania dowodowego (zwłaszcza o tak ograniczonym zakresie) również powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawie bez potrzeby odesłania.

¹⁴ Np. art. 106 § 4 p.p.s.a. wyłącza stosowanie art. 228 § 1 k.p.c. (dotyczące tzw. faktów powszechnie znanych).

¹⁵ Podobnie NSA w wyroku z dnia 24 września 2015 r., I FSK 166/14, CBOSA.

¹⁶ Wyrok 7 sędziów NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, CBOSA.

¹⁷ Podobnie NSA w wyroku z dnia 10 sierpnia 2005 r., OSK 1845/04, CBOSA, choć można przyjąć, że protokół z dokonanych przez inny podmiot (organ) oględzin może stanowić dowód z dokumentu.

w pewnym zakresie przepisy dotyczące innych środków dowodowych (art. 305–307 k.p.c.). Odróżnić przy tym należy mające charakter dowodu przesłuchanie stron od wyjaśnień stron składanych na rozprawie przed sądem administracyjnym. Wypowiedzi te mają bowiem na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości wynikających ze złożonej skargi, na co powinien zwrócić uwagę sędzia sprawozdawca, odpowiedzi na pytania sądu bądź drugiej strony, ustosunkowanie (oświadczenia) co do twierdzeń strony przeciwnej oraz ewentualnie uzasadnienie modyfikacji zarzutów skargi, jeśli taka modyfikacja następuje na rozprawie. Mają one zatem na celu wyjaśnienie wątpliwości związanych ze skargą, nie mają natomiast waloru potwierdzenia bądź zaprzeczenia okoliczności faktycznych ustalonych w toku postępowania administracyjnego. W znacznym zakresie natomiast znajdują zastosowanie przepisy ogólne dotyczące dowodów i postępowania dowodowego w oparciu o odesłanie ustawowe z art. 106 § 5 p.p.s.a., które należy traktować jako odesłanie do całego postępowania dowodowego uregulowanego w Kodeksie postępowania cywilnego (Część pierwsza, Księga pierwsza – Proces, Tytuł VI – Postępowanie, Dział III – Dowody, ale także np. art. 1138 k.p.c. dotyczący mocy dowodowej zagranicznych dokumentów urzędowych), a nie jedynie do norm szczególnych regulujących przeprowadzanie dowodów z dokumentów, biorąc pod uwagę redakcję tego przepisu¹⁸. Z tego też względu uznać należy, iż w postępowaniu przed sądem administracyjnym dowodu nie wymagają zarówno fakty powszechnie znane (w oparciu o art. 106 § 4 p.p.s.a.), jak i fakty znane sądowi z urzędu (art. 228 § 2 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a.), z zastrzeżeniem obowiązku zwrócenia na nie uwagi stron, a więc również obowiązkiem wskazania źródła tej wiedzy poprzez przywołanie sygnatury akt sprawy, w oparciu o które sąd powołuje się na tzw. notorię urzędową¹⁹. Pomimo braku definicji legalnej faktów powszechnie znanych, najczęściej przyjmuje się ich ujmowanie jako wszelkich okoliczności, zdarzeń i stanów, które każdy rozsądny i mający pewne doświadczenie życiowe i wiedzę ogólną człowiek powinien znać (niekiedy występuje przy tym ograniczenie terytorialne występowania danego zdarzenia i w takiej sytuacji dotyczy ono jedynie

¹⁸ Odmienne H. Knysiak-Molczyk, *Komentarz do art. 106*, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis/el. 2012.

¹⁹ Odmienne H. Knysiak-Molczyk, *Komentarz do art. 106...*, i J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis/el. 2011. Stanowisko przedstawione przez J. P. Tarno jest o tyle niezrozumiałe, że jednocześnie przyjmuje szeroką koncepcję odesłania do k.p.c., to jest do art. 227–257 k.p.c., zaś brak uregulowania w p.p.s.a. uznawania za dowiedzione faktów znanych sądowi „z urzędu” nie oznacza jednocześnie braku możliwości odpowiedniego stosowania art. 228 § 2 k.p.c.

mieszkańców danego obszaru). Dotyczy to również wszelkiego rodzaju faktów historycznych, zdarzeń politycznych, zjawisk przyrodniczych i procesów ekonomicznych, a także wszelkich normalnie zachodzących w danym miejscu i czasie wydarzeń. Jak słusznie przy tym wskazał Sąd Najwyższy, cechą faktów powszechnie znanych jest ich niewątpliwość przy jednoczesnym obowiązku ich przywołania na rozprawie²⁰. Podobnie w przypadku okoliczności faktycznych znanych sądowi (sędziom) z innych czynności urzędowych, powołanie się ogólnikowo na fakty znane z innych spraw nie jest wystarczające; konieczne jest przytoczenie zarówno konkretnego faktu wraz ze wskazaniem sprawy, w której nastąpiło jego stwierdzenie. Chodzi tutaj o okoliczności faktyczne, o których sąd powziął wiedzę przy dokonywaniu czynności sądowych, np. o wniesieniu skargi itp., a więc mające cechę urzędowej, sądowej notoryjności, których jawność jest dla sądu, a także i dla stron (po zwróceniu na nie uwagi) – są one zatem szczególnym rodzajem faktów „powszechnie znanych” (art. 228 § 1 k.p.c.)²¹. W mojej ocenie, przyjmując szerokie odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za brakiem stosowania notorii urzędowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym z uwagi na brak odpowiedniej regulacji w p.p.s.a. Odesłania do stosowania przepisów innych ustaw, choć skądinąd niejednokrotnie wprowadzające wątpliwości co do zakresu ich stosowania, są powszechnie przyjmowaną techniką prawodawczą, sprzyjającą spójności systemu prawa²². Jak już wyżej wspomniano, w odniesieniu do p.p.s.a. uważam co do zasady zastosowanie tego zabiegu legislacyjnego za zbędne, tym niemniej z racji jego wprowadzenia brak jest podstaw do niczym nieuzasadnionego ograniczenia odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. wyłącznie do *stricte* postępowania dowodowego w zakresie przeprowadzania dowodu z dokumentu. Przyjmując bowiem wąską koncepcję odesłania do k.p.c., należałoby wykluczyć także dopuszczalność stosowania innych przepisów ogólnych postępowania dowodowego, w tym np. art. 233 k.p.c. nakazującym sądowi oceniać wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Zaznaczyć jednak przy tym należy, iż norma ta znajdzie zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym jedynie w przypadku, gdy sąd administracyjny przeprowadzi w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 106 § 3 p.p.s.a. uzupełniające postępowanie dowodowe.

²⁰ Wyrok z dnia 31 maja 1948 r., K 360/48, PiP 1949/3, s. 171.

²¹ Wyrok SN z 27 listopada 1978 r., III CRN 238/78, Lex nr 1671961.

²² Szerzej na ten temat zob. A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001.

W odniesieniu do materiału dowodowego zgromadzonego przez organ prowadzący postępowanie sąd nie dokonuje oceny, lecz bada prawidłowość ustalenia stanu faktycznego zgodnie z zasadami regulującymi dane postępowanie administracyjne²³.

Pewne wątpliwości co do możliwości zastosowania w toku postępowania przed sądem administracyjnym budzi instytucja przyznania faktów oraz domniemania przyznania (art. 229 i 230 k.p.c.). Za fakty przyznane uznaje się fakty wskazane przez jedną stronę i potwierdzone przez stronę przeciwną w drodze wyraźnego oświadczenia złożonego w toku postępowania, przy czym przedmiotem przyznania mogą być tylko fakty, a nie ich ocena prawna. Jeżeli natomiast strona nie wypowie się co do twierdzeń strony przeciwnej, sąd może fakty te uznać za przyznane, ale tylko w sytuacji, gdy nie budzą one wątpliwości w świetle wyników całej rozprawy, czyli biorąc pod uwagę całokształt zebranego w sprawie materiału dowodowego²⁴. Biorąc pod uwagę kontrolną funkcję sądów administracyjnych, a co za tym idzie – prowadzenie przez sąd postępowania jedynie w zakresie pozwalającym na dokonanie kontroli prawidłowości działania organu administracji, którego czynność jest badana – nie można wykluczyć możliwości zastosowania tych instytucji (w szczególności art. 229 k.p.c., bowiem domniemanie przyznania może wystąpić wyjątkowo rzadko). Skoro bowiem sąd został umocowany do uzupełnienia postępowania dowodowego, choć ze wskazanymi wyżej ograniczeniami, to nie można wykluczyć w realiach konkretnej sprawy, iż sąd zamiast prowadzić postępowanie dowodowe z dokumentów, uzna daną okoliczność za przyznaną bez konieczności przeprowadzania dowodu co do faktu niezaprzeczonego.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym mogą także znaleźć, choć oczywiście relatywnie rzadko, odpowiednie zastosowanie regulacje postępowania cywilnego dotyczące domniemań faktycznych i prawnych. Zgodnie z treścią art. 231 k.p.c. sąd może uznać za ustalone fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów. Istota tego domniemania polega na tym, że sąd może uznać za ustalony określony fakt, istotny dla rozstrzygnięcia danej sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z zasad logiki i doświadczenia z innych, ustalonych już faktów²⁵, przy czym domniemanie to sąd może zastosować wyłącznie w braku bezpośrednich środków dowodowych, albo gdy istnieją znaczne utrudnienia dla

²³ Podobnie NSA w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., I FSK 158/14, CBOSA oraz w wyroku z dnia 24 września 2015 r., I FSK 166/14, CBOSA.

²⁴ Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 maja 2009 r., II CSK 680/08, Lex nr 519278.

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2001 r., II CKN 410/00, Lex nr 1168695.

wykazania faktu, którego ustalenie jest możliwe przy zastosowaniu reguł logicznego rozumowania²⁶. Z kolei domniemania prawne, objęte normą art. 234 k.p.c., konstruowane są w oparciu o przepisy prawa materialnego, a nie procesowego, a ich istota wyraża się w tym, że dowód określonego w normie prawnej faktu zastępuje dowód faktu, z którego dana osoba wywodzi skutki prawne albo bezpośrednio dowód istnienia określonego prawa, stosunku prawnego lub jego istotnego elementu²⁷. Obalenie domniemania prawnego wymaga przeprowadzenia dowodu przeciwnego. Poza szeregiem domniemań prawnych przewidywanych w przepisach prawa cywilnego bądź rodzinnego, także przepisy prawa publicznego zawierają regulacje przewidujące nakaz stosowania domniemania prawnego²⁸. Podsumowując, można wskazać za Sądem Apelacyjnym w Białymstoku, że „fakty przyznane (również milcząco), notoryjne lub znajdujące oparcie w domniemaniach nieusuwalnych bądź nieobalonych przez stronę domniemaniach usuwalnych nie wymagają dowodu i przyjmowane są jako element konstrukcji stanu faktycznego (art. 228–230 k.p.c. i art. 234 k.p.c.)²⁹.

Przeprowadzenie przez sąd administracyjny dowodu z dokumentu oznacza jednocześnie, że każda ze stron ma możliwość zapoznania się z tym dokumentem, a w dalszej kolejności także zaprzeczenia jego prawdziwości i wiarygodności. Odwołując się konsekwentnie do przepisów k.p.c., zastosowanie znajdują tutaj normy zawarte w art. 252 i art. 253 k.p.c., nakładające w takim przypadku na stronę zaprzeczającą powinność udowodnienia tych okoliczności w odniesieniu do dokumentu urzędowego bądź prywatnego pochodzącego od strony zaprzeczającej, natomiast w przypadku pochodzenia zakwestionowanego dokumentu prywatnego od osoby trzeciej, prawdziwość dokumentu powinna udowodnić strona, która chce z niego skorzystać. Pomijając kwestie związane z nieprzewidzianym przez p.p.s.a. stosowaniem norm Kodeksu cywilnego³⁰ (dalej k.c.), zawierającego w art. 6 ogólną normę określającą

²⁶ T. Demendecki, *Komentarz do art. 231*, [w:] A. Jakubecki (red.), J. Bodio, T. Demendecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M. P. Wójcik, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego*, Lex/el. 2016.

²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 328/09, Lex nr 627251.

²⁸ Np. ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1204 ze zm. – zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy domniemywa się, że osoba, która posiada odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu, używa tego odbiornika, czy też art. 2 ust. 1 pkt 4 z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1048) – domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi, na której znajdują się nielegalnie przemieszczone odpady, jest odbiorcą odpadów sprowadzonych nielegalnie.

²⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 7 maja 2015 r., I ACa 22/15, Portal Orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Białymstoku – orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl

³⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

rozkład ciężaru dowodu³¹, wskazać należy, iż w postępowaniu sądowno-administracyjnym w sytuacji zaprzeczenia, o którym mowa wyżej, dowodzenie jego prawdziwości bądź autentyczności jest w zasadzie wyłączone, bowiem wymaga prowadzenia dalszego, niedopuszczalnego w świetle art. 106 § 3, postępowania dowodowego (z opinii biegłego, przesłuchania strony, zeznań świadków) oraz przedłużać czas trwania postępowania. W takim zatem przypadku sąd administracyjny, o ile zdecydował się na przeprowadzenie takiego dowodu, powinien przekazać sprawę do rozpoznania organowi, który ma możliwość prowadzenia postępowania dowodowego w takim zakresie.

Dopuszczenie dowodu w oparciu o art. 106 § 3 p.p.s.a. wymaga wydania przez sąd postanowienia. W tym zakresie zastosowanie także znajdują regulacje k.p.c. dotyczące postępowania dowodowego z uwagi na brak regulacji szczególnych w p.p.s.a. Zgodnie z treścią art. 227 k.p.c. przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie, a zatem jedynie dokumenty, których treść pozwala na ustalenie faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, mogą być przedmiotem dowodu (z ograniczeniami wynikającymi z art. 106 § 3 p.p.s.a.). Sąd wydaje postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentu i ogłasza je na rozprawie. Postanowienie to nie jest zaskarżalne, a zatem nie ma potrzeby sporządzania odrębnej sentencji (na oddzielnym druku), lecz powinno zostać odnotowane w protokole rozprawy. Stosownie do art. 236 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w postanowieniu o przeprowadzeniu dowodu sąd oznacza fakty podlegające stwierdzeniu, środek dowodowy i – stosownie do okoliczności – sędziego lub sąd, który ma dowód przeprowadzić, a ponadto, jeżeli to jest możliwe, termin i miejsce przeprowadzenia dowodu. W postępowaniu sądowno-administracyjnym sprowadza się to *de facto* do oznaczenia faktów podlegających stwierdzeniu, środka dowodowego (rodzaju dokumentów) oraz terminu i ewentualnie sposobu przeprowadzenia dowodu (w zależności m.in. od podmiotu będącego w posiadaniu dokumentu³²). Sąd nie jest przy tym związany swoim postanowieniem dowodo-

404

³¹ Zgodnie z art. 6 k.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2006 r. wskazał przy tym, iż w postępowaniu podatkowym art. 6 k.c. nie stosuje się nawet posiłkowo, „... gdyż nie może on mieć zastosowania w postępowaniu opartym nie na równorzędności stron tego postępowania, ale na podporządkowaniu strony organowi, wyposażonemu w imperium państwa. Jednakże okoliczność, że to na organie, a nie na stronie, spoczywa ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym, nie oznacza, że strona nie powinna uzasadniać swoich racji”. – I FSK 197/06, CBOŚA, podobnie NSA w wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 r., I GSK 1357/11, CBOŚA. Nie oznacza to jednak, iż kwestia zasadności odpowiedniego stosowania art. 6 k.c. jest jednoznacznie rozstrzygnięta.

³² Zgodnie z art. 248 § 1 k.p.c. każdy obowiązany jest przedstawić na zarządzenie sądu w oznaczonym terminie i miejscu dokument znajdujący się w jego posiadaniu i sta-

wym i stosownie do okoliczności może je zmienić bądź uchylić również na posiedzeniu niejawnym (art. 236 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a.); nie ma przy tym obowiązku uzasadniania swojej decyzji. Pozostałe przepisy ogólne postępowania dowodowego (art. 235–243 k.p.c.) nie zostały wyłączone ze stosowania przed sądem administracyjnym, jednakże z uwagi na specyfikę tego postępowania oraz bardzo wąski jego zakres, w zasadzie nie znajdują zastosowania (np.: przeprowadzenie dowodu przez sędziego lub sąd wyznaczony³³, powtórzenie postępowania dowodowego³⁴ czy określenie tzw. maksymalnego terminu przeprowadzenia dowodu³⁵, choć w przypadku uwzględnienia wniosku dowodowego strony co do dopuszczenia dowodu z dokumentu, który nie jest w jej posiadaniu, można przyjąć, iż określenie takiego maksymalnego terminu przeprowadzenia dowodu również byłoby uzasadnione). Odmawiając dopuszczenia dowodu (oczywiście jedynie w sytuacji inicjatywy dowodowej strony), Sąd powinien również wydać postanowienie o oddaleniu wniosku dowodowego, podlegające ogłoszeniu i odnotowaniu w protokole. Niezależnie bowiem od okoliczności, iż postanowienia te nie podlegają zaskarżeniu, podobnie jak Kodeks postępowania cywilnego (art. 380) tak i p.p.s.a. przewiduje w art. 191, iż Naczelny Sąd Administracyjny, na wniosek strony, rozpoznaje również te postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Odmienne stanowisko zajął w tym względzie NSA w wyroku z dnia 2 sierpnia 2006 r.³⁶, w którym stwierdził, iż w przypadku odmowy dopuszczenia wnioskowanych dowodów, Sąd nie jest zobligowany do wydania postanowienia, które podlegałoby zaskarżeniu w trybie art. 191 p.p.s.a. Z uzasadnienia przedstawionego przez Sąd wynika, iż stwierdzenie to wywodzi z braku przepisu regulującego nakaz wydania postanowienia negatywnego, a to w jego ocenie powoduje, iż brak jest podstaw do zastosowania art. 191 k.p.c. W mojej ocenie z poglądem tym nie można się zgodzić, bowiem w takim przypadku strona byłaby pozbawiona kontroli zasadności odmowy³⁷. Z tego też względu sąd pierwszej instancji powinien w uzasadnieniu wydanego

nowiący dowód faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że dokument zawiera informacje niejawne – przepis ten zatem także może znaleźć odpowiednie zastosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

³³ Art. 235 § 1 zd. 2 k.p.c., art. 236 k.p.c. w zakresie sędziego lub sądu wyznaczonego, art. 238–239 k.p.c. i 240 § 2 k.p.c.

³⁴ Art. 241 k.p.c.

³⁵ Art. 242 k.p.c.

³⁶ I OSK 33/06, Lex nr 275543.

³⁷ Podobne stanowisko zajął B. Dauter, *Komentarz do art. 106*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex/el. 2013.

rozstrzygnięcia wskazać również przyczyny, dla których odmówił dopuszczenia dowodu³⁸. W przypadkach, gdy ustawa nie wprowadza obowiązku uzasadniania rozstrzygnięć (a w szczególności przy negatywnych rozstrzygnięciach tzw. wypadkowych i niezaskarżalnych), moim zdaniem powinnością sądu jest sporządzenie choćby krótkiego, informacyjnego, uzasadnienia przyczyn odmowy, zwłaszcza w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie to kierowane jest do strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, celem zapewnienia swego rodzaju przejrzystości podejmowanych przez sąd działań orzeczniczych. Należy mieć także na względzie wspomnianą już wcześniej inkorporację przepisów dotyczących postępowania cywilnego do uregulowania postępowania przed sądami administracyjnymi. Przepisy k.p.c. również nie przewidują wprost wydania postanowienia o odmowie dopuszczenia dowodu, jednakże zarówno w doktrynie³⁹ (choć tutaj pojawiają się także głosy odmienne⁴⁰), a w szczególności w orzecznictwie⁴¹ przyjmuje się, iż Sąd powinien wypowiedzieć się w przedmiocie wniosku dowodowego strony, zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny, to jest odmawiając dopuszczenia dowodu. Niewątpliwie przy tym jest to postanowienie, które w zależności od konkretnego przypadku może mieć wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny, natomiast, rozpoznając skargę kasacyjną, nie wydaje odrębnego postanowienia, lecz rozpoznanie zarzutów dotyczących postanowień dowodowych znajduje odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu, a następnie uzasadnieniu sądu drugiej instancji. Na marginesie przy tym wskazać należy, iż niezależnie od przyjętej koncepcji (czy to formalnej odmowy, czy dania wyrazu przyczynom braku uwzględnienia wniosku w uzasadnieniu rozstrzygnięcia) efekt tych „działań” pozostaje

³⁸ W przywołanym wyżej Komentarzu B. Gruszczyński opowiedział się za koniecznością uzasadnienia przyczyn braku dopuszczenia dowodu, ale bez konieczności wydawania odrębnego postanowienia – komentarz do art. 191 p.p.s.a., teza 1. W ocenie tegoż Komentatora powoduje to, co prawda, brak objęcia dyspozycją art. 191 p.p.s.a. tej odmowy, jednakże nie pozbawia strony kontroli tej odmowy w toku postępowania kasacyjnego, o ile w zarzutach skargi kasacyjnej zostanie podniesiony zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a.

³⁹ T. Ereciński, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, Warszawa 2003, s. 504.

⁴⁰ T. Demendecki, *Komentarz do art. 236*, [w:] J. Bodio, T. Demendecki, A. Jakubecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M. P. Wójcik, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Lex/el. 2008 – chociaż jednocześnie Autor przyjmuje, iż strona pomimo braku formalnego oddalenia jej wniosków dowodowych ma prawo podnosić zarzut nieuzasadnionego niedopuszczenia przez sąd pierwszej instancji zgłoszonego przez nią dowodu.

⁴¹ Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2007 r., III CSK 368/06, Lex nr 277293; wyrok SN z dnia 23 stycznia 2008 r., II PK 125/07, OSNP 2009/5–6/66.

de facto taki sam, bowiem bądź sąd kasacyjny będzie brał pod uwagę ten zarzut w ramach art. 191 p.p.s.a., bądź przy dokonywaniu oceny legalności działania sądu pierwszej instancji w ramach prawidłowości zastosowania art. 106 § 3 p.p.s.a.

Na marginesie jedynie dodać należy, że skuteczność podniesienia zarzutu związanego z brakiem uwzględnienia przez sąd wniosku dowodowego strony (w tym również poprzez brak wydania postanowienia w tym przedmiocie) bądź przeciwnie – uwzględnienie wniosku strony przeciwnej albo działanie z urzędu – wymaga zwrócenia na to uwagi sądu w trybie art. 105 p.p.s.a., który przewiduje uprawnienie stron do zwrócenia uwagi sądu na uchybienia przepisom postępowania poprzez wpisanie zastrzeżenia do protokołu (w toku posiedzenia, a jeżeli nie były obecne, na najbliższym posiedzeniu). Konsekwencją braku skorzystania z tego uprawnienia (które w tym kontekście trudno zatem traktować jako uprawnienie) jest utrata prawa do powoływania się na takie uchybienia w dalszym toku postępowania (w szczególności w skardze kasacyjnej)⁴², chyba że chodzi o przepisy postępowania, których naruszenie sąd powinien wziąć pod rozwagę z urzędu, albo gdy strona uprawdopodobni, iż nie zgłosiła zastrzeżeń bez swojej winy⁴³.

Z problemem potrzeby wydania formalnego postanowienia o odmowie dopuszczenia dowodu wiąże się inny problem dotyczący stosowania art. 106 § 3 p.p.s.a., mianowicie czy zastosowanie art. 106 § 3 p.p.s.a. (a więc dopuszczenie dowodu z dokumentu, o ile zaistnieją po temu przesłanki) jest uprawnieniem, czy obowiązkiem sądu. O ile bowiem uznanie, że jest to jedynie uprawnienie sądu, ewentualnie pozwala na opowiedzenie się za koncepcją braku potrzeby wydania postanowienia, o tyle przyjęcie tezy, iż jest to obowiązek sądu, przemawia za koncepcją formalnego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Przesłanka negatywna zastosowania przez sąd „uzupełnienia” postępowania dowodowego, jaką jest spowodowanie nadmiernego przedłużenia postępowania, nie budzi zasadniczo większych wątpliwości, bowiem sąd, dopuszczając dowód z dokumentów (postanowieniem wpisywanym do protokołu rozprawy), powinien bądź już dysponować danymi dokumentami, bądź ich uzyskanie nie jest czasochłonne, a co za tym idzie pozwalające na odroczenie rozprawy na stosunkowo krótki okres czasu⁴⁴. Możliwe przy tym jest również zastosowanie przez sąd regulacji przewidzianej w art. 113 § 2 p.p.s.a., dopusz-

⁴² Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2007 r., II FSK 129/06, CBOSA.

⁴³ Szerzej na ten temat zob. W. Piątek, *Zastrzeżenia stron do protokołu posiedzenia (art. 105 p.p.s.a.)*, ZNSA 2011/4, s. 41 i n.

⁴⁴ Co w praktyce występuje bardzo rzadko, skłaniając sądy do braku korzystania w takiej sytuacji z art. 106 § 3 p.p.s.a.

czającej po zamknięciu rozprawy przeprowadzenie jeszcze przez sąd uzupełniającego dowodu z dokumentów znanych stronom, jeśli przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu sąd uzna za zbyt ciężkie – dotyczy to również zobowiązania przez sąd strony do złożenia uzupełniającego i znanego stronom dokumentu⁴⁵. Znacznie większe wątpliwości związane są z zaistnieniem drugiej z przesłanek zastosowania uzupełniającego postępowania dowodowego (przesłanki pozytywnej), to jest niezbędności tego dowodu dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości, biorąc pod uwagę, iż prowadzenie przez sąd postępowania dowodowego nie może zmierzać do ponownego ustalenia (odmiennego) stanu faktycznego. Istnienie istotnych wątpliwości zachodzi wtedy, gdy niewyjaśnione i sporne w sprawie pozostają merytoryczne elementy stanu faktycznego, nie zaś sytuacja, w której występują istotne wątpliwości związane z ustaleniem zaistniałego w sprawie stanu faktycznego⁴⁶. Rozważając niezbędność dopuszczenia dowodu uzupełniającego sąd ma obowiązek ocenić przede wszystkim czy dokument stanowiący środek dowodowy lub źródło dowodu pozwoli w tym postępowaniu na utwierdzenie się o istnieniu lub nieistnieniu faktu/faktów koniecznych do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie⁴⁷. Rozważenia niezbędności prowadzenia postępowania uzupełniającego wymaga również sytuacja, w której w skardze podniesiono zarzut braku kompletności materiału dowodowego zgromadzonego przez organ, oferując jednocześnie jego dokumentowe uzupełnienie. Norma art. 106 § 3 k.p.c. nie ogranicza bowiem możliwości dopuszczenia dowodu uzupełniającego wyłącznie do takich dokumentów, których strona nie mogła wcześniej zaoferować w postępowaniu administracyjnym. W orzecznictwie dominuje przy tym pogląd, iż dopuszczenie nowego dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu⁴⁸. W doktrynie natomiast pojawiają się poglądy przeciwne, których autorzy przyjmują, dla rzeczywistej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, występowanie po stronie sądu obowiązku przeprowadzenia dowodu uzupełniającego, jeśli przyczyni się to do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, a bez tego dokumentu rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości nie jest możliwe⁴⁹.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2006 r., II OSK 549/05, CBOSA.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 27 września 2006 r., I FSK 1185/05, CBOSA.

⁴⁷ A. Hanusz, *op. cit.*, s. 45.

⁴⁸ Np. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., II OSK 1343/05, CBOSA, czy też ostatnio w wyroku z dnia 14 maja 2015 r., II OSK 2490/13, CBOSA, czy też z dnia 1 września 2015 r., II OSK 21/14, CBOSA.

⁴⁹ H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2010/5–6, s. 95–96; podobnie M. Siwiński, *Glosa do wyroku WSA: z dnia 19 listopada 2008 r., I SA/Lu 368/08 oraz z dnia 7 kwietnia 2009 r., I SA/GI 1097/08*, Prawo i Podatki 2009/9, s. 34, a także B. Dauter, *Komentarz do art. 106...*

Powstają przy tym wątpliwości, co do dopuszczalności przeprowadzania uzupełniającego postępowania dowodowego przez Naczelną Sąd Administracyjny w ramach rozpoznawania skargi kasacyjnej. NSA w szeregu swoich orzeczeń stał na stanowisku, iż w postępowaniu przed NSA art. 106 § 3 p.p.s.a. nie znajduje zastosowania pomimo treści art. 193 p.p.s.a. (zgodnie z którym, jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed NSA, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym), bowiem art. 183 p.p.s.a. wyznacza zakres badania legalności orzeczenia sądu pierwszej instancji, wiążąc NSA granicami skargi kasacyjnej (z wyjątkiem nieważności postępowania). Istotą postępowania kasacyjnego nie jest zatem rozstrzyganie merytoryczne sprawy administracyjnej, ale ocena kontroli tego rozstrzygnięcia dokonanej przez Sąd pierwszej instancji, w tym naruszenia przepisów postępowania w zakresie ustaleń faktycznych⁵⁰.

Problematyka prowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego zarówno przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, jak i przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nabiera nowego znaczenia w świetle dokonanej z dniem 15 sierpnia 2015 r. nowelizacji przepisów p.p.s.a.⁵¹, a obejmującej m.in. wyposażenie wojewódzkiego sądu administracyjnego w kompetencję do merytorycznego orzekania w przypadku kontroli decyzji i postanowień administracyjnych (dodany art. 145a) i zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelną Sąd Administracyjny (art. 188). W założeniu Autorów projektu podstawowym celem zmian jest usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądem administracyjnym, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, zaś powierzenie sądom administracyjnym wypełniania funkcji merytorycznego orzekania w sferze wykonywania władzy publicznej (w przyjętym kształcie) nie narusza zasady podziału i równowagi władz publicznych, sprowadza się bowiem do rozstrzygnięcia sporów o naruszenie lub o realizację praw podmiotowych jednostki⁵².

Zgodnie z treścią art. 145a § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie i uchylając decyzję lub postanowienie w całości albo w części, z uwagi na stwierdzenie naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a także stwierdzając nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części z przyczyn określonych

⁵⁰ Tak np. NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2007 r., II OSK 1051/06, ONSAiWSA 2008/4/69, w wyroku z dnia 21 marca 2014 r., I GSK 1029/12, CBOSA; podobnie w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r., I GSK 1208/14, CBOSA.

⁵¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U., poz. 658.

⁵² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm RP VII kadencji – nr druku 1633, <http://www.sejm.gov.pl>

w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. W przypadku niewydania powyższej decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku i w takim przypadku Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy (§ 3). Z kolei w myśl znowelizowanego art. 188 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. W obu przypadkach ustawodawca nałożył zatem na sądy administracyjne obowiązek wydania rozstrzygnięcia pod warunkiem uznania, iż w danych okolicznościach istota sprawy jest już wystarczająco wyjaśniona. Nie zajmując w tym opracowaniu stanowiska co do zasadności i celowości wprowadzania rozwiązań przewidujących możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne z uwagi na przedmiot i ramy opracowania, zaznaczyć jedynie można, iż rozwiązanie takie posiada niewątpliwie pewne zalety szczególnie w kontekście czasu trwania uzyskania przez stronę ostatecznego i prawomocnego rozstrzygnięcia zwłaszcza indywidualno-konkretnej sprawy, jednakże rozwiązania takie powinny zmierzać jednocześnie do przyjęcia pewnego spójnego modelu zarówno postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego. Sygnalizacyjnie jedynie wskazać można, iż merytoryczne orzekanie przez sąd pierwszej instancji poza wątpliwościami natury ustrojowej wzbudza także szereg praktycznych wątpliwości co do formy takiego orzeczenia, jego wykonalności i zaskarżalności⁵³.

⁵³ Dostrzegając jednocześnie, iż podobne rozwiązanie przewiduje już p.p.s.a. np. w art. 154 § 2, zgodnie z którym sąd, w przypadku niewykonywania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Podobnie w art. 146 § 2 p.p.s.a. Zaznaczyć przy tym można, że o ile art. 146 § 2 p.p.s.a. jest stosowany przez sądy administracyjne, choć niezbyt często, to art. 154 § 2 p.p.s.a. w zakresie uprawniającym do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego jest przepisem niestosowanym. Szerzej na temat dopuszczalności merytorycznego orzekania przez sądy zob. m.in. Z. Kmiecik, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, ZNSA 2011/2, s. 9 i n.; M. Bogusz, *Uwagi na tle przepisu art. 154 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom I: Jakość prawa administracyjnego*, Lex/el. 2012; K. Klonowski, *Kompetencje sądów administracyjnych do reformatorijnego orzekania a definicje sprawy sądownoadministracyjnej*, [w:] D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.),

Treść przywołanych wyżej regulacji (art. 145a § 3 i art. 188) w brzmieniu aktualnie obowiązującym wskazuje jednoznacznie, iż rozstrzygnięcie merytoryczne w oparciu o te normy stanowi obowiązek, a nie uprawnienie sądu, choć oczywiście uwarunkowane okolicznościami danej sprawy i jej „dostatecznym wyjaśnieniem”, która to przesłanka ma niewątpliwie charakter ocenny. Ustawodawca nakłada zatem na sąd obowiązek dążenia do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, czemu może także służyć przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego i za taką interpretacją art. 106 § 3 p.p.s.a. należy się opowiedzieć. W tych okolicznościach prowadzenie takiego postępowania jawi się jako powinność leżąca po stronie sądu i to zarówno pierwszej instancji, jak i NSA⁵⁴.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wyraz realizacji tej zasady stanowi m.in. stawiana zarówno przed organami państwa, jak i sądami wytyczna poszukiwania tzw. prawdy materialnej, czyli poznawania i ustalania stanu faktycznego rzeczywistego, na ile oczywiście jest to realnie możliwe, biorąc pod uwagę środki, którymi podmioty te dysponują. Prawidłowe bowiem ustalenie stanu faktycznego umożliwia podejmowanie właściwych i zgodnych z prawem rozstrzygnięć. Wyposażenie zatem sądu administracyjnego w kompetencję przeprowadzania postępowania dowodowego, choćby w tak ograniczonym zakresie, pozwala na bardziej rzetelną ocenę prawidłowości ustalenia przez organ stanu faktycznego będącego podstawą dokonania przez ten organ subsumpcji, choć jednocześnie nie można oprzeć się refleksji, iż okoliczność, na którą dowód ten jest przeprowadzany, stanowi w konsekwencji również element stanu faktycznego. Dopuszczony przez ustawodawcę zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi jest i tak dość ograniczony z uwagi na przyjęty co do zasady kasatoryjny model orzekania tych sądów, jednakże nie powinno to prowadzić do braku korzystania z możliwości bardziej dogłębnego i rzetelnego poznania istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności. Konkluzja ta dotyczy również braku podstaw do zbyt wąskiej wykładni odesłania do przepisów postępowania cywilnego (wprowadzonych dla zagwarantowania prawidłowego postępowania opartego na zasadzie kontradyktoryjności). Ograniczanie przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego z uwagi na obawę nadmiernego przedłużenia postępowania jest o tyle

op. cit.; R. M. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądownoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, ZNSA 2015/4, s. 9 i n.; Z. Kmiecniak, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015/2, s. 9 i n.

⁵⁴ Za dopuszczalnością stosowania art. 106 § 3 p.p.s.a. przez NSA opowiedzieli się także R. M. Hauser, W. Piątek i A. Skoczylas – zob. *Środki odwoławcze...*, s. 18.

nieracjonalne, że w przypadku gdy wątpliwości co do oceny prawidłowości rozstrzygnięcia organu mogłyby zostać usunięte przeprowadzeniem dowodu z danego dokumentu, uchylenie rozstrzygnięcia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania niewątpliwie spowoduje znacznie większe przedłużenie tego postępowania. Jak słusznie podnosi A. Hanusz „Szybkie rozpatrzenie sprawy nie może również dostarczać usprawiedliwienia dla rozpatrywania jej powierzchownie czy odstąpienia od uzupełniającego postępowania dowodowego [...]. Jego szybkość nie może bowiem prowadzić do uproszczeń, które wywarłyby niekorzystny wpływ na wynik sprawy”⁵⁵. Tym bardziej korzystanie z przyznanego w art. 106 § 3 uprawnienia stanowi wręcz powinność (oczywiście w miarę potrzeby) w ramach postawionego przed sądami administracyjnymi wyzwania orzekania merytorycznego (WSA) czy też reformatorskiego (NSA).

⁵⁵ A. Hanusz, *op. cit.*, s. 54.