

Piotr Pietrasz

Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
e-mail: p.pietrasz@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0471-5110

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.07

Charakter postępowania dowodowego uregulowanego w art. 106 § 3 p.p.s.a.

ABSTRAKT

Celem referatu było ustalenie aktualnego charakteru postępowania dowodowego prowadzonego przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Dokonując wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze swoiste rozszerzenie się pojęcia „kontrola”, którą posługuje się Konstytucja RP w art. 184. Spostrzeżenie to nawiązuje do wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej, w ramach kontroli decyzji oraz postanowień administracyjnych, co nastąpiło w 2015 r. Zaznaczyć należy jednak, że jednocześnie nie dokonano jakiegokolwiek zmiany art. 106 § 3 p.p.s.a. W literaturze zdecydowana większość autorów nie łączy wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej z jakąkolwiek modyfikacją wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a. W artykule podjęto natomiast próbę wykazania, że kontrola, zawierająca również możliwość orzekania o istocie sprawy administracyjnej, zmodyfikowała charakter postępowania dowodowego prowadzonego przez sądy administracyjne na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Materiał badawczy wykorzystany w realizacji założonego celu stanowiły m.in. najnowsze pozycje literatury dotyczącej analizowanej problematyki (od 2016 r.) oraz najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Zadbano o to, ażeby rozważania na temat wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a. dokonywać w oparciu o stanowiska autorów zaprezentowane po 2015 r., w którym dokonano zmian legislacyjnych związanych z wyposażeniem sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej.

The Nature of the Evidence Procedure Regulated in Article 106 § 3 p.p.s.a.

The aim of the paper was to determine the current nature of the evidentiary proceedings conducted by the administrative court on the basis of Article 106 § 3 p.p.s.a. When interpreting this provision, we should bear in mind the peculiar expansion of the notion of "control", which is used by the Constitution of the Republic of Poland in Article 184. This observation refers to equipping the administrative courts with the competence to rule on the essence of an administrative case, as a part of the control of administrative decisions and orders, which took place in 2015. It should be noted, however, that at the same time there was no modification of Article 106 § 3 p.p.s.a.. In the literature, the vast majority of Authors do not connect equipping the administrative courts with the competence to rule on the essence of an administrative case with any modification of the interpretation of Article 106 § 3 p.p.s.a. Instead, the paper attempts to show that the control, which also includes the possibility to rule on the essence of the administrative case, has modified the nature of the evidence proceedings conducted by administrative courts on the basis of Article 106 § 3 p.p.s.a. The research material used in the implementation of the set objective was constituted, inter alia, by the latest literature on the analysed issue (as of 2016) and the latest case law of administrative courts in this respect. The considerations on the interpretation of Article 106 § 3 p.p.s.a. were attentively drawn on the basis of the authors' positions presented after 2015, in which the authors introduced the legislative changes related to equipping administrative courts with the competence to rule on the merits of an administrative case.

Słowa kluczowe: postępowanie sądownoadministracyjne, postępowanie dowodowe, wyrok sądu administracyjnego

Key words: administrative court proceedings, evidence procedure, administrative court judgment

Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a.¹ sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Do postępowania dowodowego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 106 § 5 p.p.s.a.).

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329, ze zm. – dalej: p.p.s.a.).

Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym odbywa się zasadniczo w dwóch płaszczyznach.

Pierwsza płaszczyzna wiąże się z postępowaniem dowodowym opartym na materiale dowodowym zgromadzonym w toku postępowania administracyjnego przez organ administracyjny składającym się na tzw. akta administracyjne. W tym zakresie sąd administracyjny dokonuje oceny przeprowadzenia przez organ administracyjny postępowania dowodowego, počawszy od zgodności z prawem przeprowadzenia poszczególnych czynności dowodowych, a kończąc na ocenie zgromadzonego materiału dowodowego. W odniesieniu do ustaleń organu administracyjnego w zakresie stanu faktycznego sprawy administracyjnej sąd administracyjny musi przeprowadzić swego rodzaju symulację takiego procesu. Do przeprowadzenia takiej symulacji niezbędne jest swoiste „wejście w skórę” organu administracyjnego. Sąd administracyjny powinien zatem zapoznać się z wszystkimi dowodami zgromadzonymi w postępowaniu administracyjnym, a następnie ocenić przeprowadzenie tych dowodów oraz efekty swobodnej oceny tych dowodów dokonanej przez organ administracyjny².

Druga płaszczyzna postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym wiąże się natomiast z bezpośrednim przeprowadzeniem czynności dowodowych przez ten sąd³. Zakres postępowania dowodowego prowadzonego bezpośrednio przez sąd reguluje powołany na wstępie art. 106 § 3 p.p.s.a. Oznacza to, że jedynym rodzajem dowodu, który może przeprowadzić sąd administracyjny, jest dowód z dokumentu. Postępowanie dowodowe prowadzone bezpośrednio przez sąd administracyjny może być zatem prowadzone w bardzo ograniczonym zakresie.

W literaturze przedstawiono stanowisko, zgodnie z którym konsekwencją wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do rozstrzygania o istocie sprawy administracyjnej jest obowiązek sądu dążenia do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, czemu może służyć m.in. przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.⁴. Podzielając w pełni to stanowisko zasadne wydaje się dokonanie dalszej analizy regulacji kształtujących procedurę sądownoadministracyjną w celu ustalenia aktualnego charakteru postępowania dowodowego prowadzonego przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Taki też jest cel artykułu.

² Zob. P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, s. 433 i n.

³ Ibidem, s. 439.

⁴ R. Lewicka, *Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 411.

Wykładnia art. 106 § 3 p.p.s.a. w najnowszym piśmiennictwie i judykaturze

Od początku funkcjonowania w Polsce dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w nauce zasadnie przyjęto, że zakres postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, którego podstawę stanowi art. 106 § 3 p.p.s.a. jest determinowany podstawową funkcją tego postępowania, tj. oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego w określonym stanie faktycznym związanej z kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym i w konsekwencji dokonywanie przez ten sąd ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uzasadnionym celami postępowania sądownoadministracyjnego i powinno umożliwiać sądowi dokonywanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji⁵. Celem przeprowadzenia dowodu z dokumentu przed sądem administracyjnym nie jest dokonywanie ustaleń faktycznych, inaczej mówiąc: ustaleń dowodowych, dotyczących danej sprawy. Sąd, umieszczając w uzasadnieniu orzeczenia wiążące zalecenia, nie wydaje bowiem orzeczenia zawierającego merytoryczne rozstrzygnięcie badanej sprawy administracyjnej, podatkowej czy celnej⁶.

Zaprezentowane powyżej cechy postępowania dowodowego, prowadzonego na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., znajdują akceptację w najnowszych opracowaniach. Podkreśla się zatem, że celem tego postępowania nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan faktyczny zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie – czy prawidłowo zastosowały przepis prawa materialnego do poczynionych ustaleń⁷. Sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń faktycznych, które służyłyby merytorycznemu rozstrzyga-

5 Zob. K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8, s. 51.

6 Zob. A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009/2, s. 44.

7 Zob. np. M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Złasińska, *Komentarz do art. 106*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, 639 i n.; A. Krawczyk, *Rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 181; D. Grzegorzczak, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 354; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 324. Zob. J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 223.; W. Piątek, *Ustrój oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne z kasacjami*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, Warszawa 2017, s. 445.

niu sprawy⁸. Stanowiska powyższe znajdują akceptację również w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych⁹.

Artykuł 106 § 3 p.p.s.a. a nowe kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych

Dokonując interpretacji art. 106 § 3 p.p.s.a. nie można, jak się wydaje, tracić z pola widzenia zmian wprowadzonych w ustawie regulującej przebieg postępowania sądownoadministracyjnego w zakresie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych związanych z orzekaniem o istocie sprawy administracyjnej¹⁰. W następstwie nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, które weszły w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r. sądy administracyjne, w ramach kontroli decyzji oraz postanowień administracyjnych, uzyskały kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej¹². Dodać należy, że ze zmianami w tym zakresie nie wiązały się jakiegokolwiek zmiany w regulacji postępowania dowodowego, w tym art. 106 § 3 p.p.s.a.

Powyższe spostrzeżenie *prima facie* prowadzi do wniosku, że zakres postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym nie uległ rozszerzeniu nawet w przypadkach, gdy sąd ten korzysta z uprawnień do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do istoty, a zatem z uprawnień do merytorycznego orzekania o sprawie administracyjnej. Tak ograniczony zakres postępowania dowodowego powoduje, że sąd administracyjny może skorzystać z wymienionych uprawnień tylko w przypadku, gdy działania organu administracyjnego dotyczące ustalenia

⁸ Zob. np. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 324.

⁹ Zob. np. wyroki NSA: z 30 listopada 2022 r., II GSK 1141/19; z 23 listopada 2022 r., III OSK 4027/21; z 21 września 2022, III FSK 3706/21; z 6 września 2022 r., III OSK 1584/21; z 3 sierpnia 2022 r., I OSK 1617/19; z 11 maja 2022 r., II GSK 88/19.

¹⁰ Na temat orzekania przez sądy administracyjne o istocie sprawy administracyjnej (czyli tzw. merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne) zob. szerzej: R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 23 i n.; Z. Kmieciak, *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys wykładu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2015, s. 321; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393; J.P. Tarno, *Uprawnienia orzecznicze sądu o charakterze dyscyplinującym i represyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 357 i n.; W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 55 i n.; W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 19 i n.

¹¹ Dz.U. 2015, poz. 658.

¹² Zob. na ten temat szerzej: J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2, s. 23 i n.

stanu faktycznego w sprawie administracyjnej nie naruszają przepisów prawa. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w przepisach prawa. Przykładowo należy wskazać, że zgodnie z art. 145a § 1 p.p.s.a. sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., czyli uchylenia zaskarżonej decyzji lub postanowienia z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, lub art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., czyli stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części. Ponadto takie rozstrzygnięcie jest możliwe, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy. Zastosowanie zatem przez sąd administracyjny art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., czyli uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, lub art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., czyli uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia z powodu innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, stanowi przeszkodę do zastosowania art. 145a p.p.s.a.

W tym miejscu należy postawić kluczowe pytanie, czy zmiany w przepisach ustawy regulującej przebieg postępowania sądownoadministracyjnego związane z wyposażeniem sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej nie powinny jednak wywołać określonych skutków w interpretacji art. 106 p.p.s.a.?

Z art. 184 Konstytucji RP¹³ wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Aktualnie nie budzi już wątpliwości, że w stosunkowo szerokim katalogu rozstrzygnięć sądu administracyjnego, o różnorodnym charakterze prawnym i skutkach prawnych, obok kompetencji kasacyjnych należy dostrzec również kompetencje rozstrzygania o istocie sprawy administracyjnej. Działalność kontrolna sądu administracyjnego ma zatem swoisty charakter.

Ze spostrzeżeniem tym koresponduje stanowisko, że użycie w art. 184 Konstytucji RP pojęcia „kontroli” nie przesądza charakteru kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych i nie wyklucza możliwości wydania przez sąd w ramach sprawowanej kontroli orzeczenia merytorycznego¹⁴. Kontrola, o której mowa w art. 184 Konstytucji RP ma znaczenie swoiste i zupełnie dobrze może

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, ze zm. – dalej: Konstytucja RP).

¹⁴ Z. Kmiecik, *Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne...*, s. 51.

mieścić w swojej treści także możliwość władczego wkraczania oraz korygowania zachowania podmiotu kontrolowanego¹⁵. W tym przypadku władcza ingerencja sądu administracyjnego w działalność organów administracji publicznej może być zatem utożsamiana z szeroko rozumianą „kontrolą”, w ramach której znajdują się działania władcze sądu zarówno o charakterze kasacyjnym jak również merytorycznym.

W tym miejscu przypomnieć wypada, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym podporządkowane jest celowi realizowanej przez ów podmiot kontroli, który związany jest z oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego w określonym stanie faktycznym. Chociaż nie zmienił się cel tej kontroli to, jak się wydaje, nie można tracić z punktu widzenia, że w ramach tej kontroli mieści się również rozstrzygnięcie o istocie sprawy administracyjnej. W aktualnym stanie prawnym nie mamy już do czynienia z wyłącznie kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne. Formuła ta została bowiem zmodyfikowana i wzbogacona o orzeczenia merytoryczne zastępujące organy administracyjne.

Moim zdaniem, postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym podporządkowane powinno być nie tylko celowi realizowanej przez ów podmiot kontroli powiązanej z kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości. Innym wyznacznikiem tego postępowania jest bowiem charakter prawny kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, wśród których są również kompetencje orzekania o istocie sprawy administracyjnej pośrednio lub bezpośrednio przez sąd administracyjny. W przewidzianych prawem sytuacjach sąd administracyjny realizuje bowiem cel kontroli nie ograniczając się wyłącznie do rozstrzygnięcia o charakterze kasacyjnym lecz narzuca swoje rozstrzygnięcie organowi administracyjnemu (art. 145a § 1 p.p.s.a.), a nawet go zastępuje (art. 145a § 3 i art. 145 § 3 p.p.s.a.).

Weryfikacja wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a.

Moim zdaniem, wyposażenie sądu administracyjnego w kompetencje do merytorycznego orzekania w sprawie administracyjnej modyfikuje perspektywę procesu interpretacji art. 106 § 3 p.p.s.a. w ramach wykładni systemowej.

Dokonując wykładni postanowień art. 106 § 3 p.p.s.a. w pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym sąd może przeprowadzić wyłącznie dowody uzupełniające z dokumentów. Również modyfikacji nie uległ

¹⁵ M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 1633), Warszawa, dnia 21 października 2013 r.

warunek zawarty na końcu art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym możliwe jest przeprowadzenie dowodu, jeżeli nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

W przedstawionym powyżej zakresie kompetencje sądu administracyjnego związane z orzekaniem o istocie sprawy administracyjnej nie modyfikują zakresu postępowania dowodowego dopuszczając jedynie dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli ich przeprowadzenie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Użycie w art. 106 § 3 p.p.s.a. słowa „może” oznacza, moim zdaniem, że dopuszczenie dowodu z dokumentu, jeżeli przyczyni się do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem sądu. Jest to bowiem wyraz ogólnej dyrektywy we wszystkich procedurach funkcjonujących w naszym systemie prawnym, że poznanie prawdy jest podstawową przesłanką wydania prawidłowego rozstrzygnięcia¹⁶. Ponadto zasadne jest przyjęcie, że dla rzeczywistej realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu nieodzowne jest występowanie po stronie sądu obowiązku przeprowadzenia dowodu uzupełniającego, jeżeli przyczyni się to do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, a bez tego dokumentu rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości nie jest możliwe¹⁷.

Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku ustalenie znaczenia użytego w art. 106 § 3 p.p.s.a. zwrotu „jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości”. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest zatem obwarowane przesłanką niezbędności w wyjaśnieniu wątpliwości. Chociaż ustawodawca nie wyjaśnia o jakiego rodzaju wątpliwości tu chodzi należy przyjąć, że wątpliwości te dotyczą przede wszystkim ustalenia stanu faktycznego przez organ administracyjny. Dokonując wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a., mając jednocześnie na uwadze przesłanki, od których spełnienia uzależnione jest wydanie wyroku rozstrzygającego o istocie sprawy administracyjnej, moim zdaniem, straciło aktualność stanowisko, zgodnie z którym sąd administracyjny nie przeprowadza postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, nie może dokonywać ustaleń w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody nie mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego. Jeżeli natomiast zachodzi potrzeba dokonania ustaleń, które mają służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić¹⁸.

¹⁶ H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 95 i n.

¹⁷ R. Lewicka, op. cit., s. 408 i n.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 7.02.2001 r., V SA 671/00, LEX nr 50129.

W obowiązującym stanie prawnym na gruncie art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd administracyjny ma możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy dokonania ustalenia w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy też wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego. Skoro bowiem postępowanie dowodowe ma być podporządkowane celowi realizowanej przez sąd kontroli to należy uwzględnić nowy, zmodyfikowany charakter tej kontroli, który jeżeli chodzi o kontrolę stosowania prawa i wydawania decyzji oraz postanowień administracyjnych, nie ogranicza się wyłącznie do kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne, ale uwzględnia również elementy orzekania o istocie sprawy administracyjnej.

Warto również zwrócić uwagę, że skoro w zakresie kompetencji orzeczniczych sąd administracyjny może w ściśle określonych przypadkach zastępować organy administracyjne, to niezasadne wydaje się odmówienie temu sądowi możliwości zastąpienia organu administracyjnego na etapie ustalania stanu faktycznego sprawy administracyjnej, oczywiście w wąskim zakresie wyznaczonym postanowieniami art. 106 § 3 p.p.s.a. Dodać należy, że w przepisach postępowania sądownoadministracyjnego mamy do czynienia z zależnością polegającą na tym, że od prawidłowego ustalenia stanu faktycznego w sprawie (w tym również przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.) uwarunkowane jest wydanie wyroku rozstrzygającego sprawę administracyjną co do istoty.

Podsumowanie

Wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej, co nastąpiło w 2015 r., wymusza, moim zdaniem, weryfikację powszechnie akceptowanego stanowiska dotyczącego art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny nie przeprowadza postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, nie może dokonywać ustaleń w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody nie mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego.

Dokonując wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a. należy mieć na uwadze swoiste rozszerzenie się pojęcia „kontrola”, którą posługuje się Konstytucja RP w art. 184. W konsekwencji uzasadniony jest wniosek, że tak rozumiana kontrola zawierając również możliwość orzekania o istocie sprawy administracyjnej zmodyfikowała charakter postępowania dowodowego prowadzonego na podstawie wymienionego przepisu prawa.

Dlatego też ze względu na kompetencje sądu do orzekania o istocie sprawy administracyjnej sąd ten, w zakresie wyznaczonym przez art. 106 § 3 p.p.s.a., przeprowadza dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Zaznaczyć jednak należy, że w takim zakresie prowadzi postępowanie dowodowe, którego celem jest w ramach weryfikacji legalności wydanych przez organy administracji aktów również ustalenie stanu faktycznego przez te organy. Takie postępowanie może bowiem przyczynić się do wyeliminowania wątpliwości w zakresie stanu faktycznego sprawy administracyjnej i umożliwić sądowi administracyjnemu wydanie rozstrzygnięcia o istocie sprawy administracyjnej. Zaprezentowana w artykule wykładnia art. 106 § 3 p.p.s.a. ma również charakter prokonstytucyjny, gdyż udrażniając postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym (nawet w tak wąskim zakresie) przyczynia się (choć trochę) do udroźnienia drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw wspierając tym samym realizację postanowień art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Bibliografia

- Chlebny J., Piątek W., *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1–2.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Dolecki H., *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- Grzegorzczak D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Zalaśńska K., *Komentarz do art. 106*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Kmieciak Z., *Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys wykładu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2015.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Krawczyk A., *Rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

- Lewicka R., *Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1.
- Piątek W., *Ustrój oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne z kasusami*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2017.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.
- Sobieralski K., *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8.
- Szydło M., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 1633), Warszawa, dnia 21 października 2013 r.
- Tarno J.P., *Uprawnienia orzecznicze sądu o charakterze dyscyplinującym i represyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.

STRESZCZENIE

Charakter postępowania dowodowego uregulowanego w art. 106 § 3 p.p.s.a.

Celem referatu było ustalenie aktualnego charakteru postępowania dowodowego prowadzonego przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Dokonując wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze swoiste rozszerzenie się pojęcia „kontrola”, którą posługuje się Konstytucja RP w art. 184. Spostrzeżenie to nawiązuje do wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej, w ramach kontroli decyzji oraz postanowień administracyjnych, co nastąpiło w 2015 r. Zaznaczyć należy jednak, że jednocześnie nie dokonano jakiegokolwiek zmiany art. 106 § 3 p.p.s.a. W referacie podjęto próbę wykazania, że kontrola, zawierająca również możliwość orzekania o istocie sprawy administracyjnej, zmodyfikowała charakter postępowania dowodowego prowadzonego przez sądy administracyjne na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Należy zwrócić uwagę na to, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym podporządkowane powinno być nie tylko celowi realizowanej przez ów podmiot kontroli powiązanej z kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości. Innym wyznacz-

nikiem tego postępowania jest bowiem charakter prawny kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, wśród których są również kompetencje orzekania o istocie sprawy administracyjnej pośrednio lub bezpośrednio przez sąd administracyjny. W przewidzianych prawem sytuacjach sąd administracyjny realizuje bowiem cel kontroli nie ograniczając się wyłącznie do rozstrzygnięcia o charakterze kasacyjnym lecz narzuca swoje rozstrzygnięcie organowi administracyjnemu. W konsekwencji zasady jest wniosek, zgodnie z którym w obowiązującym stanie prawnym, zdaniem autora, na gruncie art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd administracyjny ma możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy i dokonywania ustaleń w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy też wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego. Zaprezentowana w artykule wykładnia art. 106 § 3 p.p.s.a. ma również charakter prokonstytucyjny, gdyż udrażniając postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym (nawet w tak wąskim zakresie) przyczynia się (choć trochę) do udroźnienia drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw wspierając tym samym realizację postanowień art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ponadto udrażniając postępowanie dowodowe, udrażnia jednocześnie prawo do sądu wynikające z art. 45 Konstytucji RP.

SUMMARY

The Nature of the Evidence Procedure Regulated in Article 106 § 3 p.p.s.a.

The purpose of the paper was to determine the current nature of the evidentiary proceedings conducted by the administrative court under Article 106 § 3 p.p.s.a. When interpreting this provision, one should bear in mind the peculiar expansion of the notion of 'control' used by the Constitution of the Republic of Poland in Article 184. This observation refers to equipping the administrative courts with the competence to rule on the essence of an administrative case, under control of administrative decisions and orders, which took place in 2015. It should be noted, however, that at the same time no change was made to Article 106 § 3 p.p.s.a. The paper attempts to show that the control, which also includes the possibility to rule on the essence of the administrative case, modified the nature of the evidentiary proceedings conducted by administrative courts under Article 106 § 3 p.p.s.a. Furthermore, the evidentiary proceedings before the administrative court should be subordinated not only to the purpose of the control carried out by this entity related to the cassation formula of cassation justice. Indeed, another determinant of these proceedings is the legal nature of the adjudicatory competences of the administrative courts, which

include the competences of deciding the essence of the administrative case directly or indirectly by the administrative court. Indeed, in the situations envisaged by the law, the administrative court fulfils the aim of control not limiting itself to a cassation decision only, but imposes its decision on the administrative body. Consequently, the conclusion that, in the author's opinion, in the current state of law, under Article 106 § 3 p.p.s.a., the administrative court has the possibility to conduct evidence proceedings aiming at establishing the actual factual state of the case and making findings in order to resolve the case substantively, and the conducted evidence may aim at removing substantial doubts concerning the factual state, or even at establishing it instead of the administrative body, is a principle. The interpretation of Article 106 § 3 p.p.s.a. presented in the article is also pro-constitutional in character, because by making the proceedings before the administrative court more efficient (even to such a narrow scope), it contributes (at least a little) to making the judicial path of pursuing infringed rights more efficient, thus supporting the implementation of Article 77, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Poland, according to which a law may not close the judicial path of pursuing infringed freedoms or rights to anyone. Moreover, by facilitating the proceedings, it also facilitates the right to be adjudicated by a court, which results from Article 45 of the Constitution of the Republic of Poland.