

Agnieszka Łapieś-Rosińska

Postępowanie dowodowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym na podstawie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Evidence proceedings in a legal-administrative proceeding on the basis of the ruling of The Supreme Administrative Court

Streszczenie: Głównym celem artykułu jest przedstawienie specyfiki postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, które z uwagi na zakres dokonywanej kontroli sądowoadministracyjnej, jest bardzo ograniczone. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, wszechstronne wyjaśnienie sprawy i ustalenie stanu faktycznego, należy do właściwego rzeczowo organu administracyjnego, którego legalność działania następnie ocenia sąd administracyjny.

Jedynym dowodem, który może przeprowadzić sąd administracyjny w ramach uzupełniającego postępowania dowodowego jest dowód z dokumentu. Należy jednak pamiętać, że dowód ten nie może prowadzić do ponownego ustalania stanu faktycznego sprawy, albowiem nie mieści się to w ramach kognicji sądu administracyjnego.

W artykule odwołano się do bogatego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, które w omawianym zakresie jest jednolite.

Słowa kluczowe: sąd administracyjny, postępowanie dowodowe, dowód z dokumentu.

Summary: The main objective of this article is the presentation of the specific character of evidence proceedings before an administrative court, which could be very restricted due to the range of conducted legal-administrative control. According to valid regulations, a comprehensive explanation of facts of a case belongs to a competent administrative body, whose legality of action is then assessed by the administrative court.

The only evidence that could be conducted by an administrative court within supplementary evidence proceedings is documentary evidence. However, it is worth remembering that the evidence cannot lead to a repeated establishing of facts of the case, as it is beyond the cognition of an administrative court.

This article refers to the ample rulings of The Supreme Administrative Court, which is homogeneous within the discussed range.

Keywords: administrative court, evidence proceeding, documentary evidence.

Wprowadzenie

Sądy administracyjne zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹ sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej, przy czym w świetle przepisu § 2 powołanego artykułu, kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Wyznaczone zatem przez ustawodawcę granice kontroli sądownoadministracyjnej tj. legalność działania organów administracji i podejmowanych rozstrzygnięć determinuje zakres postępowania dowodowego prowadzonego przed sądem administracyjnym.

Zgodnie z art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy (z wyjątkiem sytuacji określonej w art. 55 § 2 p.p.s.a. gdy sąd, na żądanie skarżącego, rozpoznaje sprawę na podstawie odpisu skargi). Z tego właśnie względu podstawą orzekania dla sądu administracyjnego jest materiał dowodowy

¹ Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 718.

i faktyczny sprawy zgromadzone przez organy w postępowaniu administracyjnym. W związku z tym wojewódzki sąd administracyjny nie prowadzi własnego postępowania dowodowego, nie gromadzi dokumentów, nie przesłuchuje świadków i nie przeprowadza wizji lokalnej w terenie.

Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza, że sąd orzeka na podstawie materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy i stanowiącego podstawę faktyczną wydania zaskarżonego aktu. Sąd administracyjny, wydaje więc rozstrzygnięcie na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu. Nie stanowi przy tym naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. oparcie się tylko na części akt sprawy³.

Uzupełniające postępowanie dowodowe przez sądem administracyjnym

W postępowaniu administracyjnym obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zbadania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie. Sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji w wykonaniu tego obowiązku. Do jego kompetencji należy jedynie kontrola legalności rozstrzygnięć wydanych na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym i opiera się na materiale dowodowym zgromadzonym przed organem administracji.

Jednakże wyjątkowo sąd administracyjny może w ramach uzupełniającego postępowania dowodowego dopuścić dowód z dokumentu, zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 106 § 3 p.p.s.a. wpisuje się w istotę sądowej kontroli działalności administracji publicznej wynikającą z art. 184 Konstytucji RP. Zgodnie z tym unormowaniem ustawy zasadniczej, co zostało rozwinięte w przepisach p.p.s.a., zadaniem sądów administracyjnych jest ocena zgodności z prawem aktów, kończących postępowanie przed organami admini-

³ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II GSK 1276/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

stracji publicznej, a nie prowadzenie tego postępowania w zastępstwie organów⁴.

Przeprowadzenie dowodu z dokumentu (dopuszczenie) ma formę postanowienia, które wpisuje się do protokołu z rozprawy, albowiem jest to postanowienie niezaskarżalne. Dopuszczając dowód, sąd powinien jednak przytoczyć okoliczności, które za pomocą dowodu mają być stwierdzone.

Dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu z dokumentu poza rozprawą, po jej zamknięciu, gdy sąd uzna przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu za zbyteczne (art.113 § 2 p.p.s.a.).

Przed wszystkim jednak dopuszczenie nowego dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę, że brak przeprowadzenia dowodu (czy z urzędu, czy na wiosek) nie może być postrzegane jako naruszenia prawa procesowego. Zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. może być skutecznie podniesiony tylko wówczas, kiedy sąd administracyjny pierwszej instancji przeprowadził postępowanie dowodowe, a strona wykaże, że zastosowane przez sąd kryteria oceny wiarygodności dopuszczonych dowodów były oczywiście błędne⁵.

Przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów jest możliwe, jeżeli łącznie spełnione są dwa warunki: po pierwsze jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości, a ponadto nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest niezbędne, jeżeli bez tego dokumentu niemożliwe jest rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości. Jednocześnie przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu nie może spowodować nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie, przez co należy rozumieć konieczność odroczenia rozprawy.

W orzecznictwie ze stanowczością podkreśla się, że uzupełniające postępowanie dowodowe przeprowadzone na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. przez sąd administracyjny, nie może służyć ponownemu

⁴ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r. I GSK 76/12, LEX nr 1336225.

⁵ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2011 r. II FSK 1160/10, LEX nr 1134591; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2011 r. II GSK 1127/10, LEX nr 1151544; wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r. II FSK 1629/10, LEX nr 1137541; wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r. II OSK 840/11, LEX nr 1252207.

ustaleniu stanu faktycznego, lecz ocenie czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego, a następnie czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do ustalonego stanu faktycznego⁶.

W wyroku z dnia 7 czerwca 2013 r. sygn. akt II GSK 2251/11 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym możliwe jest wyłącznie przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów na zasadach określonych w art. 106 § 3 p.p.s.a. Ze względu na kontrolne funkcje sądu administracyjnego sąd może dokonywać tylko takich ustaleń faktycznych, które są niezbędne dla oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu. Sąd nie może natomiast dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu załatwieniu sprawy rozstrzygniętej zaskarżonym aktem. Inaczej mówiąc – nie może w tym zakresie wyręczać organu administracyjnego w realizacji powierzonych mu zadań. Przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego nie jest sprawa administracyjna, lecz zbadanie zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności. Sąd administracyjny nie jest zatem organem odwoławczym, a postępowanie sądownoadministracyjne nie stanowi kontynuacji postępowania administracyjnego, którego przedmiot należy do właściwości określonego organu administracji⁷.

⁶ H. Knysiak-Molczyk 2012 *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Pod red. T. Wosia. Wydawnictwo LexisNexis, s. 587 i n.; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r. I GSK 415/10, LEX nr 1082429; wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., I OSK 47/11, LEX nr 1081025.

⁷ wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r. II GSK 2251/11, LEX nr 1356306. Sąd podkreśla, że nawet sprawa z chwilą przekazania jej pod kontrolę sądu administracyjnego nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Istotą kontroli administracji publicznej jest rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej rozumianej jako wywołany przed sądem administracyjnym spór między jednostką (adresatem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej) a organem administracji publicznej (autorem rozstrzygnięcia adresowanego do jednostki), którego przedmiotem jest zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej. Rolą sądu administracyjnego, działającego w granicach sprawy i na podstawie ustalonego przez organ administracji stanu faktycznego sprawy, jest przeprowadzenie kontroli i ocena działania organu z punktu widzenia jego zgodności z prawem.

Ograniczenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym

W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, 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 administracji⁸.

Przepis ten nie jest również instrumentem służącym do zwalczania ustaleń faktycznych, z którymi strona skarżąca się nie zgadza. W wyroku z dnia 8 marca 2012 r. sygn. akt II FSK 615/08, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że możliwość przeprowadzenia uzupełniających dowodów należy odnosić do sytuacji, gdy występują istotne wątpliwości związane z oceną, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem. Przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentów jest wykluczone w sytuacji wystąpienia istotnych wątpliwości związanych z ustaleniem zaistniałego w sprawie stanu faktycznego⁹.

Jeżeli zachodzi potrzeba dokonania ustaleń, które mają służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić¹⁰.

Dokonywanie przez sąd administracyjny samodzielnych ustaleń faktycznych jest dopuszczalne jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego działania lub bezczynności organu administracji. Sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. Celem postępowania dowodowego przed wojewódzkim sądem administracyjnym nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan faktyczny sprawy zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej¹¹.

⁸ Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., II FSK 615/08, LEX nr 533874.

⁹ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II FSK 1306/08, LEX nr 558886.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2006 r., I FSK 508/05, LEX nr 187511.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r., V SA 671/00 LEX nr 50129; wyrok NSA z dnia 6 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006 nr 2 poz. 45; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2006 r., II GSK 359/05, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 145; wyrok

Z treści wskazanych przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i powołanego orzecznictwa wynika zatem, że braki w materiale dowodowym mogą zostać sanowane tylko przez organy administracji publicznej mogące i mające obowiązek podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Nie każdy dowód może być dopuszczony w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., lecz jedynie dowód z dokumentów, który nie był przedstawiony i oceniony w postępowaniu administracyjnym, pod warunkiem, że jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości co do legalności kontrolowanego aktu¹².

Celem uzupełniającego postępowania dowodowego jest umożliwienie sądowi skonfrontowania z dokumentami prawidłowości ustaleń dokonanych w toku postępowania na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy, jeśli w sprawie istnieją istotne wątpliwości. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przez sąd administracyjny będzie dopuszczalne zatem wówczas, gdy postulowany (bądź dopuszczony z urzędu) dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu¹³.

Przepisy ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie pozwalają natomiast sądowi administracyjnemu na przeprowadzenie

NSA z dnia 21 września 2010 r. I GSK 243/10 LEX nr 744739; wyrok NSA z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1452/11, LEX nr 1070338; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2012 r. II OSK 1238/11, LEX nr 1291864; wyrok NSA z dnia 21 lutego 2013 r. II GSK 1740/12 LEX nr 1354885.

¹² Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 r. I FSK 108/11, LEX, nr 1148414; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r. II OSK 591/11, LEX nr 1252117; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2012 r. I OSK 1200/11, LEX nr 1291312; wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r. II GSK 1853/11, LEX nr 1367199; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r. II GSK 1744/12, LEX nr 1358328; wyrok NSA z dnia 28 marca 2012 r. II OSK 46/11, LEX nr 1252078.

¹³ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2005 r., I FSK 288/05, LEX nr 187883; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r. I OSK 603/12, LEX nr 1418671; wyrok NSA z dnia 3 marca 2006 r., I OSK 544/05, Lex nr 198149; Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II FSK 1788/09, LEX nr 818679; wyrok NSA z dnia 24 maja 2012 r. II GSK 556/11 LEX nr 1244741; wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. II GSK 185/11, LEX nr 1145491; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r. I OSK 2746/12 LEX nr 1269659.

dowodu z opinii biegłego. Opinia biegłego jest bowiem innym środkiem dowodowym niż dowód z dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a.

W swoich orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę, że z formalnego punktu widzenia opinia biegłego stanowi dokument prywatny w rozumieniu art. 245 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. Jednak dowód ten nie może być przeprowadzony przez sąd administracyjny, albowiem ustawodawca w art. 106 § 3 p.p.s.a. nie wymienił innych niż dokumenty środków dowodowych. A zatem brak jest podstaw do stosowania rozszerzającej wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a. i dopuszczenia możliwości prowadzenia przez sąd administracyjny postępowania dowodowego z zakresie szerszym niż dowody wymienione w tym przepisie¹⁴.

Dlatego też zgodnie z orzecnictwem przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub ekspertyzy naukowej w postępowaniu sądowno-administracyjnym musiałoby podlegać wszelkim rygorom prawnym właściwym dla kontrydiktoryjnego 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 sprawie¹⁵. Wobec powyższego opinia urbanistyczna jest w istocie stanowiskiem rzeczoznawcy i nie może być uznana za dowód z dokumentu. Podobnie gdy chodzi o opinię prawnopodatkową¹⁶.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r. II OSK 1595/04, LEX nr 489587; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2005 r., FSK 1640/04, Lex nr 177495; wyrok NSA z dnia 26 lipca 2011 r. I FSK 911/10, LEX nr 1082307; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r. II OSK 1445/11 LEX nr 1367272; wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r. I GSK 1722/11 LEX nr 1218346.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2012 r. II FSK 2466/10, LEX nr 1212291.

¹⁶ wyrok NSA z dnia 16 września 2005 r., FSK 1973/04, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 10, s. 2.; wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 1. W wyroku z dnia 25 września 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przedstawione przez stronę dokumenty, ze względu na swoją nazwę i treść zawierającą wiadomości specjalne stanowią faktycznie dowód z opinii biegłych, który powinien być przeprowadzony na etapie postępowania administracyjnego. Dowód z dokumentu jest nieprzydatny dla stwierdzenia okoliczności wymagających wiadomości specjalnych w określonej dziedzinie wiedzy, ponieważ ustalenie właściwości powstałego produktu może być jedynie przedmiotem opinii, która jest innym środkiem dowodowym niż dokument.

Środek dowodowy w postaci uzyskania informacji od organu także nie został przewidziany w art. 106 § 3 p.p.s.a.¹⁷ Również publikacja prasowa nie stanowi dokumentu prywatnego, a zatem nie jest możliwe przeprowadzenie z niej dowodu w trybie ww. przepisu¹⁸. W orzecznictwie przesądzono także, że dowodem z dokumentu nie jest opinia prawna sporządzona przez kancelarię prawniczą¹⁹.

W wyroku z dnia 25 listopada 2009 r. sygn. akt II GSK 219/09, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zdjęcie satelitarne pozyskane w sprawie z portalu internetowego nie stanowi ani dokumentu urzędowego, ani też dokumentu prywatnego w rozumieniu art. 244 i art. 245 k.p.c. Zdaniem Sądu zdjęcie takie może stanowić inny środek dowodowy, zwłaszcza dopuszczony w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji publicznej i w konsekwencji może się ono też stać elementem sprawy, ocenianym przez sądy administracyjne w ramach następczej kontroli działalności organów administracyjnych²⁰.

Odpowiednie zastosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego

Zgodnie z treścią art. 106 § 5 p.p.s.a. do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którymi dokumenty można podzielić na urzędowe - art. 244 § 1 k.p.c. (sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w ich zakresie działania), stanowiące dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone oraz prywatne - art. 245 k.p.c., stanowiące dowód tego, że osoba, która je podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Dlatego też tylko takie dowody mogą być przedmiotem ewentualnego rozpatrzenia przez sąd administracyjny²¹.

Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, iż przepisy k.p.c., do których odwołuje się 106 § 5 p.p.s.a. regulujące postępowanie

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 19 września 2012 r. I GSK 1138/11, LEX nr 1243871.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2007 r. II OSK 1051/06, ONSAiWSA 2008 nr 4 poz. 69.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2005 r. FSK 2671/05, LEX 187775.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., II GSK 219/09, LEX nr 550295.

²¹ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wolters Kluwer 2006, s. 243-245.

dowodowe (art. 227-257 k.p.c.), w postępowaniu sądownoadministracyjnym, powinny być stosowane odpowiednio. Należy zatem uwzględnić zakres sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej i postępowania administracyjnego. Nie można na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego doprowadzić do tego, aby z postępowania dowodowego uczyniono podstawowy trzon kontroli administracji²².

Dlatego też w postępowaniu przed sądem administracyjnym poza powołanymi przepisami art. 244 § 1 k.p.c. i art. 245 k.p.c., określającymi rodzaje dokumentów i ich znaczenie w dowodzeniu, zastosowanie znajdują art. 246 i 247 k.p.c. (przewidujące określone ograniczenia i zakazy), art. 248, art. 249, art. 250, art. 251 k.p.c. związane z obowiązkiem przedstawiania dokumentu oraz art. 256 i 257 k.p.c. dotyczące tłumaczenia treści dokumentu sporządzonego w języku obcym i oceną wartości dokumentów, które noszą ślady uszkodzeń.

W literaturze zwraca się ponadto uwagę na kwestię ograniczeń dotyczących wykorzystywania w postępowaniu sądownoadministracyjnym dokumentów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem. Choć kwestie te nie są przedmiotem uregulowań kodeksowych, a jedynie pojawiają się w rozważaniach sądowych i doktrynalnych, to jednak wydają się aktualne także na gruncie postępowania przed sądem administracyjnym²³.

Dopuszczalność przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym

Możliwość przeprowadzenia dowodów uzupełniających z dokumentów dotyczy wyłącznie postępowania przed sądem pierwszej instancji. Wniosek taki wynika już z samej systematyki ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Regulujący omawianą kwestię art. 106 § 3 p.p.s.a. znajduje się w dziale III ustawy, zatytułowanym: postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym²⁴.

²² Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I OSK 168/10, LEX nr 672886, wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2011 r. I OSK 471/10, LEX nr 952055.

²³ H. Dolecki *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 5-6, 2000 r. str. 98.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r. II GSK 1939/11, LEX nr 1341520.

Powstaje jednak pytanie, czy w postępowaniu wywołanym skargą kasacyjną przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest dopuszczalne przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego.

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania, która zachodzi w przypadku ziszczenia się co najmniej jednej z przesłanek wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. Zasada związania granicami skargi kasacyjnej determinuje zatem zakres kontroli instancyjnej, jaką Naczelny Sąd Administracyjny powinien podjąć w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całości, lecz na kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia w zakresie wskazanym w zarzutach sformułowanych w skardze kasacyjnej.

Wobec powyższego w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wyłączone jest stosowanie art. 106 § 3 p.p.s.a.²⁵.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszące się do możliwości i zakresu prowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. przed sądem administracyjnym jest jednolite i spójne. Podkreśla

²⁵ Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2004 r., GSK 593/04, LEX nr 159137; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2010 r. I GSK 992/09 LEX nr 737472; postanowienie NSA z dnia 11 października 2013 r. II GZ 564/13, LEX nr 1398097. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że jest uprawniony do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów w zakresie dopuszczonym przez art. 106 w zw. z art. 193 i art. 197 § 2 p.p.s. a. Ma to szczególne znaczenie przy rozpatrywaniu zażaleń dotyczących prawa pomocy lub kwestii wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego.; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r. II GSK 55/14, LEX nr 1658307. NSA zauważył, że wprawdzie w postępowaniu kasacyjnym, jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, na podstawie art. 193 p.p.s. a. stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jednak nie znaczy to, że do tego postępowania stosuje się art. 106 § 3 p.p.s. a. Należy mieć na względzie, że "odpowiednie" stosowanie przepisów może polegać na zastosowaniu przepisu (lub jego części) wprost, z modyfikacją lub nawet na odmowie zastosowania.

się przede wszystkim, że zakres postępowania dowodowego determinowany jest podstawową funkcją postępowania sądownoadministracyjnego tj. oceną z punktu widzenia legalności działalności organów administracyjnych.

Zwrócić jednak należy uwagę, że z dniem 15 sierpnia 2015 r.²⁶ w szerokim zakresie znowelizowano ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dodając do niej m.in. przepis art. 145a, zgodnie z którym sąd może zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, a rozstrzygnięcia nie pozostawiono uznaniu organu. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd terminie, strona będzie mogła wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku.

Tym samym rozszerzono zakres uprawnień sądów administracyjnych do orzekania nie tylko kasacyjnego, jak do tej pory, ale także we wskazanym wyżej zakresie merytorycznego. Nowelizacją nie objęto jednak art. 133 § 1 p.p.s.a. oraz art. 106 § 3 p.p.s.a., co oznacza, że sąd nadal zobowiązany jest do orzekania na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego przez organy administracji.

Bibliografia

- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wolters Kluwer, Kraków 2006.
- Dolecki H., *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”.
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. pod red. T. Wosia. LexisNexis.
- wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 1.
- wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r., V SA 671/00 LEX nr 50129.

²⁶ Nowelizacji dokonano ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U.2015.658.

- wyrok NSA z dnia 14 lipca 2004 r., GSK 593/04, LEX nr 159137.
- wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r. II OSK 1595/04, LEX nr 489587.
- wyrok NSA z dnia 25 lutego 2005 r., I FSK 1640/04, Lex nr 177495.
- wyrok NSA z dnia 16 września 2005 r., FSK 1973/04, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 10, s.2.
- wyrok NSA z dnia 6 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006 nr 2 poz. 45.
- wyrok NSA z dnia 18 listopada 2005 r., I FSK 288/05, LEX nr 187883.
- wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2005 r. FSK 2671/05, LEX 187775.
- wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2006 r., I FSK 508/05, LEX nr 187511.
- wyrok NSA z dnia 7 lutego 2006 r., II GSK 359/05, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 145.
- wyrok NSA z dnia 3 marca 2006 r., I OSK 544/05, Lex nr 198149.
- wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2007 r., II OSK 1051/06, ONSAiWSA 2008 nr 4 poz.69.
- wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., II FSK 615/08, LEX nr 533874.
- wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., II GSK 219/09, LEX nr 550295.
- wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II FSK 1306/08, LEX nr 558886.
- wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I OSK 168/10, LEX nr 672886,
- wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2010 r. I GSK 992/09 LEX nr 737472.
- wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r. I GSK 243/10, LEX nr 744739.
- wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2011 r. I OSK 471/10, LEX nr 952055.
- wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II FSK 1788/09, LEX nr 818679.
- wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2011 r., I OSK 75/11 LEX nr 1052608.
- wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., I OSK 47/11, LEX nr 1081025.
- wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r. I GSK 415/10, LEX nr 1082429.
- wyrok NSA z dnia 26 lipca 2011 r. I FSK 911/10, LEX nr 1082307.
- wyrok NSA z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1452/11, LEX nr 1070338.
- wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1276/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

- wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 r. I FSK 108/11, LEX, nr 1148414.
wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2011 r. II GSK 1127/10, LEX nr 1151544.
wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2011 r. II FSK 1160/10, LEX nr 1134591.
wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. II GSK 185/11, LEX nr 1145491.
wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r. II FSK 1629/10, LEX nr 1137541.
wyrok NSA z dnia 28 marca 2012 r. II OSK 46/11, LEX nr 1252078.
wyrok NSA z dnia 24 maja 2012 r. II GSK 556/11 LEX nr 1244741.
wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2012 r. II FSK 2466/10, LEX nr 1212291.
wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r. I OSK 603/12, LEX nr 1418671.
wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r. I GSK 1722/11 LEX nr 1218346.
wyrok NSA z dnia 19 września 2012 r. I GSK 1138/11, LEX nr 1243871.
wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r. II OSK 840/11, LEX nr 1252207.
wyrok NSA z dnia 14 listopada 2012 r. I OSK 1200/11, LEX nr 1291312.
wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r. II GSK 1853/11, LEX nr 1367199.
wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r. II OSK 1445/11 LEX nr 1367272.
wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r. II GSK 1939/11, LEX nr 1341520.
wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r. I OSK 2746/12 LEX nr 1269659.
wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r. II GSK 1744/12, LEX nr 1358328.
wyrok NSA z dnia 21 lutego 2013 r. II GSK 1740/12 LEX nr 1354885.
wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r. I GSK 76/12, LEX nr 1336225.
wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r. II GSK 2251/11, LEX nr 1356306.
postanowienie NSA z dnia 11 października 2013 r. II GZ 564/13, LEX nr 1398097.
wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r. II GSK 55/14, LEX nr 1658307.