

ANETA MAJEWSKA

Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Statement of the Claim in General Administrative Proceedings

1

Postępowanie wyjaśniające jest jednym z trzech głównych stadiów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i poprzedza wydanie decyzji przez organ administracji. Zgromadzony materiał dowodowy – wraz z przyjętą teorią dowodową – jest bazą, w oparciu o którą dokonuje się jeden z najważniejszych etapów procesu stosowania normy prawa materialnego, tj. ustalenie stanu faktycznego sprawy. Sposób załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej zależy od obrazu ustalonego w fazie postępowania wyjaśniającego stan faktyczny tej sprawy. Zatem dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy stanowi podstawowy warunek jej prawidłowego rozstrzygnięcia. Przeprowadzenie postępowania dowodowego skutkować powinno uzyskaniem wszystkich istotnych okoliczności, które będą miały znaczenie dla załatwienia sprawy.

Zgodnie z ogólną zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 § 1 k.p.a.) organ administracji ma obowiązek zagwarantowania stronie czynny udziału w postępowaniu oraz możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych materiałów i dowodów oraz zgłoszonych żądań. Przyjęte w powyższym przepisie sformułowanie „zgłoszone żądania” oznacza wszelkie oświadczenia woli, które pochodzą od innych uczestników postępowania, a w szczególności od innych stron, i zostały wniesione przez nich do akt sprawy. Termin ten obejmuje również żądania kierowane przez uczestników na prawach strony. Zdaniem S. Rozmaryna, poprzez zgłoszone żądania rozumieć należy „to, co władza lub strona chce prawnie osiągnąć w postępowaniu”¹.

¹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 1961, z. 12, s. 897.

Czynny udział strony w postępowaniu administracyjnym przejawia się w możliwości realizowania przez nią szeregu uprawnień, które zostały wyraźnie wskazane w przepisach k.p.a.

Uprawnienie procesowe polegające na prawie wystąpienia z inicjatywą dowodową w toku postępowania wyjaśniającego ma szczególnie ważne znaczenie dla strony, gdyż umożliwia jej czynny udział w ustaleniu stanu faktycznego sprawy, będącego podstawą rozstrzygnięcia organu. Uprawnienie to stanowi zarazem jedną z najistotniejszych gwarancji zapewniających ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy. Podkreślić należy, że to strona posiada z reguły szerszą wiedzę o pewnych okolicznościach mających istotne znaczenie dla sprawy, a także o pewnych środkach dowodowych, które są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego, dlatego jej inicjatywa w tym zakresie jest niewątpliwie istotna. Niekiedy jednak organy odmawiają przeprowadzenia dowodów wnioskowanych przez stronę z powołaniem się na okoliczności, które nie mają umocowania w obowiązujących przepisach, np. w przypadku wniosków o przeprowadzenie dowodów ze źródeł osobowych.

2

Żądanie dowodowe jest oświadczeniem, za pomocą którego strona zgłasza nowe dowody lub nowe fakty, o których istnieniu ma wiedzę. Nieprzedstawienie ich może skutkować wadliwym ustaleniem stanu faktycznego, co w konsekwencji może prowadzić do wydania negatywnej decyzji dla strony. Natomiast organ orzekający, prowadzący postępowanie, obowiązany jest stworzyć stronie niezbędne warunki do realizacji przysługujących jej uprawnień procesowych.

Uprawnienie procesowe strony do występowania z żądaniem przeprowadzenia dowodu ze wskazanego przez nią źródła dowodowego stanowi jedną z gwarancji, które zabezpieczają realizację ogólnej zasady prawdy obiektywnej, a także zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym².

Jak wynika z ogólnej zasady prawdy obiektywnej, na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W toku postępowania wyjaśniającego organ prowadzący postępowanie dowodowe jest obowiązany podjąć niezbędne kroki w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a także do zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Zatem na organie prowadzącym postępowanie spoczywają następujące obowiązki: określenie z urzędu, jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego, a następnie przeprowadzenie niezbędnych dowodów (z urzędu lub wskazanych przez stronę). Organ administracji, wydając decyzję, powinien być pewien ustaleń faktycznych, na których się oparł, rozstrzygając daną sprawę administracyjną. Niewyjaśnienie istotnych okoliczności faktycz-

² E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 164.

nych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a co za tym idzie – zobowiązuje nie tylko organ wyższego stopnia (w razie wniesienia przez stronę odwołania), ale także sąd administracyjny (w razie wniesienia skargi) do uchylenia decyzji. Oparcie decyzji administracyjnej na nieprawidłowo ustalonym stanie faktycznym jest naruszeniem zasady prawdy obiektywnej.

Wyrazem uprawnienia procesowego strony do wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia dowodów w toku postępowania wyjaśniającego jest art. 78 k.p.a. Z żądaniem przeprowadzenia dowodu strona może wystąpić na każdym etapie postępowania wyjaśniającego, konieczne jednak jest spełnienie przesłanek zawartych w tym artykule. Oceny spełnienia tych przesłanek pod względem ich przydatności do ustalenia stanu faktycznego dokonuje organ administracji³.

3

Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a., organ prowadzący postępowanie obowiązany jest uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

W doktrynie przyjmuje się, że ocena tego, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, czy nie, należy do organu, a nie do strony. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie nie jest związany żądaniem dowodowymi strony. Organ jest natomiast związany w tej mierze przepisami prawa materialnego, stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia⁴. Zatem to do organu będzie należało rozstrzygnięcie, czy dopuścić dany dowód, czy też nie dopuścić.

Nie ulega wątpliwości, iż organ powinien najpierw rozważyć, czy dana okoliczność, dla której powołany został przez stronę środek dowodowy, wymaga udowodnienia. Nie wymagają bowiem dowodu fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu⁵. NSA w wyroku z 2 października 1998 roku⁶ przyjął, że: „Przepis art. 78 § 1 k.p.a. ogranicza prawo strony do składania jedynie takich wniosków, które dotyczą dowodów na okoliczności mające znaczenie dla sprawy. W razie gdy organ stwierdzi, że żądanie przeprowadzenia dowodu złożono w celu przewleczenia sprawy, to może takowego nie uwzględnić”. Odmowa uwzględnienia wniosku dowodowego strony może nastąpić także wówczas, gdy żądanie przeprowadzenia dowodów dotyczy faktów powszechnie znanych albo faktów znanych organowi z urzędu.

³ Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007, s. 597.

⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 371.

⁵ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 231.

⁶ I SA/Gd 1863/96, LEX nr 37600.

Przyjęte w art. 78 § 1 k.p.a. sformułowanie „żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu” należy rozumieć szeroko, tj. także jako żądanie dopuszczenia wskazanego przez stronę środka dowodowego (zgłoszenie dowodu), a nie tylko jako przeprowadzenie dowodu *sensu stricto*, tj. dokonanie czynności zmierzającej do uzyskania wiadomości o faktach (czynności dowodowej)⁷. Dowodem w rozumieniu środka dowodowego może być wszystko, co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy, a jedynym warunkiem, który musi być spełniony przez dowód, jest jego zgodność z prawem. Kodeks wymienia przykładowy katalog dowodów; w szczególności dowodem mogą być: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (art. 75 § 1). Zastrzeżenie, które zawiera ten przepis: „wszystko, co może przyczynić się...” jest konieczne, ponieważ w celu wyjaśnienia sprawy organ prowadzący postępowanie mógłby stosować środki niedozwolone – np. wywierać presję psychiczną na świadka. Posłużenie się takim środkiem dowodowym w postaci zeznań świadka, w stosunku do którego zastosowano presję psychiczną, byłoby dowodem sprzecznym z prawem. Uznanie dowodu za spreczny z prawem podlega kontroli zarówno w toku instancji, jak i przed sądem administracyjnym. Natomiast w przypadku bezzasadnego zakwalifikowania danego dowodu jako sprzecznego z prawem i nieuwzględnienie go w procesie dowodzenia, w wyniku którego zapadła błędna decyzja, spowoduje uchylene takiej decyzji, chyba że dowód ten nie miał istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy⁸. Dopuszczalne są również inne środki dowodowe – nienazwane – jeżeli nie są sprzeczne z prawem i mogą się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, np. mapy, rysunki, opinia instytutu naukowego itp. Ważne jest również, aby środek dowodowy, który zgłasza strona, miał w ocenie organu znaczenie dla wyjaśnienia sprawy. Organ może odmówić wiarygodności określonym dowodom, ale dopiero po wszechstronnym ich rozpatrzeniu, wyjaśniając przyczyny takiej ich oceny. Przed przeprowadzeniem dowodu powinien natomiast ocenić, czy przedmiotem dowodu są fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a więc dotyczące danej sprawy administracyjnej i mające znaczenie prawne.

Należy podkreślić, że to fakt, który jest przedmiotem dowodu, oceniany jest pod kątem znaczenia dla sprawy, a nie dowód. Dowód może zostać uznany za nieistotny dla sprawy, gdy dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. Natomiast to, czy dana okoliczność ma znaczenie dla sprawy, czy też nie, jest faktem niezależnym od tego, czy została już udowodniona⁹.

⁷ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 464.

⁸ Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 504.

⁹ Z.R. Kmiecik, *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 6, s. 103.

Stwierdzić można, że art. 78 § 1 k.p.a. wprowadza zasadę uwzględniania dowodów zgłoszonych przez stronę, natomiast § 2 powyższego przepisu wprowadza wyjątek od tej zasady, a także wskazuje kiedy można odrzucić wniosek dowodowy strony.

Zgodnie z art. 78 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy.

Z powyższego przepisu wynika *a contrario*, że żądanie dowodowe zgłoszone przez stronę w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy organ ma obowiązek uwzględnić nawet wtedy, gdy okoliczność faktyczna, która jest przedmiotem dowodu, została już stwierdzona, jeśli ma ona znaczenie dla sprawy¹⁰.

Przepisy k.p.a. stanowią zatem, że gdy strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, organ może nie uwzględnić takiego żądania, jeżeli dotyczy ono okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. Jednakże żądanie dowodowe zgłoszone przez stronę organ ma obowiązek uwzględnić nawet wtedy, gdy wpłynęło po zakończeniu postępowania dowodowego, jeżeli dotyczy okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Zatem organ jest obowiązany uwzględnić takie żądanie niezależnie od tego, czy wpłynęło ono w trakcie postępowania dowodowego, czy po jego zakończeniu. Ważne jest, aby zgłoszone żądanie w ocenie organu dotyczyło okoliczności mających znaczenie dla sprawy.

Można zauważyć pewną sprzeczność istniejącą wewnątrz przepisu art. 78 § 2 k.p.a. Mianowicie ustawodawca wprowadza tu wyjątek od zasady uwzględniania dowodów zgłoszonych przez stronę, przy czym jednocześnie zastrzega, iż organ administracji publicznej zobowiązany jest do uwzględnienia tego żądania wówczas, gdy stwierdzi, że zgłoszone przez stronę dowody mają znaczenie dla sprawy. Słusznie więc zauważa Cz. Martysz¹¹, że art. 78 § 2 k.p.a. został niezbyt fortunnie zredagowany. Ustawodawca wprowadza w § 1 zasadę uwzględniania żądania dowodowego strony, następnie w § 2 ustanawia wyjątek od zasady uwzględniania inicjatywy dowodowej strony, po czym zastrzega, że organ i tak musi uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli zgłoszone dowody mają znaczenie dla sprawy. Zastrzeżenie wprowadzone w § 2 powoduje, że ograniczenie zasady uwzględniania żądania dowodowego strony nie może mieć miejsca wówczas, gdy zgłoszone dowody mają znaczenie dla sprawy. Zastrzeżenie to powoduje zatem, że organ musi zawsze (niezależnie od etapu postępowania) uwzględnić żądanie dowodowe

¹⁰ *Idem*, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 156.

¹¹ Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 598–599.

strony, jeżeli dotyczy ono okoliczności mających znaczenie dla sprawy. W istocie więc – w świetle wykładni językowej – § 2 jest w zasadzie powtórzeniem rozwiązań przyjętych w § 1, tyle że inaczej zredagowanym.

Zdaniem E. Iserzona, art. 78 § 2 k.p.a. (wówczas art. 72 § 2 k.p.a.) należy interpretować w następujący sposób: „jeżeli strona zgłasza dowód, którego nie zgłaszała w toku postępowania dowodowego, organ może nie uwzględnić żądania, jeżeli żądanie dotyczy tezy dowodowej już stwierdzonej na korzyść strony, która dowód zgłasza, ale jeżeli strona zgłasza dowód, który ma znaczenie dla sprawy, ponieważ jest zgłoszony na tezę dowodową odmienną, dowód powinien być dopuszczony”¹².

Dokonując analizy przedstawionego wyżej stanowiska E. Iserzona, można przyjąć, że w sytuacji, gdy strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, organ może nie uwzględnić takiego żądania, gdy dotyczy ono okoliczności już stwierdzonej innymi dowodami, a okoliczność ta została stwierdzona na korzyść strony, która żąda przeprowadzenia dowodu. W sytuacji, jeżeli żądanie dotyczy okoliczności faktycznej, która została stwierdzona, ale na niekorzyść strony (czyli ma znaczenie dla sprawy w rozumieniu art. 78 § 2 k.p.a.), organ administracji musi również uwzględnić takie żądanie. Tym bardziej, jeżeli strona zgłasza po zakończeniu postępowania wyjaśniającego wniosek dowodowy, którego przedmiotem jest okoliczność faktyczna, nie stwierdzona wcześniej innymi dowodami, a ponadto ma znaczenie dla sprawy w rozumieniu art. 78 § 1 k.p.a., organ administracji powinien uwzględnić żądanie dowodowe strony i dopuścić zgłoszony przez stronę dowód.

5

Przepisy zawarte w art. 78 k.p.a. można zatem zracjonalizować jedynie poprzez przyjęcie następującego założenia: Ocena tego, czy dana okoliczność faktyczna, która ma być przedmiotem dowodu, ma znaczenie dla sprawy, czy też nie, powinna opierać się na odmiennych kryteriach w sytuacji, gdy strona żąda przeprowadzenia dowodu po zakończeniu postępowania dowodowego, niż w sytuacji, gdy strona zgłasza żądanie dowodowe w czasie rozprawy lub w toku przeprowadzania dowodów w innym trybie. W tym ostatnim przypadku dla uznania, że dana okoliczność ma znaczenie dla sprawy, decydujące znaczenie ma jej stosunek do przedmiotu sprawy, tzn. istnienie lub brak związku z nim. Okoliczność faktyczna ma znaczenie dla sprawy, jeżeli jej stwierdzenie jest niezbędne do ustalenia zgodnego z prawdą obiektywną stanu faktycznego, odpowiadającego hipotezie stosowanej normy materialnej, czyli stanu faktycznego, w oparciu o który organ podejmuje rozstrzygnięcie¹³.

¹² E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania...*, s. 166.

¹³ Z.R. Kmieciak, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 156.

Ocena zgłoszonego przez stronę dowodu pod względem jego znaczenia dla sprawy należy, jak wspomniano, do organu administracji. Oceny tej organ dokonuje po uprzedniej analizie całokształtu zgromadzonego dotychczas materiału dowodowego. Materiał dowodowy jest pojęciem szerszym od „dowodu”, ponieważ dowód stanowi wszystko to, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, natomiast materiał dowodowy obejmuje wszystkie dowody przeprowadzone w postępowaniu i wszystkie okoliczności towarzyszące przeprowadzeniu poszczególnych dowodów, mające znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności. Natomiast jeżeli organ ustosunkuje się tylko do pewnych dowodów i ominię te, którym odmówiono wiarygodności, będzie to oznaczało, że organ nie rozpatrzył wyczerpująco zebranego w sprawie materiału. Zebrany materiał powinien znaleźć pełne odzwierciedlenie w uzasadnieniu faktycznym decyzji. Oznacza to, że w uzasadnieniu organ orzekający nie może pominąć któregośkolwiek z przeprowadzonych dowodów w sprawie. Podkreślić należy, iż zasada swobodnej oceny dowodów, obowiązująca w polskim postępowaniu administracyjnym (ograniczona jedynie przyznaniem szczególnej mocy dowodowej dokumentom urzędowym), nie oznacza, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonywujących podstawach. Ocena dowodów musi być zatem dokonana zgodnie z normami prawa procesowego (wprowadzającymi wyjątki od zasady swobodnej oceny dowodów) i zachowaniem pewnych reguł tej oceny.

W sytuacji, gdy strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, możemy wyróżnić dwie sytuacje:

- gdy przedmiotem wnioskowanego dowodu jest okoliczność niestwierdzona wcześniej innymi dowodami;
- gdy przedmiotem dowodu jest okoliczność już udowodniona.

W pierwszej sytuacji znaczenie dla sprawy okoliczności będącej przedmiotem zgłoszonego dowodu ocenia się tak, jak wtedy, gdy strona żąda przeprowadzenia dowodu w toku postępowania dowodowego. Jeżeli przedmiotem dowodu zgłoszonego po zakończeniu postępowania dowodowego jest okoliczność stwierdzona innymi dowodami, znaczenie tej okoliczności dla sprawy powinno być oceniane według sposobu jej stwierdzenia w stosunku do interesu strony występującej z żądaniem. Istotne jest więc, czy dana okoliczność została stwierdzona zgodnie z interesem strony, czy też nie. W tej fazie postępowania organ powinien dopuścić dowód dotyczący okoliczności już stwierdzonej innymi dowodami wtedy, gdy okoliczność ta została stwierdzona na niekorzyść strony, a strona żąda przeprowadzenia przeciwdowodu¹⁴.

Z poczynionych spostrzeżeń wynika, że po zakończeniu postępowania dowodowego żądanie dowodowe strony powinno być spełnione w celu np. wyeliminowania innego, wcześniejszego dowodu lub w celu uzupełnienia dowodów zebranych

¹⁴ *Ibidem*, s. 158.

nych dotychczas w postępowaniu wyjaśniającym dla bardziej dokładnego ustalenia stanu faktycznego.

Podobnie jak możliwość nieuwzględnienia żądania dowodowego strony zgłoszonego w trakcie postępowania dowodowego, również przewidziana w art. 78 § 2 k.p.a. możliwość nieuwzględnienia żądania dowodowego strony zgłoszonego po zakończeniu toku przeprowadzania dowodów uzależniona jest od spełnienia zawartych w tym przepisie przesłanek, przy czym ich oceny dokonuje organ administracji publicznej¹⁵.

6

NSA w swoim wyroku z 21 października 1988 roku¹⁶ przyjął: „Jeżeli nie występują przesłanki określone w art. 78 § 2 k.p.a., organ nie może – przed wydaniem decyzji – odmówić oceny dowodów przedłożonych przez stronę, powołując się na fakt zakończenia postępowania dowodowego”. Zdaniem Cz. Martysza powyższe orzeczenie prowadzi do wniosku, że wydanie decyzji w sprawie jest tutaj datą graniczną, natomiast strona, która nie przytoczyła dowodów w postępowaniu przed organem I instancji, może tego dokonać w postępowaniu odwoławczym, czy w postępowaniu nadzwyczajnym, celem zmiany lub uchylecia decyzji¹⁷.

Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, gdyż strona nie jest ograniczona w możliwościach zgłaszania nowych dowodów, nawet po zakończeniu postępowania dowodowego. Zamknięcie rozprawy lub zakończenie przeprowadzania dowodów nie pozbawia strony możliwości, aby wystąpić z żądaniem przeprowadzenia dowodów. Żądanie takie organ obowiązany jest rozpatrzyć i ocenić, ponieważ zawarte we wniosku dowodowym żądanie dotyczyć może okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Ponadto zgłoszony przez stronę dowód może przyczynić się do pełniejszego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Pozbawienie strony możliwości zgłaszania nowych wniosków dowodowych, powołując się na fakt zakończenia postępowania dowodowego, może skutkować błędnym ustaleniem stanu faktycznego będącego podstawą rozstrzygnięcia. Strona ma prawo także bronić swoich interesów w postępowaniu nadzwyczajnym i żądać wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt. 5 k.p.a., który stanowi, że można wznowić postępowanie, gdy ujawnione zostaną istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, które istniały w dniu wydania decyzji, lecz nie były znane organowi, który wydał decyzję.

Postanowienia dowodowe dotyczące poszukiwania i dopuszczenia lub odmowy dopuszczenia dowodu mogą być zmieniane i uchylane bez ograniczeń przez

¹⁵ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, s. 465.

¹⁶ SA/Lu 151/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 72.

¹⁷ Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 598.

organ prowadzący postępowanie dowodowe w każdej fazie postępowania, aż do jego zamknięcia¹⁸.

Przepisy k.p.a. przyznają stronie prawo do żądania przeprowadzenia dowodu, a nie obowiązek. W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw, aby którąkolwiek z form udziału strony w postępowaniu administracyjnym traktować jako jej obowiązek¹⁹. Organowi orzekającemu również nie przysługują żadne środki służące wymuszeniu na stronie czynnego udziału w podejmowanych czynnościach. Chociaż strona nie ma obowiązku wskazywać dowodów na poparcie swoich twierdzeń, to jednak dbając należycie o swoje interesy i znając zakres przeprowadzonego postępowania dowodowego, winna współdziałać z organem administracyjnym i wskazywać mu dowody, które pozwolą na ustalenie stanu faktycznego zgodnego z rzeczywistością. Jednakże to, czy strona aktywnie uczestniczyć będzie w postępowaniu, zależy tylko od niej. Przepisy kodeksu nie przewidują sankcji procesowej wobec strony, która nie przejawia inicjatywy dowodowej lub nie składa w sprawie zeznań. Wykluczyć należy możliwość stosowania rygorów procesowych w stosunku do strony, która nie uczestniczy czynnie w postępowaniu.

7

NSA w wyroku z 4 czerwca 1982 roku²⁰ wypowiedział się odnośnie kwestii zatajenia przez stronę przed organem prowadzącym postępowanie administracyjne faktów czy dowodów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Sąd przyjął: „Jeżeli okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy nie były znane organowi rozstrzygającemu nie z powodu ich zaniedbań, lecz z powodu zatajenia ich przez stronę, to takie postępowanie strony wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia przez nią zarzutów niezgodności zaskarżonych decyzji z prawem. W interesie strony zatem leży podanie do wiadomości organów wszystkich istotnych okoliczności sprawy i domaganie się utrwalenia ich w dokumentacji (art. 69 § 1 w zw. z art. 68 k.p.a.)”.

Zdaniem B. Adamiak nie można podzielić stanowiska NSA przyjętego w powyższym orzeczeniu, gdyż faktycznie to w interesie strony jest współdziałanie z organem orzekającym i przytaczanie mu znanych dla strony faktów czy dowodów, gdyż ich zatajenie i nieprzedstawienie może spowodować błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy, co w konsekwencji może doprowadzić do wydania negatywnej dla strony decyzji. W następstwie doprowadzi to do konieczności podjęcia przez stronę obrony jej interesu prawnego przez wniesienie środków zaskarżenia decyzji. Nie można również, ze względu na przyjęte w k.p.a. rozwiąza-

¹⁸ Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 158.

¹⁹ *Idem*, *Inicjatywa dowodowa...*, s. 106.

²⁰ I SA 212/82 (ONSA 1982, nr 1, poz. 51).

nia prawne, stosować wobec strony, która nie przedstawiła faktów lub dowodów przed wydaniem decyzji, sankcji w postaci odmówienia jej możliwości skutecznego żądania weryfikacji decyzji²¹.

Słusznie zauważa B. Adamiak, że nie można stosować sankcji wobec strony, która nie przedstawiła faktów czy dowodów przed wydaniem decyzji, w postaci odmówienia jej możliwości skutecznego żądania weryfikacji decyzji. Przyjęcie takiego stwierdzenia byłoby sprzeczne z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., który nie ogranicza prawa strony do zaskarżenia decyzji wówczas, gdy jej wadliwość jest skutkiem zatajenia przez stronę dowodów. Przepis ten, jak wspomniałam wyżej, przewiduje celowość wznowienia postępowania, gdy ujawnione zostaną istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, które istniały w dniu wydania decyzji, lecz nie były znane organowi, który wydał decyzję. Pod pojęciem nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów należy rozumieć zarówno okoliczności i dowody nowo odkryte, jak i te, które zostały po raz pierwszy zgłoszone przez stronę, dotyczące przedmiotu sprawy i mające znaczenie prawne, istniejące w dniu wydania decyzji ostatecznej, lecz nieznanie organowi, który wydał decyzję. Przez nową okoliczność oraz nowy dowód istotny dla sprawy należy rozumieć taką okoliczność lub dowód, które mógł mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przez nową istotną dla sprawy okoliczność należy rozumieć taką okoliczność, która mogła mieć wpływ na inne rozstrzygnięcie sprawy, co oznacza, że w sprawie zapadłaby decyzja co do swej istoty odmienna od rozstrzygnięcia dotychczasowego. Nie jest przy tym istotne, czy ujawnione nowe okoliczności nie były znane organowi prowadzącemu postępowanie pierwotne w wyniku zaniedbań czy z innych powodów. Warunkiem wznowienia postępowania jest w tym przypadku jedynie to, aby nowa okoliczność miała istotne znaczenie dla sprawy i istniała w dniu wydania decyzji, przy czym nie była znana organowi, który wydał decyzję. Powyższe uwagi, formułowane na tle art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. i dotyczące bezpośrednio wznowienia postępowania, należy tym bardziej odnieść do sytuacji, gdy strona chce ujawnić znane jej dowody przed uostatecznieniem się wadliwej decyzji, a więc w postępowaniu odwoławczym przed organem drugiej instancji²².

Przeprowadzona analiza wyraźnie wskazuje, że art. 78 k.p.a. ma niewątpliwie wadliwą konstrukcję. Obecne brzmienie art. 78 § 2 k.p.a., jak zostało wspomniane, jest w zasadzie powtórzeniem rozwiązań przyjętych w art. 78 § 1 k.p.a. Przepis art. 78 § 2 k.p.a. nie wprowadza żadnych nowych przesłanek dopuszczalności nieuwzględnienia żądania dowodowego strony, jedynie stwarza pozory odmiennej regulacji. Ustawodawca wymienia w § 2 przesłanki nieuwzględnienia żądania dowodowego strony o różnym charakterze i łączy je ze sobą, co niewątpli-

²¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 400.

²² Z.R. Kmieciak, *Inicjatywa dowodowa...*, s. 107.

wie utrudnia sformułowanie końcowej oceny. Ponadto zastrzeżenie wprowadzone w § 2 stanowi, że w istocie organ i tak musi uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli zgłoszone dowody mają znaczenie dla sprawy. Użyte w § 1 i 2 sformułowanie: „okoliczności mające znaczenie dla sprawy” jest wadliwe z uwagi na to, że tylko ich odmienne pojmowanie w obu przepisach nadaje całej regulacji zawartej w art. 78 k.p.a. określony sens, to zaś narusza zakaz wykładni homonimicznej.

Ten sam efekt, bez konieczności naruszania zakazu stosowania wykładni homonimicznej, można by osiągnąć, gdyby w § 2 art. 78 k.p.a. wymóg znaczenia dla sprawy odnieść do wnioskowanego przez stronę dowodu, a nie do okoliczności mających być przedmiotem dowodu. Taki zabieg powodowałby, że nawet ograniczając się do wykładni językowej, przepis art. 78 § 2 k.p.a. miałby swą własną treść, odrębną od regulacji zawartej w § 1, i nie trzeba by było uciekać się do naruszania zasad prawidłowej wykładni, aby nadać całej regulacji właściwe znaczenie.

W. Dawidowicz opowiada się za nadaniem art. 78 § 2 k.p.a. następującego brzmienia: „Organ prowadzący postępowanie może nie uwzględnić żądania przeprowadzenia dowodu, które zostało zgłoszone po zakończeniu przeprowadzania dowodów lub po zamknięciu rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności stwierdzonych już innymi dowodami, a nowy dowód dotyczący tych okoliczności nie miałby znaczenia dla sprawy”²³. Przyjęcie zaproponowanego przez W. Dawidowicza brzmienia art. 78 § 2 k.p.a. usunęłoby sprzeczności w obrębie całego artykułu, a tym samym znacznie ułatwiłoby sformułowanie końcowej oceny zasadności nieuwzględnienia żądania dowodowego strony.

De lege lata przesłanką nieuwzględnienia żądania przeprowadzenia dowodu zgłoszonego przez stronę może być tylko stwierdzenie, że okoliczność faktyczna, będąca przedmiotem dowodu, w ocenie organu nie ma znaczenia dla sprawy. Zgłoszone przez stronę żądanie dowodowe w trakcie postępowania dowodowego nie będzie miało znaczenia dla sprawy, jeżeli w ocenie organu okoliczność faktyczna, będąca przedmiotem zgłoszonego przez stronę dowodu, nie ma związku z przedmiotem rozpatrywanej sprawy i jej stwierdzenie w żaden sposób nie przyczynia się do ustalenia stanu faktycznego będącego podstawą wyjaśnienia sprawy. Zgłoszony przez stronę wniosek nie będzie podlegał uwzględnieniu także wówczas, gdy dana okoliczność faktyczna w sposób niebudzący żadnych wątpliwości została już udowodniona. Odmowa przeprowadzenia określonej czynności dowodowej musi zatem wiązać się z pewnością, że jest ona całkowicie zbędna i nie będzie miała znaczenia dla sprawy.

Jeżeli strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, a przedmiotem wnioskowanego przez stronę dowodu jest okoliczność już stwierdzona innymi dowodami, należy wyróżnić sytuację, gdy żądanie dotyczy tezy dowodowej już stwierdzonej na korzyść strony, która wystąpiła z tym wnio-

²³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 125.

skiem. W tej sytuacji zgłoszony przez stronę wniosek dowodowy nie będzie podlegał uwzględnieniu. W przeciwnym wypadku dowód powinien być dopuszczony. Natomiast ocena zasadności nieuwzględnienia żądania dowodowego strony, którego przedmiotem jest teza dowodowa niestwierdzona wcześniej innymi dowodami, będzie dokonywana w analogiczny sposób jak ma to miejsce w sytuacji, gdy strona występuje z żądaniem dowodowym w trakcie postępowania dowodowego.

Prawo strony do inicjatywy dowodowej wynika także z art. 95 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem strona może zarówno w ramach czynności poprzedzających rozprawę, jak i w części głównej rozprawy wystąpić z żądaniem przeprowadzenia dowodu. W powyższym przepisie jest mowa o prawie strony do przedstawiania dowodów na poparcie zgłaszanych żądań, propozycji czy zarzutów. Prawo strony do zgłaszania żądań należy rozumieć jako żądania przeprowadzenia dowodów (art. 78 k.p.a.). Natomiast niejasna jest treść prawa strony do zgłaszania propozycji, gdyż termin ten nie ma ustalonego znaczenia proceduralnego, a rozróżnienie między żądaniem i propozycjami ma znaczenie umowne. Zarzuty, o których mowa w art. 95 § 1 k.p.a., to zarzuty w znaczeniu proceduralnym. Strona jest uprawniona do zgłaszania dowodów na poparcie swoich twierdzeń, co należy rozumieć jako żądanie przeprowadzenia zgłoszonych dowodów. Wykonanie tego uprawnienia na rozprawie ma istotne znaczenie ze względu na przesłanki uwzględnienia wniosku dowodowego strony²⁴. Przesłanki te, jak wyjaśniono wyżej, są zaostrzone, gdy strona składa wniosek dowodowy po zakończeniu rozprawy.

Prowadzący postępowanie organ nie może ograniczać się jedynie do oceny, czy wskazane lub dostarczone przez strony dowody pozwolą stwierdzić nowe, nieustalone jeszcze okoliczności mające znaczenie dla sprawy, a także czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania, czy nie. Organ powinien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody niezbędne, jego zdaniem, do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy.

SUMMARY

The paper presents a legal analysis of a party's claim for examination of evidence in the course of preliminary investigation. Procedural powers of a party to claim examination of evidence provides the party with a possibility of submitting facts or evidence which the party has. Additionally, it provides the party with a possibility of active participation in the proceedings as well as that of having an influence on the process of establishing factual findings and effective defence of the party's interests. It needs to be emphasised that the adjudicating agency is not bound by the party's claim for examination of evidence because it is the agency that decides whether to accept the evidence presented by the party or to reject it. The agency has to accept the party's claim for examination of evidence if the object of the evidence involves circumstances which are important to the case. The objective of the paper is to present a discussion concerning a party's claim for examination of evidence in the context of the stipulations adopted in the doctrine as well as made in judicial decisions.

²⁴ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, s. 524–525.