

Dr Bartosz Kuś
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

DOPUSZCZALNOŚĆ NOWYCH DOWODÓW W POSTĘPOWANIU PRZED NACZELNYM SĄDEM ADMINISTRACYJNYM. UWAGI W KONTEKŚCIE BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

Streszczenie

Sąd administracyjny może prowadzić postępowanie dowodowe w ograniczonym zakresie. Ustawodawca unormował tę kwestię w odniesieniu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Możliwość dopuszczania i przeprowadzania nowych dowodów w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stanowi przedmiot rozbieżności w orzecznictwie. Sytuacja taka jest niepożądana z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego rozumianego jako spójność i stabilność systemu prawa.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne, dowody, bezpieczeństwo prawne.

WSTĘP

Jedna z definicji bezpieczeństwa określa je jako pewny stan obiektywny, polegający na braku zagrożenia, odczuwanym subiektywnie przez jednostki i grupy. Oznacza to, że bezpieczeństwo składa się z dwóch elementów, obiektywnego i subiektywnego. Pierwszy z nich, mający charakter obiektywny, jest zewnętrzny w stosunku do jednostki, grupy społecznej, zbiorowości. Drugi element ma charakter subiektywny i jest poczuciem bezpieczeństwa. W ujęciu potocznym bezpieczeństwo m.in. oznacza stan, w którym jednostka ma poczucie pewności w sprawnie działającym systemie prawnym. Jego przeciwieństwem stan zagrożenia. Jak zauważa Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, bezpieczeństwa nie powinno się traktować jako zmiennej niezależnej. Ma ono charakter dynamiczny i procesualny (ulega ciągłym zmianom pod wpływem złożonych i wieloczynnikowych zjawisk), subiektywny i obiektywny (postawy społeczne wobec bezpieczeństwa tworzą się wskutek wpływu danego zjawiska na jednostkę, grupę społeczną, społeczeństwo) uszeregowany, strukturalizowany i relatywny (zależny od szeregu czynników). Wpływ na bezpieczeństwo mają wszystkie interakcje społeczne, a sama kultura bezpieczeństwa określa jaki jest stosunek danej społeczności do ryzyka, zagrożeń i bezpieczeństwa oraz jakie wartości w tym zakresie uważane są za istotne¹.

Bezpieczeństwo to uniwersalna wartość, która dotyczy nieskończonej liczby podmiotów. Równie rozległe są kategorie bezpieczeństwa możliwe do wyróżnienia w zależności od sfery aktywności danego podmiotu. Największe przypisuje się bezpieczeństwu jednostki, grupy społecznej i państwa. Od dawna bezpieczeństwo jednostki wiązało się z procesami państwowotwórczymi. Tworzenie przez ludzi większych organizacji (społeczności sąsiedzkiej, rodu, plemienia, a ostatecznie państwa) winno być rozpatrywane w głównej mierze z punktu widzenia działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa².

Szeroko rozumiane bezpieczeństwo oznacza stan dający poczucie pewności i stabilności oraz ochrony. W zakres tego pojęcia wchodzi m.in. bezpieczeństwo prawne, polityczne, militarne, socjalne i ekologiczne. Państwo ma w pierwszej kolejności zapewnić taki stan własnym obywatelom. Jego zakres jest jednak szerszy. Jeżeli zapewnienie bezpieczeństwa polega na ochronie praw konstytucyjnych przysługujących każdej osobie, niezależnie od obywatelstwa, to trudno wyobrazić sobie realizację tego obowiązku wyłącznie wobec obywateli polskich³.

Jedno ze stadiów poszczególnych postępowań: administracyjnego, sądownoadministracyjnego, cywilnego oraz karnego stanowi postępowanie dowodowe. To przede wszystkim ten etap służy osiągnięciu nadrzędnego celu każdej ze wskazanych procedur, jakim jest dążenie do ustalenia prawdziwego stanu rzeczy, będącego następnie podstawą stosownego rozstrzygnięcia. Postępowanie sądownoadministracyjne w zakresie gromadzenia i oceny dowodów ma jednak charakter znacząco odmienny aniżeli uregulowania postępowania dowodowego w sprawach cywilnych czy karnych. Odmienność ta wynika przede wszystkim z zasady, iż zadaniem każdego postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej. Świadczy o tym treść art. 106 i art. 113 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ oraz ugruntowane w tym względzie stanowisko judykatury i doktryny⁵.

¹ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienia definicyjne*, „Cybersecurity and Law”, Tom (2)/2019, s. 12-13.

² M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 17.

³ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 5.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (t.j., Dz.U. 2024, poz. 935, ze zm., dalej p.p.s.a.).

⁵ Zob. P.G. Bartosz-Burdiak, *Zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – jak unikać błędów przy inicjowaniu postępowań i w czasie ich trwania* i wskazane tam orzeczenia: wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 marca 2014 r., II OSK 2589/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2014 r., II SA/Po 66/14, wyrok NSA Warszawa z dnia 3 grudnia 2013 r., I OSK 3082/12, https://www.temidium.pl/arttykul/zasady_postepowania_dowodowego_w_postepowaniu_sadowoadministracyjnym_jak_unikac_bledow_przy_inicjowaniu_postepowan_i_w_czasie_ich_trwan-2382.html#_ftn1 [dostęp: 21.04. 2025].

Sąd administracyjny nie stanowi trzeciej instancji postępowania administracyjnego i wobec czego do jego zadań nie należy ponowne ustalanie stanu faktycznego sprawy w oparciu o przedstawiane przez strony dowody. Konstytucja RP stanowi, 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 rządowej⁶. Sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej jest ustawowo nakreślonym podstawowym zadaniem każdego sądu administracyjnego⁷. Zakres tej kontroli wiąże się z szerokim pojmowaniem pojęcia organu administracji publicznej i możliwością zaskarżania aktów, czynności lub bezczynności na podstawie uprawnień wynikających z prawa materialnego i procesowego⁸.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 184.

⁷ Stanowi o tym art. 1 p.p.s.a. oraz art. 3 § 1 p.p.s.a.

⁸ M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych, zagadnienia wybrane*, [w:] „Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.”, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 583 i nast. Zob. także postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 września 2012 r., II SO/Go 8/12.

Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne określa art. 3 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615, z ze. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających, opinie w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinie zabezpieczające w sprawie opodatkowania wyrównawczego i odmowy wydania opinii zabezpieczających w sprawie opodatkowania wyrównawczego; 4b) opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, i odmowy wydania tych opinii; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) ⁵⁾ bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a; 9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Ponadto sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi

Według Andrzeja Kabata kontrola sądów administracyjnych polega na analizie, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, zaś kontrola ta powinna zawsze przebiegać w trzech płaszczyznach: 1. oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) lub działania z prawem materialnym, 2. dochowania wymaganej prawem procedury, 3. respektowania reguł kompetencji⁹. Tak zakrojona funkcja sądu administracyjnego powoduje, iż nie jest przed nim dopuszczalne prowadzenie pełnego postępowania dowodowego, jak to ma miejsce w przypadku sądownictwa powszechnego. To do organu administracji publicznej należy ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym celu organ ten do dyspozycji nieograniczony katalog środków dowodowych¹⁰. W zakresie kognicji sądów administracyjnych pozostaje ponowna analiza prawidłowości stosowanej przy tym procedury i badanie, czy ustalony przez organ administracyjny stan faktyczny został właściwie ustalony.

Od 1 stycznia 2004 r. w Polsce istnieje dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, w którym sądem kasacyjnym jest NSA, natomiast sądami pierwszej instancji jest 16 wojewódzkich sądów administracyjnych¹¹. Ustawodawca umożliwił prowadzenie przez sąd administracyjny postępowania dowodowego w ograniczonym zakresie. Dowody przed sądem administracyjnym mogą być dopuszczane i przeprowadzane wyłącznie w tzw. postępowaniu uzupełniającym. Regulacja ustawowa normująca tę kwestię dotyczy etapu postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Brak w tym zakresie unormowań odnoszących się bezpośrednio do postępowania przed NSA.

kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej (art. 4 p.p.s.a.).

⁹ A. Kabat [w:] B. Dauter, , M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2024, art. 3.

¹⁰ Zob. art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.

¹¹ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25.4.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm., funkcjonują następujące WSA, których teren działalności obejmuje: w Białymstoku – obszar województwa podlaskiego, w Bydgoszczy – obszar województwa kujawsko-pomorskiego, w Gdańsku – obszar województwa pomorskiego, w Gliwicach – obszar województwa śląskiego, w Gorzowie Wielkopolskim – obszar województwa lubuskiego, w Kielcach – obszar województwa świętokrzyskiego, w Krakowie – obszar województwa małopolskiego, w Lublinie – obszar województwa lubelskiego, w Łodzi – obszar województwa łódzkiego, w Olsztynie – obszar województwa warmińsko-mazurskiego, w Opolu – obszar województwa opolskiego, w Poznaniu – obszar województwa wielkopolskiego, w Rzeszowie – obszar województwa podkarpackiego, w Szczecinie – obszar województwa zachodniopomorskiego, w Warszawie – obszar województwa mazowieckiego, we Wrocławiu – obszar województwa dolnośląskiego. Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa NSA, może w drodze rozporządzenia tworzyć, poza siedzibą sądu, i znosić wydziały zamiejscowe wojewódzkich sądów administracyjnych (ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm., art. 16 § 2). Obecnie tylko WSA w Warszawie posiada wydział zamiejscowy, który ma swoją siedzibę w Radomiu.

Mając na względzie powyższe uwagi zasadnym jest pytanie dotyczące możliwości dopuszczania i przeprowadzania nowych dowodów w postępowaniu przed NSA. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest istotne tym bardziej, że orzecznictwo sądowe nie jest w tym zakresie jednolite. Przykładowo w wyroku z dnia 28 lutego 2018 r. NSA orzekł, że dopuszczenie dowodu w postępowaniu przed tym sądem może nastąpić w ograniczonym zakresie i jest ono uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu¹². Ten sam sąd w wyroku z dnia 2 sierpnia 2024 r. wykluczył możliwość uwzględniania nowych dowodów przedłożonych na etapie postępowania kasacyjnego, powołując się na zasadę związania granicami skargi kasacyjnej¹³.

Sytuacja taka jest niepożądana z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego, często utożsamianego z pewnością prawa, oznaczającego spójność i stabilność systemu prawa, a w szczególności jego wykładni. Jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego dotyczy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa¹⁴. Opiera się ona na pewności prawa oznaczającej stabilność przepisów, możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli¹⁵.

W kontekście sformułowanych uwag celem niniejszego artykułu jest analiza obowiązujących przepisów, orzecznictwa i literatury oraz rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących dopuszczania i przeprowadzania nowych dowodów przez NSA, przy przyjęciu tezy o istnieniu takiej możliwości w ograniczonym zakresie.

CHARAKTER POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO PRZED SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

Ustawodawca w niewielkim stopniu uregulował postępowanie dowodowe przed sądami administracyjnymi. Artykuł 106 § 3 p.p.s.a. wyznacza ściśle granice dopuszczalności wykorzystania w postępowaniu sądowoadministracyjnym nowych dowodów, wskazując na kilka istotnych kwestii. Po pierwsze, jedynym dopuszczalnym środkiem dowodowym są dowody z dokumentów. Przeprowadzenie jakichkolwiek innych dowodów poza dowodami z dokumentów (tj. dowodu z zeznań świadka, przesłuchania stron, opinii biegłego czy też oględzin) jest niedopuszczalne. Po drugie, ma to być dowód uzupełniający, a więc taki, który nie był przedstawiony i oceniony w postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżoną decyzją¹⁶. Po

¹² Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., II OSK 1154/16.

¹³ Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r., I OSK 2100/23.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00.

¹⁵ L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka, *Słowo ustępne* [w:] „Bezpieczeństwo prawne i obrotu prawnego w Polsce” pod red. L. Bieleckiego, J. Mojaka i A. Żywickiej, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2019, s. 5.

¹⁶ M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalasieńska [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 8, Legalis 2023, art. 106. Jak zauważa B. Dauter Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie mają tego waloru

trzecie, przepis ten określa przesłanki przeprowadzenia dowodów w postępowaniu sądowoadministracyjnym: pozytywną – jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz negatywną – jeżeli nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Dowód uzupełniający z dokumentów sąd może przeprowadzić zarówno z urzędu, jak i na wniosek¹⁷.

Zakres postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest determinowany podstawową funkcją tego postępowania, tj. oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego w określonym stanie faktycznym. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym i w konsekwencji dokonywanie przez ten sąd ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uzasadnionym celami postępowania administracyjnego i powinno umożliwiać sądowi dokonywanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Oznacza to, że sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej w postępowaniu administracyjnym. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym nie służy do zwalczania ustaleń faktycznych poczynionych w postępowaniu administracyjnym, z którymi strona się nie zgadza¹⁸.

Dążenie przez sąd administracyjny do ustalenia w postępowaniu dowodowym stanu faktycznego sprawy administracyjnej pozostawałoby w jaskrawej sprzeczności z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Ustalenie stanu faktycznego sprawy w oparciu o konkretne dowody zgromadzone w postępowaniu administracyjnym jest zadaniem organu administracji publicznej. Rolą właściwego WSA jest natomiast ocena, czy organ ten stosował właściwie obowiązującą go procedurę oraz czy dokonał prawidłowej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji przepisów prawa materialnego¹⁹. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo NSA, który w wyroku z 4 listopada 2005 r. stwierdził, że użyte w art. 106 § 3 p.p.s.a określenie "niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości" należy odnosić do istotnych wątpliwości związanych z oceną czy zaskarżony akt jest zgodny

dowody, które w istocie mają charakter opinii biegłego – por. wyrok NSA (7) z 25.09.2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001/1, poz. 1. W krytycznej glosie do tego wyroku A. Skoczylas podniósł, że dowód z dokumentu zawierającego tzw. prywatną opinię biegłego może być dopuszczony przez sąd administracyjny jedynie dla oceny, czy organy administracji publicznej ustaliły stan faktyczny sprawy administracyjnej zgodnie z unormowaniami procedury administracyjnej, a następnie tego, czy prawidłowo dokonały subsumcji przepisu prawa materialnego do poczynionych ustaleń faktycznych (por. A. Skoczylas, Glosa do wyroku NSA z 25.09.2000 r., FSA 1/00, OSP 2001/2, poz. 19) – zob. B. Dauter [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. IX, LEX/el. 2024, art. 106.

¹⁷ M. Karolak, *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi - ujęcie technicznoprawne*, ZNSA 2023, nr 4, s. 45-66, LEX/el. 2023.

¹⁸ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. V, Lex/el.2021, art. 106.

¹⁹ P.G. Bartosz-Burdiak, op. cit.

z prawem, nie zaś do istotnych wątpliwości związanych z ustaleniami stanu faktycznego²⁰.

Tak określony zakres postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym jest konsekwencją wskazanej na wstępie istoty działalności sądów administracyjnych, które mają sprawować kontrolę zgodności z prawem zaskarżonego działania organów administracji publicznej, a nie zastępować ich w załatwianiu spraw administracyjnych, w tym w prowadzeniu postępowania dowodowego w celu wyjaśnienia i załatwienia sprawy. Z uwagi na ograniczony tego postępowania uznano, aby do dowodów z dokumentu stosować odpowiednio przepisy procedury cywilnej²¹.

Skorzystanie przez sąd z możliwości przeprowadzenia dowodów uzupełniających powinno mieć miejsce w przypadku gdy analiza dokumentów jest niezbędna do dokonania kontroli legalności zaskarżonego aktu. Jeśli z takich dowodów wynikają wnioski co do stanu faktycznego odmienne od ustalonych przez organy wówczas zachodzi przesłanka uchylenia zaskarżonej decyzji lub postanowienia w całości albo w części z uwagi na naruszenie zasady wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Niedopuszczalne jest natomiast prowadzenie przez sąd administracyjny nowego postępowania wyjaśniającego, w którym dokonano ustaleń nie znajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy administracyjnej. Ograniczony zakres dowodów wynikający z art. 106 § 3 p.p.s.a. stanowi potwierdzenie istoty tej instytucji postępowania sądowoadministracyjnego, która nie powinna być instrumentem pozwalającym sądowi na prowadzenie samodzielnego postępowania dowodowego i zastępowanie w tym zakresie organu administracji publicznej²². Materiał dowodowy zebrany przez sąd administracyjny nie służy ustalaniu stanu faktycznego sprawy ani zwalczaniu ustaleń faktycznych, z którymi strona się nie zgadza. Ma natomiast na celu weryfikację kompletności materiału dowodowego zgromadzonego w aktach administracyjnych sprawy oraz prawidłowości opartych na nich ustaleń organu administracji publicznej w zakresie stanu faktycznego. Sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. 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 uzupełnić²³. Aby przeprowadzić uzupełniający dowód z dokumentów sąd musi powziąć wątpliwość, o której w tym przepisie mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a.²⁴.

Dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów uzupełniających zależy od uznania sądu, przy czym sąd, ustalając stan faktyczny, sprawdza jedynie, czy organy administracji nie naruszyły właściwych przepisów procedury

²⁰ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2005 r., I FSK 239/05.

²¹ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 19. Projekt dostępny w SIP Lex, dalej: projekt p.p.s.a.

²² Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2005 r., I FSK 239/05.

²³ B. Dauter, op. cit.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II FSK 1306/08, Legalis.

administracyjnej, w tym także czy w sposób wyczerpujący rozpatrzyły cały materiał dowodowy i czy właściwie oceniły zebrane dowody. Z tego też względu nie może on uzupełniać braków postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez organ administracji, gdyż jego kompetencje obejmują jedynie dokonanie oceny postępowania wyjaśniającego organów administracji i na tej podstawie – oddalenie skargi bądź jej uwzględnienie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracyjny. W orzecznictwie wskazuje się ponadto, że zmiana stanu faktycznego lub prawnego, która nastąpiła po wydaniu zaskarżonej decyzji, zasadniczo nie podlega uwzględnieniu. Sąd uwzględnia jednak nowe fakty lub dowody, które istniały w dacie wydania decyzji, a nie były znane organowi administracji publicznej, jeżeli zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania²⁵.

Odrębną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest zagadnienie obligatoryjności przeprowadzenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym. W cytowanym na wstępie orzeczeniu z 28 lutego 2018 r. możliwość przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego uznana została za uprawnienie sądu administracyjnego. W doktrynie zaprezentowano również dalej idący pogląd, zgodnie z którym dopuszczenie dowodu uzupełniającego jest nie tylko uprawnieniem sądu administracyjnego, lecz także jego obowiązkiem²⁶. Stanowisko to jest uzasadnione zwłaszcza w kontekście wskazanego na wstępie nadrzędnego celu poszczególnych postępowań jakim jest dążenie do ustalenia prawdziwego stanu rzeczy.

SPECYFIKA DZIAŁALNOŚCI NSA A POSTĘPOWANIE DOWODOWE

Ustawodawca w sposób enumeratywny określił katalog spraw, objętych właściwością NSA. Sąd ten rozstrzyga wyłącznie w sprawy sądowoadministracyjne, które zostały wymienione w przepisach p.p.s.a. albo też w przepisach innych ustaw, czyli bezpośrednio i wprost w przepisach prawa. Rozwiązanie takie stanowi rezultat przyjętego przez prawodawcę ogólnego założenia odnośnie do podziału kompetencji pomiędzy WSA oraz NSA i wynikającego stąd domniemania właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych. Zadaniem NSA jest nadzorowanie działalności WSA w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do

²⁵ Zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalasńska, op.cit., nb. 2 i cytowane tam orzeczenia NSA.

²⁶ Sąd powinien dążyć do poznania prawdy, która jest podstawą wydania prawidłowego rozstrzygnięcia, a dopuszczenie dowodu z dokumentu, jeżeli przyczyni się do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, jest nie tylko uprawnieniem tego sądu, ale i jego obowiązkiem – zob. M. Sieradzka [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz. (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 2, Legalis 2023, art. 106.

właściwości NSA na mocy innych ustaw²⁷. W konsekwencji w literaturze przedmiotu kompetencje NSA klasyfikuje się z punktu widzenia charakteru sprawy sądowoadministracyjnej na następujące rodzaje: 1. kompetencje charakterystyczne dla sądu odwoławczego (art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), 2. kompetencje charakterystyczne dla sądu sprawującego nadzór judykacyjny (art. 15 § 1 pkt 2 i 3 oraz art. 172 p.p.s.a), 3. kompetencje charakterystyczne dla sądu administracyjnego pierwszej instancji (art. 15 § 1 pkt 4 i 5 w zw. z art. 15 § 2 p.p.s.a.)²⁸.

NSA jako sąd drugiej instancji, rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wydawanych przez WSA, a więc od postanowień i wyroków, co stanowi kompetencję sądu odwoławczego, realizującego zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego²⁹. Od orzeczeń wydanych przez NSA nie przysługuje żaden środek odwoławczy, są one prawomocne z chwilą ich ogłoszenia³⁰. Charakterystyczną kompetencją NSA jako sądu sprawującego nadzór judykacyjny stanowi podejmowanie uchwał, których celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Ustawodawca przewidział możliwość podejmowania zarówno uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (tzw. uchwał konkretnych), jak i uprawnienie do podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (tzw. uchwał abstrakcyjnych)³¹. NSA rozpoznaje spory, o których mowa w art. 4 p.p.s.a.³², oraz inne sprawy należące do właściwości tego sądu na podstawie odrębnych ustaw. W tym

²⁷ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm. art. 3 § 2.

²⁸ J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 8, Legalis 2023, art. 15.

²⁹ Do środków odwoławczych na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego zalicz się skargę kasacyjną (art. 174 p.p.s.a.) oraz zażalenie (art. 193 p.p.s.a.). Jak zauważa W. Sawczyn celowe osłabienie tej kompetencji stanowią tzw. kompetencje autokontrolne WSA. Mianowicie zgodnie z art. 179a p.p.s.a, jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej NSA, WSA stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie, rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Z kolei zgodnie z art. 195 § 2 p.p.s.a, jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przysyłając aktu NSA, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo – zob. W. Sawczyn [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 2, Legalis 2023, art. 15.

³⁰ Zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GZ 187/07, postanowienie NSA z dnia 27 maja 2008 r., II GSK 254/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2005 r., IV SA/Wa 446/05.

³¹ Środkami nadzoru judykacyjnego NSA są także orzekanie o unieważnieniu prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (art. 172 p.p.s.a.) oraz orzekanie w sprawach skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a p.p.s.a.).

³² Zgodnie z art. 4 p.p.s.a. sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

zakresie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przysługują kompetencje charakterystyczne dla sądu pierwszej instancji. Ustawodawca umożliwia rozszerzenie zakresu właściwości NSA przez prawodawcę zwykłego w treści odrębnych od p.p.s.a. ustaw. Unormowanie to ma charakter wyjątkowy od ogólnej zasady zamkniętego katalogu właściwości NSA i powinno być interpretowane w sposób ścisły i wykorzystywane z umiarem³³.

Do postępowania przed NSA w zakresie, w którym ustawodawca nie przewiduje szczególnych uregulowań znajdują zastosowanie odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym³⁴. Reguły techniki legislacyjnej dopuszczają posłużenie się odesłaniem, a więc zamieszczeniem w akcie prawnym przepisu stanowiącego, że właściwa norma znajduje się, przynajmniej w części, w tekście innego przepisu. Cechą przepisów zawierających odesłania jest bowiem ich niesamodzielność treściowa, co oznacza że nie można z nich odekodować pełnej normy postępowania. Jeśli przepis, do którego odsyła się, normuje inną instytucję prawną, to w przepisie odsyłającym używa się zwykle sformułowania o odpowiednim stosowaniu³⁵. Jedną z takich kwestii dotyczy tytułowej możliwości odpowiedniego wykorzystania uregulowań w zakresie dopuszczalności nowych dowodów w postępowaniu przed NSA.

Jak zauważają Roman Hauser i Wojciech Piątek kluczem do zrozumienia zastosowanego przez ustawodawcę zabiegu jest pojęcie „odpowiedniego stosowania prawa”, które z jednej strony stwarza szerokie pole do interpretacji, a z drugiej strony nie daje w łatwy sposób jednoznacznego jej rezultatu. Istotnego znaczenia nabiera w takiej sytuacji orzecznictwo sądowe oraz poglądy wypowiedziane przez przedstawicieli doktryny³⁶. Według Józefa Nowackiego odpowiednie stosowanie prawa nie ma jednolitego charakteru i oznacza różne możliwości stosowania omawianych przepisów: 1. stosowanie pełne, czyli odpowiednie przepisy prawa bez żadnych zmian w ich dyspozycji są stosowane do drugiego zakresu odniesienia, przepisy nie są w tej sytuacji modyfikowane; 2. stosowanie ze zmianami; 3. niestosowanie w ogóle, czyli przepisy te nie mogą być zastosowane, przede wszystkim ze względu na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla normowania tych stosunków, „do których miałyby one być stosowane odpowiednio”³⁷.

Tak rozumiana „odpowiedniość” oznacza, że przepis odsyłający nigdy nie nakazuje mechanicznego stosowania przepisów, do których odsyła, lecz za to

³³ J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda, op.cit. Zob. art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725 ze zm. oraz art. art. 48 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.

³⁴ Art. 193 p.p.s.a.

³⁵ M. Karolak, op. cit.

³⁶ R. Hauser, W. Piątek [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji*. Komentarz, Legalis 2024, art. 18.

³⁷ J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, *„Państwo i Prawo”* 1964, z. 3, s. 370.

obliguje do rozpatrzenia, w jakim sensie, w jakim zakresie oraz w jaki sposób należy je stosować. Stosowanie „odpowiednie” to stosowanie adekwatne i dostosowane do natury materii, którą określa przepis podstawowy, oraz uwzględniające treść i cel przepisów tę materię regulujących. Odesłania tego typu wymagają od interpretatora dokonania oceny przydatności i adekwatności przepisów odniesienia do materii, do której mają być stosowane odpowiednio. Ocena taka determinuje, czy dany przepis odniesienia zastosowany będzie wprost, z niezbędnymi zmianami, czy też nie zostanie zastosowany w ogóle. Stosowanie „odpowiednie” oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania oraz pełne uwzględnienie charakteru i celu danej regulacji prawnej i wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane. Modyfikacji podlegać mogą wyłącznie przepisy odniesienia, a nie przepisy aktu prawnego, który zawiera odesłanie z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania. Pierwszeństwo zawsze mają przepisy podstawowe, a nie przepisy odniesienia. W razie wątpliwości należy wybrać rozwiązanie bliższe specyfice i celom regulacji podstawowej³⁸.

Brak pewności co do intencji ustawodawcy jest argumentem przemawiającym za sięgnięciem do uzasadnienia projektu analizowanego aktu prawnego. Zasadniczą rolą takiego uzasadnienia jest poinformowanie odbiorcy o intencjach ustawodawcy odnoszących się do poszczególnych regulacji zawartych w projektowanym akcie prawnym. Uzasadnienie jest przestrzenią, którą legislator powinien wypełnić opisem swoich zamiarów co do brzmienia normy prawnej oraz celów, jakie zamierza osiągnąć. Opis tego rodzaju nie jest tworzony „sam dla siebie”. Uzasadnienie jest rodzajem dialogu nawiązywanego przez prawodawcę z odbiorcami prawa. Znaczenie uzasadnienia uwidacznia się zwłaszcza wówczas, gdy w nowym akcie prawnym przewiduje się nieoczywiste, złożone, nowatorskie konstrukcje. Wówczas tym bardziej konieczne jest wytłumaczenie odbiorcom, jaki jest kontekst tych unormowań i czemu dokładnie mają one służyć. Uzasadnienie, oprócz tego, że obrazuje intencje prawodawcy, powinno także być pomocne przy rozstrzyganiu wątpliwości związanych z interpretacją konkretnych przepisów zawartych w projekcie³⁹.

W uzasadnieniu projektu p.p.s.a, w części dotyczącej działu III, obejmującej art. 106 wskazano m.in., że w dziale tym że unormowane zostały istotne dla całej procedury przed sądami administracyjnymi czynności stron i sądu, sposób ich podejmowania, gwarancje procesowe oraz skutki prawne tych czynności. Sformułowany „istotne dla całej procedury” wskazuje, że autor projektu miał na myśli każdy etap postępowania sądowoadministracyjnego, zarówno przed sądami wojewódzkimi jak i NSA. Podkreślono także, że pomimo brzmienia tytułu działu III, z którego wynika, że normuje się w nim tylko

³⁸ M. Karolak, op. cit.

³⁹ M. Gubała, *Uzasadnienie jako element projektu aktu normatywnego*, <https://szkolenia.rpwa.pl/blog/uzasadnienie-jako-element-projektu-aktu-normatywnego/>, [dostęp: 21.01.2025].

postępowanie przed sądem pierwszej instancji, to jednakże ze względu na odesłanie zawarte w dziale IV (art. 193 p.p.s.a.) przepisy tego działu stosuje się odpowiednio w postępowaniu przed NSA, jeżeli ustawa nie zawiera w tym względzie przepisów szczególnych. Takie rozwiązanie podyktowane zostało praktyką stosowaną we wszystkich procedurach sądowych.

Należy zauważyć, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie jakichkolwiek regulacji, które jednoznacznie przewidywałyby możliwość dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu przed NSA. Możliwość taka nie została również jednoznacznie wyłączona. Uwzględniając dotychczasowe rozważania uprawnionym jest wniosek, że w postępowaniu przed NSA możliwym jest dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

Za dopuszczalnością nowych dowodów w postępowaniu kasacyjnym opowiadają się również przedstawiciele doktryny. Zdaniem Wojciecha Piątka pomimo wątpliwości w orzecznictwie nie można wówczas z góry wykluczyć dopuszczenia i przeprowadzenia w celu dokonania ustaleń dających podstawę do oceny zgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Jednocześnie autor ten aprobuje pogląd, że nie może ono prowadzić do ustalenia stanu faktycznego w zastępstwie organu administracji publicznej⁴⁰. Stanowisko to podziela Bogusław Dauter podkreślając, że teza oparta na argumencie związania NSA granicami skargi kasacyjnej nie jest przekonująca, zwłaszcza jeżeli strona wnosi o przeprowadzenie dowodu z dokumentu przez NSA w ramach zarzutu naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 191 p.p.s.a.⁴¹. Za możliwością przeprowadzania dowodów przed NSA opowiada się również Hanna Knysiak-Sudyka. Postępowanie to powinno charakter uzupełniający i ograniczony do dowodu z dokumentów. Wymaga również jednoczesnego spełnienia dwóch warunków w postaci niezbędności do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i braku nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie⁴². W ocenie autora niniejszego artykułu argumentacja ta jest zasadna.

PODSUMOWANIE

Mając na względzie przedstawione rozważania uprawnionym jest sformułowanie stosownych wniosków. Zadaniem każdego sądu administracyjnego jest kontrola działalności administracji publicznej polegająca na ocenie legalności czynności organów podejmowanych uprzednio prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Sąd administracyjny, nie zastępując administracji publicznej, władczo ingeruje w jej działalność poprzez ocenę i ewentualne eliminowanie tych działań administracji, które uzna za niezgodne z prawem, albo pozostawianie ich w obrocie prawnym w wyniku

⁴⁰ W. Piątek [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 2, Legalis 2023, art. 193.

⁴¹ B. Dauter, op.cit.

⁴² H. Knysiak-Sudyka [w:] T. Woś (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, Lex/el. 2016, art. 193.

uznania ich za zgodne z prawem i oddalenia skargi⁴³. Konsekwencją takiego sposobu określenia roli sądów administracyjnych jest m.in. specyficzny charakter postępowania dowodowego.

Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie formułowały odmienne stanowiska dotyczące dopuszczalności nowych dowodów w postępowaniu przed NSA, a sytuacja taka jest niewskazana z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego zakładającego m.in. spójność i stabilność systemu prawa.

Co do zasady sąd administracyjny orzeka na podstawie materiału faktycznego i dowodowego sprawy zgromadzonego w postępowaniu przed organami administracji. Sąd ten może prowadzić postępowanie dowodowe w ograniczonym zakresie. Dowody przed sądem administracyjnym mogą być dopuszczane i przeprowadzane wyłącznie w tzw. postępowaniu uzupełniającym. Ustawodawca unormował tę kwestię w odniesieniu do wojewódzkich sądów administracyjnych.

W postępowaniu przed NSA w zakresie, w którym nie ustanowiono odrębnych uregulowań znajdują zastosowanie odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Ustawodawca nie wprowadził unormowań przewidujących wyraźnie możliwość dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu przed NSA. Jednocześnie nie ustanowił przepisów wyraźnie wykluczających taką możliwość. Regulacje dotyczące postępowania dowodowego są istotne dla całej procedury przed sądami administracyjnymi, co oznacza że powinny być uwzględniane w postępowaniu przed NSA na podstawie art. 134 p.p.s.a.

Wreszcie za możliwością dopuszczania i przeprowadzania nowych dowodów w postępowaniu przed NSA przemawia również przytoczone w niniejszym artykule stanowisko prezentowane w doktrynie.

W związku z powyższym należy uznać, że sformułowana we na wstępie teza została udowodniona. Dopuszczenie i przeprowadzanie nowych dowodów w postępowaniu przed NSA jest możliwe pomimo braku unormowań regulujących tę kwestię bezpośrednio.

Bibliografia

Bartosz-Burdiak P.G., *Zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym – jak unikać błędów przy inicjowaniu postępowań i w czasie ich trwania*, https://www.temidium.pl/arttykul/zasady_postepowania_dowodowego_w_postepowaniu_sadowoadministracyjnym_jak_unikac_bledow_przy_inicjowaniu_postepowan_i_w_czasie_ich_trwan-2382.html#_ftn1 [dostęp 21.04. 2025].

⁴³ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 8, Legalis 2023, art. 3.

Bielecki L., Mojak J., Żywicka A. (red.), *Bezpieczeństwo prawne i obrotu prawnego w Polsce*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2019.

Chałubińska-Jentkiewicz K., *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienia definicyjne*, „Cybersecurity and Law”, Tom (2)/2019.

Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.

Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2024.

Gubała M., *Uzasadnienie jako element projektu aktu normatywnego*, <https://szkolenia.rpwa.pl/blog/uzasadnienie-jako-element-projektu-aktu-normatywnego/>, [dostęp: 21.01.2025].

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Legalis 2024.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, Legalis 2023.

Karolak M., *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi - ujęcie technicznoprawne*, ZNSA 2023, nr 4, LEX/el. 2023.

Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Lex/el.2021.

Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 370.

Skoczylas A., Szustakiewicz P. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023.

Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Lex/el. 2016, art. 193.

Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, Wolters Kluwer Polska 2007.

**ADMISSIBILITY OF NEW EVIDENCE IN PROCEEDINGS BEFORE THE
SUPREME ADMINISTRATIVE COURT. OBSERVATIONS IN THE CONTEXT
OF LEGAL SECURITY**

Abstract

An administrative court may conduct evidence proceedings to a limited extent. The legislator has standardised this issue explicitly with regard to provincial administrative courts. The possibility of admitting and conducting new evidence in proceedings before the NSA is the subject of divergence in case law. Such a situation is undesirable from the point of view of legal security understood as coherence and stability of the legal system and, above all, its interpretation.

Keywords: administrative court proceedings, evidence, legal security.