

*Jeden obraz jest wart więcej niż tysiąc słów –
a picture is worth a thousand words/one look
is worth a thousand words.*

Zdjęcie jako dowód w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Przywołane powiedzenie, stanowiące motto tej wypowiedzi, łączy się z Panem Profesorem Jerzym Supernatem co najmniej w kilku aspektach. Przede wszystkim nawiązuje do konwencji wyjątkowego dzieła autorstwa Pana Profesora, jakim jest *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*¹. Dzieło to, zwłaszcza jego część stanowiąca „Krótki słownik terminów środowiska administratywistów”, ujawnia cenną i cioną skłonność Pana Profesora do dokumentowania życia naukowego i okołonaukowego środowiska administratywistów, także za pomocą zdjęć². Zdjęć też dotyczą niektóre hasła zawarte w *Słowniku*, w tym hasło „każde zdjęcie ma swoją historię”³. Przywołane powiedzenie przypomina wreszcie o niewątpliwiej wartości dowodowej zdjęć, również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym jednak dowód ze zdjęcia stanowi kwestię problematyczną, co będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Przyjmuję w tym opracowaniu, że zdjęciem jest obraz zapisany dowolną techniką. Zdjęcie utożsamia się zwykle z fotografią, choć ta ostatnia częściej rozumiana jest jako obraz wykonany techniką fotograficzną w sposób profesjonalny lub artystyczny.

W pierwszej kolejności wskazać wypada, że ramy postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym wyznacza przede wszystkim art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴, zgodnie z którym sąd może z urzędu lub na wnio-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0001-9584-9821.

¹ Wrocław 2022.

² Zob. również: supernat.pl.

³ J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 837.

⁴ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej jako p.p.s.a.

sek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Prowadzenie postępowania wyjaśniającego należy do kompetencji dyskrejonalnych sądu administracyjnego, na co wskazuje sformułowanie „sąd może”, przy czym inicjatywa dowodowa może pochodzić zarówno od stron postępowania, jak i od sądu – z urzędu. Przywołany przepis wskazuje też na charakter postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako postępowania uzupełniającego, z czym też wiążą się przesłanki niezbędności do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i brak nadmiernego przedłużenia postępowania. Samo ograniczenie zakresu tego postępowania do dowodów z dokumentów musi być również traktowane jako istotne ograniczenie omawianego postępowania dowodowego.

W doktrynie zauważono, że „analiza ustawowego kontekstu terminu «dowód», którym posłużono się w art. 106 § 3 p.p.s.a., prowadzi do wniosku, iż należy go rozumieć jako postępowanie dowodowe, a więc dokonywanie czynności, w czasie których materiał dowodowy jest poszukiwany i zbierany, a poszczególne dowody – prezentowane i zbierane. Mając na uwadze zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej, powiedzieć należy, iż czynności te mają doprowadzić do ujawnienia wszystkich okoliczności sprawy, które posłużą sądowi do przeprowadzenia rozumowania obejmującego swym zasięgiem postępowanie organów administracji publicznej, w tym podatkowych czy celnych, ustalających stan faktyczny sprawy będącej przedmiotem postępowania kontrolnego. Dokonywana tak ocena postępowania organu, którego działanie lub zaniechanie zaskarżono, służy sformułowaniu wniosków w przedmiocie legalności sposobu ustalania stanu faktycznego. Mają one wskazywać, czy badane zachowanie organu administracji publicznej było zgodne z prawem, a więc z obowiązującymi wzorcami ujętymi w konkretnych normach prawnych. Ustalenia identyfikujące ewentualne rozbieżności oraz ich przyczyny dają natomiast podstawę do formułowania wiążących organ administracji wskazań co do dalszego postępowania”⁵. Niewątpliwie aktualne jest także stanowisko, zgodnie z którym „zakres postępowania dowodowego determinowany jest podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego – oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa materialnego”⁶.

⁵ A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2, s. 44.

⁶ K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 57.

Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dostrzega się i akcentuje, że celem postępowania dowodowego przed 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 administracyjnej”⁷. Do kwestii tej odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., I GSK 975/18, wskazując: „sąd administracyjny nie dokonuje własnej oceny materiału dowodowego bowiem w ramach uprawnień określonych art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. jego działania ograniczają się do kontroli działalności administracji publicznej poprzez badanie legalności, tj. zgodności z prawem (materialnym oraz zasadami postępowania administracyjnego) decyzji administracyjnych, a przepis art. 106 § 3 p.p.s.a. odnoszący się do uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu w postępowaniu przed sądem administracyjnym stanowi o jego dopuszczalności w sytuacji, gdy wnioskowany (bądź dopuszczony z urzędu) dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu. Celem tego postępowania nie jest bowiem ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie – czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń”. W wyroku z 10 października 2018 r., II OSK 2539/16, Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na poglądy doktryny, stwierdził, że: „W piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że 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 (por. J.P. Tarno, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 265). Wedle art. 133 § 1 zd. 1 p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, a więc rozpatruje sprawę co do reguły na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W drodze wyjątku, zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd może przeprowadzić dowód uzupełniający z dokumentów, «jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie». Zakres postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest dostosowany do funkcji tego postępowania, której celem jest ocena zgodności z prawem procesu zastosowania przez organy administracji publicznej norm

⁷ Wyrok NSA z dnia 6 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006/2/45, Lex nr 180250. Wszystkie przywołane wyroki NSA dostępne są w bazie orzeczeń sądów administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

prawa do określonego stanu faktycznego. Postępowanie dowodowe i dokonywanie w jego trakcie ustaleń faktycznych przez sąd administracyjny jest dopuszczalne jedynie w powyższym zakresie. W judykaturze trafnie zauważa się, że celem postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a. jest ocena, czy organy prawidłowo ustaliły ten stan i czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń. To zaś oznacza, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym nie może zmierzać do rozpatrzenia sprawy, w tym ustalania stanu faktycznego sprawy. Tym samym w postępowaniu przed sądem administracyjnym strona nie może oczekiwać, iż sąd będzie prowadził postępowanie dowodowe i ustalał stan faktyczny sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 2747/14, Lex nr 2119358). Z art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika, że postępowanie dowodowe może być prowadzone tylko jako postępowanie uzupełniające, ograniczone do dowodów z dokumentów. Prowadzenie jakichkolwiek innych dowodów poza dowodami z dokumentów, np. dowodu ze zdjęć, opinii biegłego czy też oględzin, jest niedopuszczalne”.

Przywołany wyrok jest przykładem dość restrykcyjnego podejścia Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozumienia dowodu z dokumentów, podobnie jak wyrok z 25 listopada 2009 r., II GSK 219/09, w którym wskazano, że: „Pojęcie dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, na mocy odesłania zawartego w art. 106 § 5 p.p.s.a., należy interpretować w kontekście zapisów art. 244 i 245 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm. – dalej jako k.p.c.). Pomijając w tym miejscu pozostałe przesłanki dopuszczalności postępowania dowodowego określonego w art. 106 § 3 p.p.s.a. (tj. niezbędność jego przeprowadzenia dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz fakt, iż nie może ono powodować nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie), nie został spełniony podstawowy warunek jakim jest wystąpienie w sprawie dokumentu urzędowego lub prywatnego. Zdjęcie satelitarne pozyskane w tej sprawie z portalu ZUMI nie stanowi bowiem ani dokumentu urzędowego, ani też dokumentu prywatnego w rozumieniu art. 244 i art. 245 k.p.c. Oczywiście 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 następcej kontroli działalności organów administracyjnych)”.

Kwestia rozumienia dowodu z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie dotyczy oczywiście tylko zdjęć, chociaż wydaje się, że właśnie zdjęcia oraz wydruki stron internetowych obrazujące np. mapy, ortofotomapy stanowią częsty element argumentacji stron postępowania sądowoadministra-

cyjnego. W odniesieniu do innych środków dowodowych szczególnie doniosły w praktyce wydaje się problem przywoływania opinii biegłych jako opinii prywatnych. Tej kwestii dotyczył wyrok Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00⁸, którego teza stanowi, że w świetle art. 52 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁹ nie ma wystarczających podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego. Zbieżność art. 52 ust. 1 ustawy o NSA z art. 106 § 3 p.p.s.a. pozwala uwzględnić wyrok z 2000 r. w rozważaniach dotyczących aktualnego modelu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na odesłanie zawarte w art. 106 § 5 p.p.s.a., zgodnie z którym do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Odesłanie to ma istotne znaczenie, także dlatego, że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiuje dokumentu ani dowodu z dokumentu. Pomijając w tym miejscu szczegółową analizę zakresu tego odesłania¹⁰, trzeba uwzględnić przepisy zawarte w oddziale pt. „Dokumenty”, w tym szczególnie na art. 243¹ k.p.c., zgodnie z którym przepisy tego oddziału stosuje się do dokumentów zawierających tekst, umożliwiających ustalenie ich wystawców. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na genezę tej regulacji związaną z wejściem w życie 8 września 2016 r. przepisów, które wprowadziły po raz pierwszy w historii prawa cywilnego legalną definicję dokumentu, a także formę dokumentową czynności prawnej (art. 77³, 77², 65¹, 73 § 1 i art. 74 Kodeksu cywilnego (k.c.)). W ślad za tym 7 listopada 2019 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego obejmująca również postępowanie dowodowe, w tym dowód z dokumentu (art. 243²)¹¹. Jak wskazuje T. Ereciński, „Do czasu wejścia w życie ustawy z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks po-

⁸ ONSA 2001 z. 1, poz. 1. Zob. również A.P. Skoczyła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00*, OSP 2001, nr 2, poz. 19.

⁹ Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm. Art. 52 ustawy o NSA stanowił: „1. Sąd orzeka na podstawie akt sprawy, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 39 ust. 1. 2. Sąd może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie; w przeciwnym razie uchyli zaskarżony akt lub czynność i zwróci akta organowi, którego działanie zostało zaskarżone, wskazując w uzasadnieniu orzeczenia zakres postępowania dowodowego, które organ ten ma uzupełnić”.

¹⁰ Zob. M. Karolak, *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi – ujęcie technicznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, z. 4(109), s. 45–66.

¹¹ K. Knoppek, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, Warszawa 2021, art. 243¹.

stępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311 ze zm.), tj. do 8.09.2016 r., ani Kodeks cywilny ani Kodeks postępowania cywilnego nie definiowały pojęcia «dokument». W prawie procesowym przyjmowano, że istotą dokumentu jest niewątpliwie to, że daje on wyraz wiadomości, która utrwalona jest pismem lub innymi znakami na określonym materiale. Z całości przepisów Kodeksu wynikało, że dokumentem w znaczeniu procesowym jest tylko dokument pisemny. Rysunki, plany, fotografie, szkice także mogą być dowodami w postępowaniu cywilnym, ale Kodeks zaliczał je do innych niż dokument środków dowodowych i nakazywał stosować do nich odpowiednie przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentu¹². Dalej T. Ereciński wskazuje dobitnie, że „W dodanym do Kodeksu cywilnego, ustawą z 10.07.2015 r., art. 77³ przesądzono, że dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Wprowadzenie ustawowej definicji dokumentu, przez ustalenie znaczenia jednego z podstawowych terminów prawa cywilnego, zrealizowało cele porządkowe, a przy okazji jednoznacznie zerwało z tradycyjnym rozumieniem tego pojęcia jako informacji utrwalonej wyłącznie w postaci pisma, dając w ten sposób wyraz szerokiemu ujęciu dokumentu. Definicja dokumentu w art. 77³ k.c. została sformułowana przy zastosowaniu kryterium przedmiotowo-funkcjonalnego”¹³.

Zwrócić trzeba również uwagę na treść art. 308 k.p.c. znajdującego się w oddziale pt. „Inne środki dowodowe”, który również został zmieniony ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. i stanowi obecnie, że dowody z innych dokumentów niż wymienione w art. 243¹, w szczególności zawierających zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, sąd przeprowadza, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów.

Zestawienie art. 243¹ i art. 308 k.p.c. daje asumpt do wyodrębnienia dwóch kategorii dokumentów: zawierających tekst, których dotyczy art. 243¹ k.p.c., a także dokumentów zawierających inną treść niż tekst, których dotyczy art. 308 k.p.c. Dokumenty drugiego rodzaju mogą zawierać, jak wskazuje T. Ereciński, zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, ale także fotografie, plany, rysunki, zapisy dźwięku, filmy, wydruki komputerowe, w tym wydruki zawierające wiadomości e-mailowe¹⁴.

Nie budzi zatem wątpliwości, że regulacja k.p.c. odnosząca się do dowodu z dokumentu, do której odsyła art. 106 § 5 p.p.s.a., przeszła zmiany, których

¹² T. Ereciński, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, Lex/el. 2022, art. 243¹.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

efektem jest szerokie rozumienie dowodu z dokumentu, obejmującego zarówno dowód z dokumentu zawierającego tekst, jak i dowodu z dokumentu zawierającego inną treść niż tekst. W mojej ocenie to szerokie rozumienie powinno być również uwzględniane przy odpowiednim stosowaniu przywołanych przepisów w postępowaniu dowodowym prowadzonym przez sąd administracyjny, na podstawie art. 106 § 5 p.p.s.a. W konsekwencji nie jest wykluczone przeprowadzenie dowodu ze zdjęcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeśli tylko dowód ten będzie miał charakter uzupełniający, zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a.

Poczynione uwagi dają asumpt do sformułowania pytania, czy zasadne jest utrzymywane konsekwentnie od art. 52 ustawy o NSA z 1995 r. ograniczenie środka dowodowego dostępnego sądowi administracyjnemu do dowodu z dokumentu, czy też należałoby rozważyć zniesienie tego ograniczenia na rzecz przyznania sądowi administracyjnemu kompetencji do dyskrecjonalnej oceny dopuszczalności przeprowadzenia uzupełniającego dowodu innego niż dowód z dokumentu. Można zaryzykować twierdzenie, że kwestia rodzaju środka dowodowego czy też rodzaju dowodu dopuszczalnego przed sądem administracyjnym jest wtórna wobec uzasadnionego, a nawet koniecznego w modelu kasatoryjnym ograniczonego (uzupełniającego) charakteru postępowania dowodowego.

Zbieżny z tym jest również postulat skonstruowania odrębnego, „skrojonego na miarę” sądowej kontroli administracji publicznej i procedury sądowoadministracyjnej, modelu postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, służącemu w większym stopniu efektywności ochrony sprawowanej przez sądy administracyjne¹⁵. Obecna regulacja postępowania dowodowego, ze względu na odesłanie zawarte w art. 106 § 5 p.p.s.a., uzależnia w tym istotnym aspekcie postępowanie sądowoadministracyjne od regulacji postępowania cywilnego i zachodzących w nim zmian, które w sposób oczywisty nie uwzględniają uwarunkowań, celów, potrzeb sądowej kontroli administracji publicznej.

¹⁵ Zob. ostatnio Z. Kmiecik, *Modele sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] G. Łaszczyca, W. Piątek (red.), *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023, s. 252–269.