

Agnieszka KRAWCZYK*

 <https://orcid.org/0000-0003-3747-2493>

**ZASADA INKWIZYCYJNOŚCI W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM
I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM W AUSTRII – RECENZJA KSIĄŻKI
MARTINA TRAUSSNIGGA *DER UNTERSUCHUNGSGRUNDSATZ IM
VERWALTUNGSVERFAHREN UND IN DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT*,
VERLAG ÖSTERREICH, WIEN 2024, SS. 225**

1. Wstęp

Recenzowana książka stanowi pierwsze w nauce austriackiej monograficzne opracowanie problematyki inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym, aktualnej tam po reformie sądownictwa administracyjnego z 2012 r. (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*)¹ również w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Z chwilą zmiany kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych z kasacyjnej na reformatoryjną² zyskały one związane z tym uprawnienie (i obowiązek) do samodzielnego ustalania stanu faktycznego zastrzeżonego dotąd tylko dla organów prowadzących postępowanie administracyjne. Z perspektywy polskiego czytelnika, przywykłego do typowego dla kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego braku możliwości prowadzenia przez sąd postępowania dowodowego, interesujące mogą okazać się poczynione w monografii ustalenia na temat skutków włączenia zasady inkwizycyjności w ramy postępowania sądowoadministracyjnego jako konsekwencji przekształcenia kasacyjnego systemu sądownictwa administracyjnego w reformatoryjny.

* Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji; e-mail: akrawczyk@wpia.uni.lodz.pl

¹ BGBl. Nr 51/2012, zob. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, Państwo i Prawo 2013/4, s. 31 i n.

² Art. 130 Konstytucji Republiki Austrii (*Bundes-Verfassungsgesetz*); BGBl. 1/1930 ze zm., dalej: B-VG.

Poza tym wątkiem, uznawanym w Polsce nadal – mimo odejścia od czysto kasacyjnej formuły orzekania przez sądy administracyjne – za dość kontrowersyjny³, przedstawione w pracy rozważania mają charakter uniwersalny z uwagi na genetyczne, aktualne w dużym stopniu do dziś, związki polskiej i austriackiej procedury administracyjnej i sądowoadministracyjnej⁴. Szerszym komentarzem – z odesłaniami do polskich uregulowań prawnych – zostały w związku z tym opatrzone te wątki opracowania, które dotyczą polskich odpowiedników poddanych analizie instytucji procesowych, a także takie, które – moim zdaniem – należy traktować w kategoriach postulatów *de lege ferenda*.

³ Zob. argumenty przytaczane w dyskusji na temat zakresu dopuszczalnych modyfikacji uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych, rozgorzałej po dokonaniu w tym zakresie zmian ustawą z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U., poz. 658; **M. Bogusz**, *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145A prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Gdańskie Studia Prawnicze 2016/2, s. 69 i n.; **W. Piątek**, **A. Skoczylas**, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Państwo i Prawo 2019/1, s. 24 i n.; ale także **K. Flisek**, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, Przegląd Prawa Publicznego 2018/4, s. 83 i n.; **D. Gut**, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, Warszawa 2024, *passim* oraz **A. Wróbel**, *Jurysdykcja sądów administracyjnych a europejska koncepcja sądu o pełnej jurysdykcji. Czas na zmiany?*, Państwo i Prawo 2025/2, s. 80 i n.

⁴ Por. ustawę z 22.10.1876 r. o utworzeniu Trybunału Administracyjnego (*Gesetz betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes* – VwGG), RGBl. Nr 36/1876 – dalej VwGG (powoływana w brzmieniu tekstu jednolitego z 1985 r., BGBl. Nr 10/1985 ze zm.) i ustawę z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U., nr 67, poz. 600 ze zm., ustawę z 21.07.1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz* – AVG), BGBl. 273/1925 ze zm. – dalej: AVG i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U., nr 36, poz. 341 ze zm. – dalej: r.p.a., które w okresie powojennym zastąpiła ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 – dalej: k.p.a.; zob. także ustawę z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U., poz. 8 ze zm., a następnie ustawę z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. poz. 368 ze zm., a także ustawę z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935; szerzej: **R. Schnur**, *Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen*, Berlin–New York 1985, s. 17–18; **A. Kubiak**, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, w: **A. Liszewska**, **K. Skotnicki** (red.), *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, Łódź 2006, s. 81–101.

2. Problemy badawcze

Zawarte w książce rozważania ujęto w sześciu rozdziałach, z których pierwszy stanowi wprowadzenie, a ostatni – podsumowanie. We wprowadzeniu przedstawiono zarys problemu, wychodząc z trafnego założenia, że gromadzenie i przetwarzanie informacji należy do istoty każdej procedury prawnej, ukierunkowanej na wydanie aktu administracyjnego przez organ zbierający te informacje. Podejmowane przez niego czynności dokonywane są w ramach postępowania wyjaśniającego i dowodowego (*Ermittlungs- und Beweisverfahren*) zorientowanego na rekonstrukcję i ustalenie przebiegu zdarzeń (stanu faktycznego – *Sachverhalt*) istotnych z punktu widzenia wchodzących w sprawę w grę norm prawnych. Fakt, że etap ten wykazuje największy potencjał sporu (s. 3) w dostatecznym stopniu uzasadnia postawione w książce pytanie o „obowiązywanie” zasady inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Odpowiedzi na nie służyły wyszczególnione w pracy problemy badawcze, ukierunkowane na ustalenie: 1) jak zdefiniować pojęcie „inkwizycyjności” i jakie są kryteria odróżnienia jej od innych, pokrewnych zasad postępowania; 2) jakie znaczenie – z perspektywy historycznej – przypisywano jej w postępowaniu administracyjnym i jak ją pojmowano w kontekście kognicji sądów administracyjnych w procesie jej przekształceń; 3) które przepisy procedury administracyjnej można uznać za normatywne elementy zasady inkwizycyjności i w jakim zakresie dopuszczalne są od niej odstępstwa; 4) gdzie ulokować tę w postępowaniu przed sądem administracyjnym oraz 5) jakie stąd wynikają wnioski na temat granic między administrowaniem (*Verwaltungsführung*) a kontrolą administracji (*Verwaltungskontrolle*). Znaczenie tych zagadnień dla toczonej w polskiej nauce dyskusji nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości⁵.

3. Ustalenia terminologiczne

W rozdziale II recenzowanej książki poczyniono ustalenia terminologiczne, przyjmując za punkt wyjścia wyjaśnienie różnic między zasadą inkwizycyjności (*Untersuchungsgrundsatz, Amtsermittlungsgrundsatz* albo *Inquisitionsmaxime*)

⁵ Zob. np. krytyczne uwagi co do dopuszczalności (i potrzeby) rozszerzenia zakresu postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – R. Sawuła, L. Żukowski, *Problem modyfikacji modelu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, w: A. Krawczyk (red.), *Uczniowie Jednego Mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian. Księga Jubileuszowa Profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno*, Łódź–Warszawa 2024, s. 487 i n.

a zasadą kontrydiktoryjności (*Verhandlungsgrundsatz*, *Beibringungsgrundsatz* albo *Parteienmaxime*). Jak podkreślono, w austriackim prawie postępowania administracyjnego i sadowoadministracyjnego, w odróżnieniu od prawa niemieckiego⁶, pojęcie inkwizycyjności występuje niezwykle rzadko. Zamiast tego używa się – często niejednolicie i nieprecyzyjnie – określenia „działania z urzędu” (*Amtswegigkeit*) czy też oficjalności (*Offizialmaxime*), a także prawdy materialnej (*materielle Wahrheit*), traktując je również jako elementy kompetencji kontrolnej i orzeczniczej sądów administracyjnych (*Prüfungs- und Entscheidungsbefugnis*). Wobec tego, że ani zasada inkwizycyjności, ani zasada kontrydiktoryjności nie mają normatywnego charakteru, autor uznał, że nie może być mowy o ich „obowiązaniu”, a jedynie o tym, czy i jak dalece da się je odnaleźć w regulacjach procesowych. Wobec tego należy je raczej traktować jako pojęcia zbiorcze na określenie kompleksu uregulowań procesowych, które normując prawa, obowiązki i ciężary oraz podział ról uczestników procesu, pozwalają na ustalenie idei przewodniej danego postępowania (s. 8–9). I tak, zasada inkwizycyjności oznacza, że ustalenie stanu faktycznego powinno nastąpić z urzędu (*ex officio*) przez organ administracji lub sąd administracyjny, którzy nie są związani wnioskami dowodowymi stron. Odróżnia ją to od zasady kontrydiktoryjności, która pozwala organowi (sądowi) oprzeć rozstrzygnięcie tylko na faktach przedstawionych przez strony, co pociąga za sobą związanie organu (sądu) ich oświadczeniami dowodowymi. Zgodnie z zasadą inkwizycyjności ciężar gromadzenia materiału dowodowego i ciężar dowodu, a co za tym idzie – prowadzenie postępowania wyjaśniającego i dowodowego – stanowi obowiązek władzy prowadzącej proces (organu lub sądu), który określa się wówczas mianem procesu inkwizycyjnego (*Inquisitionsprozess*). Takie tradycyjne, związane z potrzebą ochrony interesu publicznego znaczenie autor trafnie przypisał postępowaniu administracyjnemu, a obecnie także sadowoadministracyjnemu (s. 10), choć oczywiście żadna z tych procedur nie przewiduje inkwizycyjności czy kontrydiktoryjności w czystej postaci.

Myśl ta została rozwinięta w dalszej części rozdziału II, poświęconej zasadzie oficjalności i dyspozycyjności (*Dispositionsmaxime*), znanej u nas także pod nazwą zasady skargowości⁷. Zmierzając do ich odróżnienia od zasady

⁶ Zob. § 24 ustawy z 25.05.1976 r. o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz* – VwVfG), BGBl. 2003, I S. 102 ze zm. oraz § 86 ustawy z 21.01.1960 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsordnung* – VwGO); BGBl. 1991, I S. 686 ze zm. – szerzej: **M. Kaufmann**, *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 2002, s. 345 i n.

⁷ **W. Kaluski**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1929, s. 27.

inkwizycyjności i kontradiktoryjności, autor słusznie wskazał, że te pierwsze należy odnosić do wszczęcia, prowadzenia i zakończenia procesu (s. 19). O ile w postępowaniu administracyjnym przeważa zasada oficjalności⁸, o tyle w postępowaniu sądowoadministracyjnym dominuje zasada dyspozycyjności⁹. Zestawienie zasady oficjalności i dyspozycyjności z zasadami inkwizycyjności i kontradiktoryjności doprowadziło autora do trafnego wniosku, że te pierwsze są wobec tych drugich neutralne (s. 20). Uzasadnia to postulat ścisłego ich rozróżniania również na polskim gruncie.

Ustalenia terminologiczne dotyczyły także związanych z tytułową zasadą praw, obowiązków i powinności współdziałania stron w ustaleniu stanu faktycznego (*Mitwirkungsrecht, -pflicht und -obliegenheit*). Te ostatnie zostały wprowadzone w interesie publicznym, ale dają też możliwość uwzględnienia interesu indywidualnego w postępowaniu administracyjnym, przyczyniając się do zwiększenia akceptacji postępowania i jego wyniku. Jako takie stanowią wyraz partycypacji stron w kształtowaniu indywidualnego stosunku prawnego (s. 22). Dotyczy to w szczególności odmiany współdziałania w postaci mającego podłoże konstytucyjne prawa do wysłuchania (*Recht auf Wahrung des Parteihörs*)¹⁰ z towarzyszącym mu obowiązkiem informowania przez organ prowadzący postępowanie (s. 23). Nigdzie natomiast nie został wyrażony wprost ogólny obowiązek współdziałania (*allgemeine Mitwirkungspflicht*) stron w gromadzeniu dowodów, którego dopuszczalność jest jednak niekwestionowana w nauce i praktyce. Co więcej, w austriackim orzecznictwie sądowym jest on postrzegany nie jako odstępstwo od zasady inkwizycyjności, lecz jako jej uzupełnienie¹¹. Skutki braku lub niewystarczającej aktywności stron w tym zakresie podlegają

⁸ Choć niewątpliwie przepisy postępowania administracyjnego, zarówno austriackiego, jak i polskiego, w zakresie dotyczącym jego wszczęcia przystosowane są do realizowania również zasady skargowości – § 13 ust. 9 AVG, art. 61 § 1 k.p.a. – zob. **D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger**, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2014, s. 162; **J. Borkowski, A. Krawczyk**, *Aspekt podmiotowy regulacji prawa procesowego administracyjnego*, w: **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel** (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 177.

⁹ Wyjątek od niej w postaci tzw. fikcji wniesienia skargi (*Beschwerdefiktion*) przewiduje ustawa o postępowaniu przed Urzędem ds. Cudzoziemców i Azylu (*BFA-Verfahrensgesetz – BFA-VG*), BGBl. I Nr 87/2012 ze zm. – zob. **P. Newed**, *Sonderverfahrensrecht nach dem BFA-Verfahrensgesetz am Beispiel des Asylverfahrens*, w: **M. Holoubek, M. Lang** (red.), *Sonderverfahrensrecht*, Wien 2023, s. 364. W polskim systemie prawnym wyjątku takiego nie przewidziano.

¹⁰ Zob. § 45 ust. 3 AVG oraz art. 10 k.p.a.

¹¹ Wyrok VwGH z 27.03.1996 r., 94/12/0298, ECLI:AT:VWGH:1996:1994120298.X00, www.ris.bka.gv.at; stan na 22.09.2025 r.

stosownej kwalifikacji w ramach swobodnej oceny dowodów (*Grundsatz der freien Beweiswürdigung*)¹². Podobną, zasługującą na pełną akceptację tendencję można zaobserwować w polskim orzecznictwie sądowym¹³, które ma na tym polu znacznie większe dokonania niż sam ustawodawca¹⁴.

4. Perspektywa historyczna

W rozdziale III książki przedstawiono zasadę inkwizycyjności z perspektywy historycznej z niezwykle interesującymi, aktualnymi także na naszym gruncie, ustaleniami na temat uprawnień kontrolnych i kompetencji orzeczniczej pierwszego w Europie sądu administracyjnego – wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof* – VwGH)¹⁵, a także twórczej roli jego orzecznictwa w procesie budowy pionierskiej w skali światowej (obowiązującej już od niemal 100 lat) kodyfikacji postępowania administracyjnego¹⁶. W orzecznictwie VwGH działanie organu z urzędu od początku uznawano za cechę postępowania administracyjnego, co dotyczyło przede wszystkim ustaleń stanu faktycznego, a czemu miało nieodłącznie towarzyszyć respektowanie zasady wysłuchania stron (s. 29–30). Już wówczas nie budziło wątpliwości, że przepisy prawa

¹² Zob. § 45 ust. 2 AVG oraz art. 80 k.p.a., na ten temat zob. **M. Holoubek, A.L. Nikolay**, *Offizialmaxime und Untersuchungsgrundsatz – AVG und Materiengesetze*, w: **M. Holoubek, M. Lang** (red.), *Sonderverfahrensrecht...*, s. 88.

¹³ Widoczne jest to na przykładzie spraw, których okoliczności mogą być wyjaśnione tylko we współpracy ze stroną, a więc gdy istnieją faktyczne ograniczenia możliwości dowodowych podejmowanych przez organ z urzędu – zob. np. wyrok NSA z 19.09.1988 r., II SA 1947/87, ONSA 1988/2, poz. 82, czy z 11.04.2017 r., II OSK 2045/15, LEX nr 2341127. Szczególnie wysokie wymagania stawia się stronom zwłaszcza w tych sprawach, które zostały wszczęte na ich wniosek w celu uzyskania określonych uprawnień, gdzie korzystny dla nich skutek zależy od udowodnienia okoliczności podniesionych we wniosku – zob. np. wyrok NSA z 25.04.2017 r., I OSK 1966/16, w którym podkreślono znaczenie „lojalnego współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych sprawy”, LEX nr 2441470.

¹⁴ Zob. niefortunna, bo nic nowego niewnosząca zmianę przepisu art. 7 k.p.a., dokonana na mocy ustawy z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18 ze zm. – szerzej: **A. Skóra**, *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.*, w: **M. Blachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga** (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012, s. 66 i n.

¹⁵ Szerzej: **T. Olechowski**, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, w: **K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik** (red.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Berlin–Heidelberg 2016, s. 1099 i n.

¹⁶ **F. Tezner**, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896.

materialnego mogą przenosić ciężar dowodu (*Beweislast*) na strony. Z przepisów regulujących wzajemny stosunek oficjalności i skargowości wywodzono, że strony powinny przedstawiać dowody na okoliczność spełnienia warunków uprawnień, o przyznanie których wnosiły, organ zaś ma podejmować w takich sprawach kroki dowodowe dopóty, dopóki jest w stanie (s. 31). W tym okresie wypracowano też zasady postępowania odwoławczego, z typową dla systemu austriackiego do reformy z 2012 r., a w Polsce aktualną do dziś, koncepcją administracyjnego toku instancji i reformatoryjnego orzekania przez organ odwoławczy¹⁷. Podstawową funkcją inkwizycyjności była (i jest) realizacja prawdy obiektywnej będącej celem innych zasad procesowych, w tym działania przez organ z urzędu, czy prawa do wysłuchania stron i obowiązku ich współdziałania, a także swobodnej oceny dowodów (s. 38). Słusznie autor przypominał, że w tak ukształtowanym systemie prawnym sądownictwo administracyjne stanowiło strukturę komplementarną, a jego uprawnienia orzecznicze – rozwiązanie kompromisowe¹⁸. Wprawdzie VwGH był organizacyjnie samodzielnym, oddzielnym od administracji sądem, wiązało się to jednak z ograniczeniem jego kompetencji kontrolnej względem administracji (s. 43). Charakterystyczne dla tego okresu było związanie sądu administracyjnego stanem faktycznym ustalonym przez administrację i wyłącznie kasacyjne jego uprawnienia orzecznicze. Towarzyszyło temu początkowo całkowite wyłączenie możliwości kontroli decyzji uznaniowych¹⁹, od którego z czasem odstąpiono, dopuszczając ich kontrolę w zakresie ograniczonym, rozumianym jako badanie pod względem zgodności z prawem (*Rechtmäßigkeitskontrolle*), ale już nie celowości (*Zweckmäßigkeitskontrolle*). Ograniczoną do kwestii prawnych kompetencję kontrolną sądu administracyjnego rekompensowała możliwość kontroli postępowania (*Verfahrenskontrolle*), a kasacyjną kompetencję orzeczniczą (*Kassation*) – związanie organu administracji oceną prawną sądu²⁰. Nieaktualny wówczas problem inkwizycyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym stał się niezwykle aktualny wraz z wejściem

¹⁷ Zob. § 66 ust. 4 AVG oraz art. 93 r.p.a. i art. 138 k.p.a. – **R. Thienel**, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2006, s. 267 oraz **B. Adamiak**, w: **B. Adamiak, J. Borkowski**, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 398.

¹⁸ Znajdowało to odbicie w dobrze znanym i u nas twierdzeniu, że sąd administracyjny ma „kontrolować”, a nie „administrować” (*kontrollieren, aber nicht selbst „verwalten”*) – zob. **W. Berka**, *Verfassungsrecht*, Wien 2021, s. 304–305.

¹⁹ **T. Hilarowicz**, *Zasada swobodnego ocenienia w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917, s. 135 i n.

²⁰ § 63 ust. 1 VwGG; związanie to – jak podkreślano w nauce – wywoływało quasi-reformatoryjny skutek orzeczenia kasacyjnego – zob. **L.K. Adamovich, B.-C. Funk**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987, s. 447.

w życie wspomnianej reformy sądownictwa administracyjnego z 2012 r. Wobec zniesienia drugiej instancji administracyjnej i powierzenia jej uprawnień sądom administracyjnym pierwszej instancji rozpoczął się okres „panowania” zasady inkwizycyjności już nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale także sądowniczym – jako wyrazu pełnej odtąd kompetencji kontrolnej i orzeczniczej sądów administracyjnych (s. 60).

5. Współczesny kształt zasady inkwizycyjności

Ten punkt zwrotny w historii rozwoju austriackiego prawa procesowego stanowił podstawę najważniejszych z punktu widzenia celów pracy ustaleń na temat obecnego kształtu zasady inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym (rozdział IV) i sądowniczym (rozdział V). Ich wynik jest w pełni udany i niezwykle pomocny dla rozstrzygnięcia problemów wyłaniających się na tle przejścia kasacyjnego systemu sądownictwa administracyjnego w reformatoryjny. Jak trafnie wskazał autor, przekształcenie to nie wpłynęło na zmianę kształtu zasady inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym, w szczególności nie doprowadziło do obniżenia standardów ochrony jednostki ustanowionych w postępowaniu administracyjnym. W pełni podzielam jego wniosek, że przejście w wyniku reformy z 2012 r. ciężaru ochrony praw jednostki przez sądownictwo administracyjne nic nie zmieniło w modelu sprawowanej przez nie kontroli – nadal jest ona kontrolą *a posteriori*, a funkcje ochrony praw jednostki nadal realizuje (najpierw) organ w postępowaniu administracyjnym (s. 65). Konstatacja ta jest w pełni uprawniona z wielu powodów, z których na plan pierwszy wysuwa się kryterium sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli. Nie może budzić żadnych wątpliwości, że zarówno przed reformą z 2012 r., jak i obecnie, pełnią one funkcję zapewnienia zgodności z prawem działań administracji²¹. Kryterium to w negatywnej formule („sprzeczności z prawem”) zostało zresztą użyte w określającym zakres rzeczowy sądownictwa administracyjnego przepisie art. 130 ust. 1 B-VG – tym samym, w którym przewidziano kompetencję sądów administracyjnych do orzekania „w sprawie” (*in der Sache selbst* – art. 130 ust. 4 B-VG).

Wnioski te można w pełni odnieść do toczonej w polskiej nauce dyskusji na ten temat. Jak należy przyjąć, zmiana rozkładu ciężaru ochrony praw jednostki i przeniesienie jej z organu na sąd ani nie zmienia charakteru sprawowanej przez

²¹ L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015, s. 16.

sądy administracyjne „kontroli” działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.²², ani nie narusza przewidzianej w jej art. 10 zasady podziału władzy, skoro to, co należy do właściwości sądów, podobnie jak postępowanie przed nimi, pozostawiono ustawodawcy (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP). Przekształceń, o których mowa, można (było) dokonać przy wykorzystaniu instytucji administracyjnego postępowania odwoławczego, z typowymi dlań uprawnieniami orzeczniczymi i zasadami prowadzenia postępowania dowodowego. Koncepcja taka nie jest zresztą na naszym gruncie nowa²³.

Przedstawione w recenzowanej książce ustalenia dowodzą, że zasada inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym z tworzącą ją wiązką zasad szczegółowych (prawdy materialnej, działania z urzędu i określenia zakresu postępowania dowodowego przez organ) jako środek do osiągnięcia celu w postaci zgromadzenia niezbędnego dla rozstrzygnięcia sprawy materiału procesowego (s. 95), może być odnoszona do postępowania sądownoadministracyjnego, gdzie stanowi wyraz kompetencji kontrolnej i orzeczniczej sądu administracyjnego (s. 118). Analizując ten problem w kontekście unijnych i konwencyjnych standardów ochrony, autor trafnie zauważył, że prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 6 ust. 1, art. 13 EKPC oraz art. 47 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych UE) może być realizowane zarówno w systemie kasacyjnym, jak i reformatoryjnym – byle sąd był wyposażony w pełną jurysdykcję (*volle Kognitionsbefugnis, full jurisdiction*), a więc by miał możliwość sprawdzenia „punkt po punkcie” działań organu podejmowanych w sprawie, bez konieczności pominięcia pewnych elementów stanu faktycznego z powodu braku swej w tym względzie właściwości (s. 133). System kasacyjny nie może być jednak uznany za efektywny, gdy istnieje pole do zignorowania wyroku sądu administracyjnego przez organ administracji. Dowodzą tego ustalenia poczynione w sprawie *Torubarov*²⁴, w której TSUE po raz pierwszy opowiedział się wyraźnie za „reformatoryjnością” (*Reformatorik*) orzecznictwa sądów administracyjnych, a mianowicie obowiązkiem sądu wydania orzeczenia zastępującego zaskarżoną decyzję, nawet jeśli nie ma ku temu wyraźnej podstawy w prawie krajowym. Przypisując tej sprawie „potencjał osiągnięcia powszechnego znaczenia”, autor trafnie uznał, że zasada

²² Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

²³ Zob. **D.R. Kijowski i in.**, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 1999/5; **D.R. Kijowski** (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa, wrzesień 2000.

²⁴ Wyrok TSUE (wielka izba) z 29.07.2019 r., *Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-556/17, EU:C:2019:626.

inkwizycyjności w pełni odpowiada wskazanym w tej sprawie standardom, wpisując się immamentnie w koncepcję „pełnej” jurysdykcji sądowej (s. 139).

Odpowiedź na pytanie o kształt zasady inkwizycyjności w austriackim postępowaniu sądowoadministracyjnym wymagała analizy przepisów o postępowaniu dowodowym prowadzonym przez austriackie sądy administracyjne pierwszej instancji (*Verwaltungsgericht* – VwG), które nie zostało samodzielnie uregulowane w ustawie o postępowaniu przed tymi sądami (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* – VwGVG)²⁵. Jak wynika z jej postanowień, o ile nie stanowi ona inaczej, podstawą podejmowanych przez VwG czynności dowodowych są – w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne – odpowiednio stosowane przepisy AVG, z wyjątkiem § 1–5 (właściwość organów) oraz części IV (ochrona prawna), a także pozostałe przepisy procesowe, które organ zastosował lub powinien był zastosować w postępowaniu poprzedzającym postępowanie przed sądem administracyjnym, a więc – jak trafnie wskazał autor – włącznie z przepisami ustanawiającymi od nich odstępstwa (*Sonderverfahrensrecht*). W postępowaniu sądowoadministracyjnym nie obowiązuje obecnie zakaz nowości (*kein Neuerungsverbot*)²⁶, co w powiązaniu z reformatoryjną kompetencją orzeczniczą sądu, wymagającą uprzedniej oceny, czy stan faktyczny jest ustalony, czy też istnieje potrzeba poczynienia samodzielnych ustaleń w tym zakresie²⁷ stanowiło dostateczną podstawę do przyjęcia, że VwG jest uprawniony (i zobowiązany) do ustalenia z urzędu stanu faktycznego i prawnego, aktualnego na dzień wydania wyroku (s. 144). Wiąże się z tym brak lub niewielki stopień związania VwG skargą i składanymi w toku postępowania wnioskami stron, co w pełni uzasadnia sformułowany przez autora książki wniosek, że widoczna jest tu nadal tendencja do zapewnienia raczej obiektywnej kontroli zgodności z prawem niżli indywidualnej ochrony prawnej (s. 150). VwG działa tak, jak wcześniej organ odwoławczy także w toku postępowania dowodowego, którego braki ma „sanować, a nie kasować” (s. 160). Łączy się to z zasadą reformatoryjnego, a nie kasacyjnego orzekania przez sąd²⁸, z wyjątkiem ograniczonym do decyzji uznaniowych, których VwG – w odróżnieniu do dotychczasowego organu odwoławczego – nie może samodzielnie zmienić²⁹. Wszystko to dowodzi ciągłości austriackiej koncepcji

²⁵ BGBl. I Nr 33/2013 ze zm., dalej: VwGVG.

²⁶ § 10 VwGVG.

²⁷ § 28 ust. 2 VwGVG.

²⁸ § 28 ust. 3 VwGVG.

²⁹ § 28 ust. 4 VwGVG. Nie dotyczy to decyzji wydawanych w postępowaniu podatkowym i karno-administracyjnym – zob. art. 130 ust. 3 i 4 B-VG oraz § 279 Ordynacji podatkowej (*Bundesabgabenordnung* – BAO), BGBl. Nr 194/1961 ze zm. – zob. **J. Fischerlehner**, *Das*

postępowania odwoławczego, tyle że realizowanej obecnie na innym poziomie – w postępowaniu sądowym, a nie administracyjnym.

Jak z tego wynika, „panowanie” zasady inkwizycyjności w postępowaniu przed VwG polega na działaniu przez ten sąd z urzędu w dążeniu do ustalenia stanu faktycznego, uzupełnionym powinnością współdziałania stron (zarówno skarżącego, jak i zainteresowanego organu) i związanym z tym rozkładem ciężaru dowodu. Dowody sąd przeprowadza na rozprawie, którą zarządza z urzędu lub na wniosek, gdy uzna to za potrzebne³⁰, przy czym może (niezależnie od wniosku stron w tym zakresie) od niej odstąpić, gdy na podstawie akt sprawy uzna, że nie przyczyni się to do wyjaśnienia sprawy³¹. Środki dowodowe są takie same, jak w postępowaniu administracyjnym, w szczególności sąd może dopuścić dowody z dokumentów, świadków czy biegłych. Towarzyszy temu zasada swobodnej oceny dowodów przez sąd (s. 167–170). Na tle tych rozwiązań w książce trafnie wskazano na wyłaniające się w związku z tym w praktyce problemy, dotyczące zwłaszcza kryteriów oceny bezstronności biegłych (s. 171–172). Jak się wydaje, wiarygodność ich opinii nie powinna budzić wątpliwości, gdy są oni niezależni zarówno od organu, jak i od skarżącego, co jest możliwe do osiągnięcia jedynie wówczas, gdy wyboru biegłego dokonuje samodzielnie sąd orzekający w sprawie.

Poczynione w rozdziale V rozważania na temat zasady inkwizycyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym koncentrowały się – co zrozumiałe – na postępowaniu przed VwG. Każdy z poruszonych w tym zakresie wątków został następnie zestawiony z postępowaniem przed VwGH, co pozwoliło na ukazanie zachodzących między nimi różnic. A są one istotne – i to niemal na każdym polu. O ile bowiem VwG działa na zasadach typowych dla dotychczasowego organu odwoławczego, o tyle pozycja, zadania i postępowanie przed VwGH pozostało w zasadzie niezmienione. Sąd ten rozpoznaje środki zaskarżenia od orzeczeń VwG w postaci rewizji (*Revision*), której dopuszczalność została ograniczona do kwestii prawnych (art. 130 ust. 4 B-VG)³². Towarzyszy temu związanie zarzutami rewizji i kasacyjnymi co do zasady charakter orzeczeń VwGH³³, z wyjątkami

Bescheidbeschwerdeverfahren vor dem Bundesfinanzgericht: Anforderungen und Spielräume für das Verwaltungsprozessrecht, w: **M. Holoubek, M. Lang** (red.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2013, s. 321 oraz **D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger**, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 676.

³⁰ § 24 ust. 1 VwGVG.

³¹ § 44 ust. 4 VwGVG.

³² Szerzej: **R. Thienel**, *Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof*, w: **M. Holoubek, M. Lang** (red.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, s. 358 i n.

³³ § 42 ust. 2 VwGG.

uzasadniającymi wydanie orzeczenia reformatoryjnego. To ostatnie wchodzi w grę wyjątkowo, gdy sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia i rozstrzygnięcie w sprawie leży w interesie prostoty, celowości i oszczędności kosztów. W takich przypadkach VwGH ma obowiązek ustalić stan faktyczny i może w tym celu zlecić VwG przeprowadzenie uzupełniającego postępowania wyjaśniającego³⁴. Z charakteru VwGH jako instancji kontrolnej (*Kontrollinstanz*), powołanej tylko do oceny kwestii prawnych (*Rechtsinstanz*), autor wyprowadził trafny wniosek, że wyrok reformatoryjny sądu drugiej instancji powinien zapaść według stanu faktycznego ustalonego na dzień wydania orzeczenia VwG (s. 165). Wynika to, jak należy uznać, z przyjętego w postępowaniu rewizyjnym kształtu zasady inkwizycyjności.

6. Wnioski

Recenzowana książka powinna stanowić lekturę obowiązkową dla procesualistów administracyjnych. Prócz jej walorów porządkujących kwestie terminologiczne, zawarte w niej rozważania można uznać za wartościowy punkt odniesienia w dyskusji na temat podstaw, warunków dopuszczalności i możliwych sposobów przejścia od kasacyjnego do reformatoryjnego sądownictwa administracyjnego. Towarzysząca temu zasada inkwizycyjności, która w postępowaniu administracyjnym nie tyle „obowiązuje” (*gilt*), co „panuje” (*beherrscht*), jest konstrukcją na tyle elastyczną, że nie musi ona oznaczać (i w Austrii wcale nie oznacza) nałożenia na sądy administracyjne ciężaru prowadzenia postępowania dowodowego w takim zakresie, jak w postępowaniu administracyjnym. Dostosowanie jej do zakresu reformatoryjnych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych nie powinno więc nastroczać ustawodawcy większych trudności.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J.**, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Adamovich L.K., Funk B.-C.**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–New York 1987.
- Berka W.**, *Verfassungsrecht*, Wien 2021.
- Bogusz M.**, *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145A prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Gdańskie Studia Prawnicze 2016/2, s. 69–78.
- Borkowski J., Krawczyk A.**, *Aspekt podmiotowy regulacji prawa procesowego administracyjnego*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.

³⁴ § 42 ust. 4 VwGG.

- Fischerlehner J.**, *Das Bescheidbeschwerdeverfahren vor dem Bundesfinanzgericht: Anforderungen und Spielräume für das Verwaltungsprozessrecht*, w: M. Holoubek, M. Lang (red.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2014.
- Flisek K.**, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2018/4, s. 83–94.
- Gut D.**, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, Warszawa 2024.
- Hilarowicz T.**, *Zasada swobodnego ocenienia w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917.
- Hohenecker L.**, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015.
- Holoubek M., Nikolay A.L.**, *Offizialmaxime und Untersuchungsgrundsatz – AVG und Materien-gesetze*, w: M. Holoubek, M. Lang (red.), *Sonderverfahrensrecht*, Wien 2023.
- Kaluski W.**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1929.
- Kaufmann M.**, *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 2002.
- Kijowski D.R.** (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa, wrzesień 2000.
- Kijowski D.R., Ploskionka J., Prutis S., Srocki S., Stec M.**, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 1999/5, s. 3–54.
- Kolonovits D., Muzak G., Ströger K.**, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2014.
- Krawczyk A.**, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, *Państwo i Prawo* 2013/4, s. 31–46.
- Kubiak A.**, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, w: A. Liszewska, K. Skotnicki (red.), *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, Łódź 2006.
- Newed P.**, *Sonderverfahrensrecht nach dem BFA-Verfahrensgesetz am Beispiel des Asylverfahrens*, w: M. Holoubek, M. Lang (red.), *Sonderverfahrensrecht*, Wien 2023.
- Olechowski T.**, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, w: K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik (red.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Berlin–Heidelberg 2016.
- Piątek W., Skoczylas A.**, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, *Państwo i Prawo* 2019/1, s. 24–38.
- Sawuła R., Żukowski L.**, *Problem modyfikacji modelu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, w: A. Krawczyk (red.), *Uczniowie Jednego Mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian. Księga Jubileuszowa Profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno*, Łódź–Warszawa 2024.
- Schnur R.**, *Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen*, Berlin–New York 1985.
- Skóra A.**, *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.*, w: M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012.
- Tezner F.**, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896.
- Thienel R.**, *Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof*, w: M. Holoubek, M. Lang (red.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2014.
- Thienel R.**, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2006.
- Wróbel A.**, *Jurysdykcja sądów administracyjnych a europejska koncepcja sądu o pełnej jurysdykcji. Czas na zmiany?*, *Państwo i Prawo* 2025/2, s. 80–105.