

Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska

Bartosz Rakoczy



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska

Bartosz Rakoczy



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

Recenzenci:

Prof. dr hab. Ryszard Paczuski

Prof. nadzw. dr hab. Błażej Franciszek Wierzbowski

Wydawca:

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:

Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne:

„Littera” Maria Beata Wawrzyńczak-Jędryka

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN 978-83-264-0318-7

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział 1	
Zagadnienia wprowadzające	21
1.1. Pojęcie ciężaru dowodu. Zakres podmiotowy i przedmiotowy	21
1.2. Pojęcie prawa ochrony środowiska	35
1.3. Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska a ciężar dowodu...	47
1.4. Materialnoprawne aspekty ciężaru dowodu	57
1.5. Formalnoprawne aspekty ciężaru dowodu	73
1.6. Wnioski końcowe.....	79
Rozdział 2	
Publicznoprawne aspekty ciężaru dowodu w prawie ochrony środowiska	81
2.1. Korzystanie ze środowiska a ciężar dowodu (zasada prewencji i zasada przezorności).....	82
2.2. Odpowiedzialność administracyjna a ciężar dowodu (zasada „zanieczyszczający płaci”).....	119
2.3. Wnioski końcowe.....	136
Rozdział 3	
Ciężar dowodu w aspekcie prywatnoprawnym	138
3.1. Szkoda i możliwość wyrządzenia szkody.....	143
3.2. Zasada winy, zasada ryzyka, czy zasada odpowiedzialności absolutnej?	157
3.3. Bezprawność czynu.....	174
3.4. Związek przyczynowy.....	182

3.5. Wnioski końcowe.....	188
---------------------------	-----

Rozdział 4

Ciężar dowodu w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	190
4.1. Ciężar dowodu przy działaniach zapobiegawczych	202
4.2. Ciężar dowodu przy działaniach naprawczych	213
4.3. Ciężar dowodu a koszty działań zapobiegawczych i naprawczych	227
4.4. Wnioski końcowe.....	231
Zakończenie	233
Bibliografia	241
Wykaz źródeł prawa	259
Orzecznictwo	260

Wykaz skrótów

Akty normatywne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Rzymie 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)

Organy orzekające

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny

Czasopisma, publikatory i inne

- Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy

OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Wstęp

Zagadnienie ciężaru dowodu ma doniosłe znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Wiąże się on bowiem z podstawowymi regułami dowodowymi w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, choć jego znaczenia nie można redukować wyłącznie do aspektów formalnoprawnych. W istocie ciężar dowodu w sposób pośredni lub nawet bezpośredni prowadzi do urzeczywistnienia uprawnienia lub niekiedy obowiązku danego podmiotu. Ma zatem ogromne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki, prawa do sądu, konstytucyjnej zasady proporcjonalności itp.

Pomimo znaczenia ciężaru dowodu zarówno dla teorii prawa, jak i dla praktyki, zagadnienie to nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny. Zagadnienie to jest w zasadzie analizowane w komentarzach oraz opracowaniach podręcznikowych¹. Przy czym, co należy z całą mocą podkreślić, piśmiennictwo to dotyczy przede wszystkim prawa karnego i prawa cywilnego, gdzie problematyka ciężaru dowodu najczęściej występuje w praktyce.

Natomiast odnotować trzeba znacznie mniejsze zainteresowanie zagadnieniami ciężaru dowodu w prawie i postępowaniu administracyjnym czy nawet szerzej – w prawie publicznym. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych wymiarów – prawo i postępowanie administracyjne, to zagadnienie ciężaru dowodu omawiane jest przede wszystkim w opracowaniach o charakterze komentarzy. Dostrzec jednak można zainteresowanie problematyką ciężaru dowodu w prawie podatkowym, a więc w prawie publicznym. Prawo podatkowe doczekało się kilkunastu opracowań traktujących odrębnie zagadnienie ciężaru dowodu. Co interesujące, podjęto w doktrynie rozważania szczegółowe dotyczące tylko jednego z aspek-

¹ Analiza piśmiennictwa zostanie przeprowadzona poniżej.

tów prawa publicznego – prawa podatkowego. Podejście to inspiruje do prób poszukiwania i rozwiązywania problemów dotyczących ciężaru dowodu na innych płaszczyznach prawa publicznego czy nawet prawa prywatnego. Skoro doktryna zainteresowała się ciężarem dowodu w prawie podatkowym, to zasadne wydaje się podjęcie rozważań, jeżeli chodzi o prawo ochrony środowiska. Prawo ochrony środowiska, podobnie zresztą jak prawo podatkowe wkracza w sferę praw i wolności jednostki, choć równocześnie prawo ochrony środowiska zmierza do ochrony środowiska jako dobra wspólnego.

W przypadku prawa ochrony środowiska nie bez znaczenia jest również okoliczność, iż ustawodawca stara się zapewnić tę ochronę nie tylko za pomocą instrumentów prawa publicznego, ale i za pomocą instrumentów prawa prywatnego. W prawie ochrony środowiska koncentrują się zatem instrumenty charakterystyczne i dla prawa publicznego, i dla prawa prywatnego. Stanowi to swoistą cechę charakterystyczną prawa ochrony środowiska, która nie pozwala zakwalifikować go jednoznacznie i bez zastrzeżeń ani do prawa publicznego, ani do prawa prywatnego. Nie budzi żadnych wątpliwości to, że dominują instrumenty prawa publicznego, a instrumenty prawa prywatnego pełnią jedynie rolę subsydiarną. Z drugiej jednak strony instrumenty prawa cywilnego są nie do zastąpienia przez instrumenty prawa publicznego. Te pierwsze mają do spełnienia sobie tylko właściwe zadanie. Wynika to m.in. z tego, że „zagadnienie stosunku człowieka (społeczeństwa) do środowiska naturalnego jest dziś coraz częściej postrzegane nie tylko jako problem przyrodniczy i techniczny, ale również – a niekiedy i przede wszystkim – jako problem społeczny, filozoficzny i etyczny”².

Ta dwoistość prawa ochrony środowiska jest widoczna szczególnie na płaszczyźnie ciężaru dowodu. Ciężar dowodu w prawie ochrony środowiska jest zdeterminowany nie tylko przepisami prawa ochrony środowiska, ale także, a może przede wszystkim charakterem prawa publicznego i prawa prywatnego. Inaczej bowiem kształtuje się ciężar dowodu w prawie publicznym, a inaczej w prawie prywatnym. Różnic tych nie zaciera nawet to, że na prawo ochrony środowiska składają się i normy prawa publicznego, i normy prawa prywatnego.

² Z. Hull, *Problemy filozofii ekologii* (w:) *Wprowadzenie do filozoficznych problemów ekologii*, red. A. Papużyński, Bydgoszcz 1999, s. 68.

Wydaje się jednak, że i ustawodawca, i doktryna coraz częściej dostrzegają też w prawie ochrony środowiska jego materialnoprawny i formalnoprawny charakter. Sformułowany nawet został pogląd o istnieniu czy wyodrębnianiu się procesowego prawa środowiska. M. Damhorsky zauważa, iż „procesowe prawo środowiska jest więc w warunkach czeskich całkiem nową dziedziną regulacji prawnej. Stopniowo następuje jego badanie, regulowanie i rozwój. Dla jego lepszego i efektywniejszego funkcjonowania będą musiały być w przyszłości w większym stopniu wykorzystane zasady koncentracji postępowania, informowania i dopuszczania społeczności”³.

Pogląd ten został wyrażony wprawdzie w odniesieniu do prawa czeskiego, ale jest on reprezentatywny dla każdego systemu prawnego, który jest kształtowany za pomocą prawa wspólnotowego. Te same bowiem standardy proceduralne powinno osiągnąć każde z państw członkowskich, w tym i Rzeczpospolita Polska⁴. Kieruje to uwagę badaczy na formalnoprawne aspekty prawa ochrony środowiska, z którymi bez wątpienia wiąże się ciężar dowodu, ale nie tylko. Jest to zatem kolejny argument za podjęciem rozważań na temat ciężaru dowodu w prawie ochrony środowiska, tym bardziej zasadny, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska stanowi wartość sam w sobie⁵.

Przedmiotem analizy są zatem ogólne zagadnienia ciężaru dowodu dotyczące postępowań kończących się wydaniem decyzji lub orzeczenia sądu. Za podstawę należy przyjąć tezę, iż w grę wchodzi tylko takie postępowania, które wykazują się odrębnościami uzasadnionymi potrzebą ochrony środowiska. Odrębności te dotyczą i postępowania administracyjnego, i postępowania sądowego⁶. Jeżeli chodzi o postępowanie administracyjne, to podstawowa oś podziału przebiega pomiędzy postępowaniami wszczynanymi na wniosek podmiotu, który chce ze środowiska korzystać, i postępowaniami wszczynanymi w związku z odpowiedzialnością takiego podmiotu za naruszenie środowiska. W tych dwóch rodzajach postępowań przejawia się bowiem dwoistość prawa ochrony śro-

³ M. Damhorsky, *Czeskie sądy w ochronie środowiska* (w:): *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, red. H. Lisicka, Wrocław 2007, s. 123.

⁴ Jest to szczególnie widoczne przy postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

⁵ N. de Sadeleer, G. Roller, M. Dross, *Access to Justice in Environmental and Role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal*, Groningen–Amsterdam 2005, s. 3 i n.

⁶ Np. sprawy gospodarcze, o czym będzie mowa niżej.

dowiska w osiągnięciu celu, jakim jest ochrona środowiska. Do tej bowiem ochrony zmierzają postępowania prewencyjne, dotyczące zasad korzystania ze środowiska, jak i postępowania w zakresie odpowiedzialności zmierzające do restytucji środowiska. Ochronie środowiska służą bowiem instrumenty prewencyjne i restytucyjne, co wynika z dwóch podstawowych funkcji, jakie pełni prawo ochrony środowiska⁷. Z kolei taki podział zagadnień wiąże się z materialnoprawnymi aspektami ciężaru dowodu. Natomiast jeśli chodzi o postępowania sądowe, to tu podział przedstawia się nieco inaczej. Ustawodawca koncentruje się nie tyle na tworzeniu odrębności procesowych, ale raczej na modyfikowaniu przesłanek odpowiedzialności cywilnej. Prawo cywilne, o czym będzie mowa niżej, spełnia rolę przede wszystkim w aspekcie odpowiedzialności. Tej też kwestii poświęcony będzie rozdział trzeci.

Ciężar dowodu w prawie ochrony środowiska wiąże się ściśle z naturą norm prawnych tej dziedziny prawa⁸. Zauważyć jednak należy, że normy prawa ochrony środowiska mają za podstawowe zadanie ochronę środowiska w ramach ochrony interesu publicznego⁹. W doktrynie podejmowano już interesujące i inspirujące rozważania na temat interesu publicznego w prawie ochrony środowiska, zwracając uwagę na jego nadrzędne i kierunkowe znaczenie¹⁰. Nie ma przy tym znaczenia, że ochrona środowiska w ramach interesu publicznego odbywa się za pomocą instrumentów prawa publicznego czy za pomocą instrumentów prawa prywatnego. Ochrona środowiska jako dobra wspólnego, w ramach interesu publicznego należy przede wszystkim do organów administracji publicznej. Ustawodawca wyposaża je i w kompetencje o charakterze publicznym, w których wykorzystywana jest metoda władcza, ale i w możliwości działania w celu ochrony interesu publicznego z wykorzystaniem instrumentów prawa cywilnego.

⁷ Chodzi tu o funkcję prewencyjną i funkcję restytucyjną. Bliżej na ten temat zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 19; dalej jako B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo*.

⁸ Celowo używam pojęcia „dziedzina prawa”, a nie „gałąź prawa”, gdyż doktryna nie jest jednolita w poglądach na temat tego, czy prawo ochrony środowiska jest samodzielną gałęzią prawa.

⁹ Bliżej na ten temat zob. w rozdziale drugim.

¹⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska (w:) Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 452–459.

Zadania organów administracji publicznej sprowadzają się do dwóch podstawowych kwestii – czuwanie nad wykorzystywaniem środowiska bez naruszania go jako dobra wspólnego, a więc bez naruszania interesu publicznego i zajmowanie się sytuacjami, gdy doszło do naruszenia środowiska, jako dobra wspólnego w ramach ochrony interesu publicznego, z uwzględnieniem instrumentów prawnych dotyczących odpowiedzialności. Każda z nich wymusza przyjmowanie przez organ administracji publicznej innej postawy. W przypadku pierwszej kwestii organ administracji publicznej czuwa nad tym, aby korzystanie ze środowiska odbywało się w ramach wyznaczanych przez ustawodawcę, a przede wszystkim, aby nie dochodziło do jego naruszania, jako dobra wspólnego. W drugim przypadku organ administracji publicznej działa jak inkwizytor ustalając okoliczności odpowiedzialności podmiotu za naruszenie środowiska, jako dobra wspólnego.

Ta dwoista natura zadań organu determinuje ciężar dowodu i uzasadnia potrzebę zajęcia się tym zagadnieniem właśnie na płaszczyźnie prawa ochrony środowiska. W przypadku gdy organ bada, czy dopuszczalne jest korzystanie przez dany podmiot w określony sposób ze środowiska, to w interesie tego podmiotu leży wykazanie, a tym samym przekonanie organu, że spełnia on warunki korzystania ze środowiska. Ciężar dowodu obciąża zatem podmiot starający się o korzystanie ze środowiska, a rola organu administracji publicznej sprowadza się do tego, że sprawdza on, czy takie warunki zostały spełnione, a w trakcie wykorzystywania środowiska kontroluje, czy to korzystanie jest zgodne z prawem. Ta sfera działalności organu administracji publicznej należy do prawa publicznego i ciężar dowodu w tym aspekcie powinien być badany właśnie na płaszczyźnie prawa publicznego. Trafnie zauważa K. Klecha, iż „(...) wyróżnić można korzystanie ze środowiska w celach gospodarczych, przemysłowych, dla osiągnięcia zysku z prowadzonej działalności gospodarczej. Ten drugi sposób korzystania ze środowiska wiąże się z dodatkowymi obciążeniami podmiotów wykorzystujących środowisko, większymi niż te, dotyczące podmiotów wykorzystujących środowisko dla celów osobistych”¹¹.

Z kolei w przypadku naruszenia środowiska, gdy w grę wchodzi odpowiedzialność, organ administracji publicznej bada, czy i ewentualnie jaki podmiot naruszył środowisko. W takiej sytuacji to na organie spoczy-

¹¹ K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 203.

wa obowiązek udowodnienia, że do takiego naruszenia przez dany podmiot doszło. W tym jednak przypadku w grę wchodzi i odpowiedzialność karna i administracyjna i cywilna. Organ może zatem działać i w ramach postępowania administracyjnego (odpowiedzialność administracyjna) i w ramach prawa karnego (odpowiedzialność karna) i w ramach prawa cywilnego (odpowiedzialność cywilna). Przy czym do uznania prawodawcy pozostaje ustalenie, kiedy organ może działać w celu ochrony interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym, kiedy w cywilnym, a kiedy w karnym.

Poza rozważaniami pozostają karnoprawne aspekty prawa ochrony środowiska. W doktrynie podnosi się, iż „Obecny stan prawny nie pozostawia wątpliwości co do wyodrębnienia prawa karnego ochrony środowiska. Poza kodeksowym ujęciem przestępstw przeciwko środowisku, w osobnym rozdziale za wyodrębnieniem takiej dziedziny prawa przemawiają niektóre rozwiązania części ogólnej”¹². Istnienie karnego prawa ochrony środowiska jest także podkreślane w doktrynie prawa czeskiego¹³ oraz prawa austriackiego¹⁴. Jednak ciężar dowodu w przypadku karnego prawa środowiska nie wykazuje odrębności, które uzasadniałyby prowadzenie badań także w tym kierunku. Kształtowany on jest w taki sam sposób, jak to wynika z ogólnych reguł dowodowych w prawie i postępowaniu karnym. Odrębności takich nie ma nawet przy odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych. M. Filar, Z. Kwaśniewski i D. Kała zauważają, że „skoro ciężar dowodu spoczywa na tym, kto dowód zgłasza (także na podmiocie zbiorowym), to następstwa nieudowodnienia tezy obciążają tego, kto tezę stawia. Zawarta we wniosku wszczynającym postępowanie (...) teza o odpowiedzialności podmiotu zbiorowego nakłada na autora tego wniosku ciężar udowodnienia tych okoliczności, od spełnienia których zależeć będzie odpowiedzialność wspomnianego podmiotu (...). Jeżeli do tego udowodnienia nie dojdzie, zaś sąd uzna za stosowne lub możliwe podjęcie określonej aktywności z urzędu (...), należało będzie podmiot zbiorowy uniewinnić. (...) Regulacja nie obliguje

¹² J. Ciechanowicz-McLean, *Penalizacja prawa ochrony środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze 2008, t. XIX, s. 10.

¹³ M. Damhorský, *Trestneprávní problematika ochrany životního prostředí*, V. Stejskal, *Trestneprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí*, Praga 2002, s. 21 i n.

¹⁴ B.Ch. Funk, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, wyd. 11, Graz 2003, s. 281.

więc wspomnianego podmiotu do wykazywania swojej niewinności. (...) Podmiot ten władny jest co prawda podjąć w tym zakresie [tj. proponowania dowodów – *przyp. B.R.*] określoną aktywność, ale może też pozostać bierny”¹⁵.

Celem tego opracowania monograficznego jest zatem analiza, czy możliwe i dopuszczalne jest formułowanie pojęcia „ciężar dowodu” w prawie ochrony środowiska, a jeśli tak, to jak on się kształtuje uwzględniając potrzebę ochrony interesu publicznego. Ochrona ta dotyczy bowiem i dopuszczenia do korzystania ze środowiska i ewentualną odpowiedzialność. Owa analiza będzie możliwa do przeprowadzenia po ustaleniu, czy w przypadku prawa ochrony środowiska występują takie jego istotne cechy, które uprawniają do używania tego pojęcia. Muszą to być na tyle istotne elementy, aby wyodrębnić je i spośród prawa publicznego i spośród prawa prywatnego.

Ciężar dowodu w prawie ochrony środowiska nie jest jednopłaszczyznowym zagadnieniem. Nie jest też zagadnieniem, które można jednoznacznie rozstrzygnąć według reguł wynikających bądź to z prawa publicznego, bądź to z prawa prywatnego. Ciężar dowodu w prawie ochrony środowiska charakteryzuje się pewną elastycznością i dużym dynamizmem.

Zagadnienie ciężaru dowodu w prawie ochrony środowiska nie było przedmiotem opracowań monograficznych. Trudno też doszukać się jakichś prób analizy tego zagadnienia w opracowaniach podręcznikowych czy nawet w komentarzach. Doktryna prawa ochrony środowiska nie poświęca mu w ogóle uwagi.

Taki stan rzeczy wynika, w mojej ocenie, z dwóch okoliczności. Po pierwsze, jak już wyżej wskazano, zagadnienie ciężaru dowodu nie jest należycie zbadane w prawie administracyjnym. W badaniach naukowych należy uwzględnić dynamiczny rozwój prawa administracyjnego, a przede wszystkim złożoność administracyjnego prawa materialnego. Owa złożoność prowadzi do wyodrębniania się postępowań szczególnych, dotyczących jednego lub kilku aspektów prawa materialnego. K. Glińska-Grzegorzczak zauważa, że „przede wszystkim uznać trzeba, iż analiza w ramach jednego opracowania postępowań prowadzonych

¹⁵ M. Filar (red.), Z. Kwaśniewski, D. Kala, *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2006, s. 148–149.

w odniesieniu do wszystkich przedmiotów ochrony wskazanych w ustawie – Prawo własności przemysłowej musi być narażony na zarzut ogólności. Postępowania te bowiem w znaczący sposób różni się między sobą, co jest zdeterminowane różnicami w konstrukcji i cechach poszczególnych przedmiotów ochrony”¹⁶. Pewne odrębności w zakresie proceduralnym w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę dostrzega też W. Sz wajdler¹⁷. Zatem obecnie nie wystarcza już analiza li tylko zagadnień ciężaru dowodu w przepisach k.p.a., ale konieczne jest podjęcie badań w kierunku specyficznych i szczególnych postępowań administracyjnych z uwzględnieniem problematyki i różnorodności także w odniesieniu do prawa materialnego. Zmienić zatem należałoby podejście do zagadnień ciężaru dowodu badając go nie w wymiarze ogólnym, a następnie próbując z ogólnych założeń przejść do postępowań szczególnych, ale należałoby przejść od analizy regulacji szczególnych¹⁸ i starać się na tej podstawie formułować tezy ogólne. Podobne poglądy formułuje się także w odniesieniu do prawa ochrony środowiska. Zauważa się odrębności proceduralne, które prowadzą do wniosku, że są to całkowicie odrębne postępowania, a odrębności te determinuje prawo materialne. Przy czym za podstawę takiego twierdzenia przyjmuje się przede wszystkim istnienie odrębnych organów zajmujących się sprawami środowiska¹⁹.

Po drugie, w doktrynie prawa ochrony środowiska dominuje pogląd, iż prawo ochrony środowiska należy do prawa administracyjnego. Takie ujęcie zagadnienia zwalnia z dalszych poszukiwań jego cech charakterystycznych, a w konsekwencji zwalnia z analizy specyfiki ciężaru dowodu. Przyjając można bowiem, niemal automatycznie, że skoro prawo ochrony środowiska jest działem prawa administracyjnego, to ciężar dowodu wyznaczają przepisy k.p.a. Bliższe przypatrzenie się naturze prawa ochrony środowiska powoduje, że teza ta nie da się obronić. Wymaga to zatem dalszego poszukiwania specyficznych cech ciężaru dowodu, charakterystycznych tylko dla prawa ochrony środowiska, który zdeterminowany

¹⁶ K. Celińska-Grzegorzczuk, *Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2009, s. 16.

¹⁷ W. Sz wajdler, *Cechy szczególne postępowania w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę (w:) Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 444 i n.

¹⁸ Np. w p.o.s.

¹⁹ A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Bari 2003, s. 187.

jest ochroną interesu publicznego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego oderwania się od zagadnień ciężaru dowodu w prawie publicznym i w prawie prywatnym. Należałoby wręcz stosować w pierwszej kolejności wypracowane w doktrynie i orzecznictwie zasady, ale z uwzględnieniem specyfiki prawa ochrony środowiska.

Z kolei w piśmiennictwie nie podejmuje się też monograficznego opracowywania zagadnień związanych z zasadami postępowania administracyjnego, które spełniają bardzo ważną rolę instrumentalną w rozwiązywaniu wielu węzłowych problemów ochrony środowiska rozstrzyganych w formie decyzji.

Ta dwoistość prawa ochrony środowiska, przynajmniej jeśli chodzi o ciężar dowodu, determinuje również podział analizowanej materii na cztery rozdziały. Rozdział pierwszy dotyczyć będzie zagadnień podstawowych, a jednocześnie wprowadzających do dalszej problematyki. W rozdziale tym zostaną omówione pojęcie ciężaru dowodu, jego cechy charakterystyczne oraz istotna z analizowanego punktu widzenia dwoista natura ciężaru dowodu, przy uwzględnieniu jego formalnego i materialnego aspektu. Ponadto w rozdziale tym będzie omówiony publiczno-prawny i prywatnoprawny charakter prawa ochrony środowiska.

W rozdziale drugim omówione zostaną zagadnienia związane z ciężarem dowodu w znaczeniu publiczno-prawnym, a ściślej w prawie publicznym. Za podstawową zasadę przyjmuje się obowiązek dowodzenia spoczywający na organie administracji publicznej, co w przypadku prawa ochrony środowiska nie zawsze ma miejsce.

Trzeci rozdział przedstawi rozważania dotyczące ciężaru dowodu w prawie prywatnym, w którym dominuje zasada zaczerpnięta jeszcze z prawa rzymskiego *ei incumbit probatio qui dicit, non ei qui negat*. Zasada ta przesądza, że ciężar dowodu spoczywa na tym, kto twierdzi, względnie na tym, kto z danego faktu wywodzi skutki prawne, a nie na tym, kto przeczy. W konsekwencji – to powód (wierzyciel) w przypadku odpowiedzialności za szkody w środowisku powinien wykazywać okoliczności determinujące ową odpowiedzialność. W prawie ochrony środowiska, w przypadku odpowiedzialności cywilnej, modyfikacji uległy przesłanki tejże odpowiedzialności, co jednocześnie przekłada się na ciężar dowodu.

Przedmiotem rozważań w rozdziale czwartym będzie problematyka odpowiedzialności i ciężaru dowodu według ustawy z dnia 13 kwietnia

2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁰. Ustawa ta zawiera na tyle specyficzne uregulowania, iż nie da się jej jednoznacznie zakwalifikować ani do prawa publicznego, ani do prawa prywatnego, przynajmniej jeśli chodzi o ciężar dowodu. Wprawdzie reguluje ona odpowiedzialność administracyjną, ale czyni to w taki sposób, że wymaga to odrębnej analizy.

Zagadnienie ciężaru dowodu nie było przedmiotem bliższego zainteresowania doktryny. Z opracowań monograficznych należy odnotować opracowanie H. Doleckiego, *Ciężar dowodu w polskim procesie cywilnym* (Warszawa 1999). Z literatury obcojęzycznej należy zwrócić uwagę na opracowanie monograficzne K. Volk, *In dubio pro libertate* (München 2009). Za istotne opracowanie trzeba też uznać komentarze do Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania administracyjnego.

Podstawowymi źródłami prawa wykorzystywanymi w opracowaniu są ustawy proceduralne, przede wszystkim k.p.c., k.p.k., k.p.a. Za istotne źródło prawa uznać też trzeba ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). W pracy zostaną też wykorzystane przepisy ustaw szczegółowych regulujących odmiennie kwestie odpowiedzialności cywilnej.

Przy omawianiu problematyki ciężaru dowodu znaczenie ma także ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku.

W pracy wykorzystano zróżnicowane metody prawnicze. Pojęcie metod prawniczych jest rozumiane w najnowszej teorii prawa w trojakiem rodzaju sposób. „Po pierwsze, metody te stosowane mogą być przez prawników praktyków (sędziów, adwokatów, prokuratorów) w interpretacji obowiązującego prawa i przy jego tworzeniu. Nazwijmy to stosowanie opisywanych metod p r a k t y c z n y m. Po drugie, można wyróżnić d o g m a t y c z n o p r a w n e zastosowanie metod prawniczych, z którym mamy do czynienia w rozważaniach cywilistów, karnistów czy administratystów nad poszczególnymi instytucjami prawnymi. Wreszcie, po trzecie, wskazać trzeba na teoretyczne wykorzystanie metod prawniczych w teorii i filozofii prawa”²¹.

²⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.; dalej: ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku.

²¹ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 31.

Z tego punktu widzenia w pracy będą wykorzystane wszystkie trzy wskazane wyżej sposoby stosowania metod prawniczych, gdyż tylko w taki sposób da się analizować zagadnienie ciężaru dowodu. Jest to bowiem instytucja w dużym, by nie rzec – bardzo dużym znaczeniu praktyczna. Determinuje on bowiem czynności prawne, procesowe czy w ogóle zachowanie się określonych podmiotów i wyznacza ich obowiązki, przede wszystkim formalnoprawne. Uzasadnia to stosowanie owego podejścia praktycznego, uwzględniającego ewentualne postępowania czy to administracyjne, czy to cywilne. Zastosowanie znajdzie też podejście dogmatyczne. Ciężar dowodu w prawie ochrony środowiska nie jest uregulowany wprost w jednym akcie prawnym, ale wymaga rekonstruowania normy prawnej z kilku, a nawet kilkunastu przepisów i, co istotne, wcale nie tylko z obszaru prawa ochrony środowiska. Zatem i podejście dogmatyczne znajdzie swoje zastosowanie. Ciężar dowodu jest jednak na tyle uniwersalną instytucją, o czym będzie mowa niżej, że zainteresowanie tą problematyką zgłasza także teoria i filozofia prawa. Badacze analizują istotę ciężaru dowodu, odrywając się częściowo od zagadnień stricte dogmatycznych i nie determinują analizy li tylko okolicznością, czy chodzi o ciężar dowodu w prawie cywilnym, karnym czy administracyjnym. Swoiste podejście do tych zagadnień prezentuje doktryna prawa angielskiego i amerykańskiego, w której formułowane jest wręcz pojęcie „prawo dowodowe”. W ramach prawa dowodowego bada się przede wszystkim samą istotę ciężaru dowodu, a dopiero w drugiej kolejności kwestie związane z ciężarem dowodu w poszczególnych gałęziach czy nawet działach prawa. W prawie systemu *common law*, związanego ściśle z praktycznym zastosowaniem prawa, tym samym ciężar dowodu nabiera dużego znaczenia²². W tymże systemie prawa mówi się wręcz o prawie dowodów, przez które rozumie się zespół norm prawnych pomocnych w przebiegu postępowania i determinujących to, co powinno być wykazane w określonych procedurach i procesach²³. Za inne istotne opracowanie teoretyczne, wskazujące na prawo dowodowe jako odrębny dział prawa, należy uznać monografię A. Keane, *The Modern Law Evi-*

²² J. Gardner, *Some types of law* (w:) D.E. Edlin, *Common Law Theory*, Cambridge 2007, s. 51 i n.

²³ T. Buckles, *Law of Evidence*, Clifton 2003, s. 3. Zob. też R.D. Freer, *Introduction to Civil Procedure*, New York 2006.

dence²⁴. Istnienie takiego działu prawa uzasadnia stosowanie metod prawniczych w aspekcie teoretycznym.

Podstawową metodą naukowo-badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda formalno-dogmatyczna. W konsekwencji, podstawowym narzędziem badawczym jest wykładnia językowa. Dużego znaczenia w pracy nabierają także metody analizy właściwe dla teorii prawa, a pozwalające na prowadzenie analizy teoretycznej.

W pracy zostanie wykorzystana też metoda komparatystyczna związana z analizą rozwiązań przyjętych w innych systemach prawnych. Przy czym chodzi tu o komparatystykę instytucji prawnych „mieszaną”. „Porównywanie instytucji prawnych, rozumianych jako zespoły norm prawnych regulujących określone rodzaje wyodrębnionych stosunków społecznych, należy do zadań wysoko ocenianych i najczęściej podejmowanych przez komparatystów prawniczych. (...) Gdy porównywane ze sobą instytucje prawne różnych praw krajowych należą do tej samej gałęzi prawa (na przykład instytucja własności zaliczana z reguły do prawa cywilnego), mówi się o komparatystyce «czystej», gdy zaś jednocześnie do większej liczby gałęzi prawa, taki rodzaj porównywania nazywany jest «komparatystyką mieszaną»”²⁵. Z kolei M. Rainer zwraca też uwagę na aspekty socjalnych uwarunkowań regulacji prawnych, które też mogą być przedmiotem komparatystyki²⁶. Kwestie te nie pozostają bez znaczenia dla omawianego zagadnienia i będą przedmiotem bliższej analizy w rozdziale piątym. Owe socjologiczne aspekty prawa, akurat w przypadku prawa ochrony środowiska odgrywają istotną rolę z uwagi na silne zainteresowanie społeczeństwa ochroną środowiska i jej wykonywanie w interesie ogółu²⁷.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 31 października 2009 r.

²⁴ A. Keane, *The Modern Law of Evidence*, wyd. 7, Oxford 2008; dalej jako A. Keane, *The Modern Law of Evidence*.

²⁵ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 57.

²⁶ M. Rainer, *Corso di sistemi giuridici comparati*, Torino 2004, s. 14.

²⁷ K. Frieske, *Socjologia prawa*, Warszawa–Poznań 2008, s. 191.

Rozdział 1

Zagadnienia wprowadzające

1.1. Pojęcie ciężaru dowodu. Zakres podmiotowy i przedmiotowy

Podstawowym zagadnieniem, które wymaga wyjaśnienia, jest pojęcie ciężaru dowodu. Pojęcie to zostało zapożyczone z niemieckiej terminologii prawniczej¹ i „odbiega od łacińskiego określenia *onus probandi* (ciężar udowodnienia), a zwłaszcza od określenia ustawowego przyjętego w art. 6 k.c., gdzie mowa jest o udowodnieniu faktu. Termin ten [tj. ciężar dowodu – *przyyp. B.R.*], łatwiejszy do komunikowania się, jest pewnym skrótem (uproszczeniem), ale był tak długo i powszechnie stosowany w języku prawniczym, że stał się ostatecznie terminem ustawowym (...). Zatem posługiwanie się nim nie jest błędne”².

Problematyka ciężaru dowodu ma uniwersalny charakter. Nie można go wiązać jedynie z jedną gałęzią prawa, czy też jednym tylko działem prawa. Nie oznacza to jednak, że specyfika gałęzi prawa lub działu prawa nie ma znaczenia z punktu widzenia problematyki ciężaru dowodu, o czym będzie mowa niżej. Specyfika ta wiąże się także z aspektami materialnoprawnymi.

Ciężar dowodu definiuje się jako określający „osobę, która obowiązana jest wykazać istnienie przesłanek uzasadniających osiągnięcie okre-

¹ Analizy aspektów historycznych i przeglądu doktryny dokonuje H. Dolecki, *Ciężar dowodu w cywilistyce w latach 1945–1985*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1028, Prawo CLXX, Wrocław 1990, s. 33–53.

² H. Dolecki, *Ciężar dowodu w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1998, s. 41.

ślonego skutku prawnego”³. Wskazuje się również, że ciężar dowodu jest nałożony na osobę otrzymującą przysporzenia (jak darowizna, zapis testamentowy czy spadek), z racji trzymanych korzyści. Zatem ciężar dowodu może też zależeć od korzyści, jakie podmiot odniósł⁴.

T. Grzegorzczyk i J. Tylman podnoszą, iż „**istotę zasady ciężaru dowodu stanowi obciążenie autora dowodzonej tezy niekorzyścią wynikającą z nieudania się dowodu** (nieudowodniona teza upada). (...) **Ciężar dowodu**, nazywany też **ciężarem dowodzenia** lub **ciężarem udowodnienia**, jest powinnością udowodnienia ze względu na swój własny interes”⁵. Choć w doktrynie prawa angielskiego wyraźnie zaznacza się odmienności tzw. prawa dowodowego w odniesieniu do postępowania karnego i w odniesieniu do postępowania cywilnego⁶.

R. Rogalski wskazuje, że: „Ciężar dowodu, nazywany niekiedy także «ciężarem dowodzenia» lub «ciężarem udowodnienia» oznacza konieczność wykazania prawdziwości określonej tezy pod rygorem jej nieuznania lub co najmniej ryzyka nieuznania przez organy rozstrzygające w sprawie”⁷.

J. Grajewski zauważa, że „skoro warunkiem *sine qua non* skazania oskarżonego jest udowodnienie popełnienia przez niego czynu przestępczego (art. 5 KPK), dlatego materialny ciężar dowodu (*onus probandi*) spoczywa na oskarżycielu (publicznym, posiłkowym i prywatnym) oraz na powodzie cywilnym, jeżeli zostało wniesione powództwo adhezyjne. Taka powinność udowodnienia nazywa się ciężarem dowodu, zaś ciężar w znaczeniu materialnym oznacza powinność udowodnienia nazywa się ciężarem dowodu, zaś ciężar w znaczeniu materialnym oznacza powinność udowodnienia wysuniętej tezy pod rygorem jej odrzucenia. Jednakże nie jest konieczne, by twierdzenie udowadniał ten, na kim spoczywa ciężar dowodu; może to uczynić organ procesowy (np. sąd), a nawet przeciwnik procesowy”⁸.

³ J. Jezioro (w:) *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, wyd. 4, Warszawa 2007, s. 136.

⁴ A. Finessi (w:) *Instituzioni di diritto civile*, red. A. Trabucchi, wyd. 14, Padova 2005, s. 150, tłum. autora.

⁵ T. Grzegorzczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 6, Warszawa 2009, s. 150; dalej jako T. Grzegorzczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie*.

⁶ G. Slapper, D. Kelly, *The English legal System*, wyd. 7, London–Sydney–Portland–Oregon 2004, s. 8.

⁷ R. Rogalski, *Zasada ciężaru dowodu (onus probandi) – zagadnienia ogólne* (w:) *Problemy współczesnej kryminalistyki*, red. E. Gruz, T. Tomaszewski, M. Goc, Warszawa 2007, s. 141.

⁸ J. Grajewski, *Prawo karne procesowe – część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2009, s. 136.

Autor ten wyraźnie oddziela ciężar dowodu od obowiązku dowodzenia. „Od ciężaru dowodu odróżnić należy obowiązek dowodzenia. Jest to obowiązek prawny, ustanowiony przez prawo w cudzym interesie (innym niż własny). Stosownie do dyrektyw wynikających z zasady prawdy materialnej obowiązek dowodzenia ciąży na organach procesowych w granicach ustawowo określonych uprawnień w poszczególnych stadiach procesu. Obowiązek dowodzenia obejmuje więc oskarżycieli publicznych, zwłaszcza prokuratora oraz organy postępowania przygotowawczego, zaś w postępowaniu jurysdykcyjnym – sąd. Organy te obowiązane są jednak badać i uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego (art. 4 KPK)”⁹.

Podobne stanowisko zajmuje S. Waltoś, który stwierdza, iż: **„Ciężar dowodu to powinność udowodnienia ze względu na własny interes prawny (...) Obowiązek dowodzenia jest powinnością udowadniania ze względu na cudzy interes prawny**, np. interes klienta (obowiązek adwokata), interes państwa (obowiązek oskarżyciela publicznego) interes małoletniego (obowiązek przedstawiciela ustawowego)”¹⁰. Podobne stanowisko co do ciężaru dowodu zajmują N.G. Foster, S. Sule¹¹.

G. Artymiak z kolei wywodzi, iż: „Zasada ciężaru dowodu to dyrektywa, zgodnie z którą ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na oskarżycielu, natomiast oskarżony, mając prawo do obrony, nie jest równocześnie zobowiązany do udowodnienia swojej niewinności”¹².

Natomiast K. Schellhammer zwraca uwagę, że ciężar dowodu jest ciężarem występującym w sytuacjach spornych, który obciąża określony podmiot. Sąd nie może przyjąć twierdzenia strony za prawdziwe, lecz musi rozstrzygnąć przeciwko tej stronie, na której ciężar ten spoczywał, gdy tego dowodu nie przeprowadziła. Zwraca uwagę, że najprostszy sposób obrony – zaprzeczenie jest tylko pozornie wyjątkiem od ciężaru dowodowego zmienia się tylko podmiot, który powinien dowód przeprowadzić¹³.

⁹ Tamże.

¹⁰ S. Waltoś (w.): A. Marek, S. Waltoś, *Podstawy prawa i procesu karnego*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 240.

¹¹ N.G. Foster, S. Sule, *German Legal System and Law*, wyd. 3, Oxford 2003, s. 356 i n.

¹² G. Artymiak, *Zasada ciężaru dowodu w polskim procesie karnym a zasada prawdy obiektywnej* (w: *Zasada prawdy materialnej. Materiały z konferencji* (Kraczyń, 15–16 października 2005 r.), red. G. Artymiak, Z. Sobolewski, Kraków 2006, s. 79.

¹³ K. Schellhammer, *Zivilprozess. Gesetz – Praxis – Fälle*, wyd. 12, Heilderberg 2007, s. 172.

Interesujące jest to, że Autor ten podkreśla związek ciężaru dowodu z sytuacjami spornymi. Element ten akcentuje także T. Krautstrunk, który spór między stronami uznaje za istotę ciężaru dowodu. Zauważa on, że każda z nich twierdzi co innego, dlatego też istotne jest, aby zaoferowała organowi rozstrzygającemu stosowne dowody na poparcie swoich tez¹⁴. Podobne stanowisko zajmuje J. Hov, wskazujący na znaczenie poszczególnych dowodów w postępowaniu dowodowym¹⁵.

Ciężar dowodu w znaczeniu formalnym wskazywany jest także w doktrynie niemieckiego prawa procesowego cywilnego. Podkreśla się znaczenie dowodu dla rozstrzygania sprawy cywilnej i związek ciężaru dowodu z zasadą dyspozycyjności¹⁶. Na podobne kwestie zwraca także uwagę doktryna prawa litewskiego, gdzie ów związek pomiędzy ciężarem dowodu, a zasadą dyspozycyjności jest mocno akcentowany¹⁷.

Należy też odnotować pogląd zwracający uwagę na związek ciężaru dowodu z dochodzeniem prawdy. Podkreśla się, że zasadniczym celem ciężaru dowodu jest poszukiwanie prawdy¹⁸.

Ciężar dowodu jest też niekiedy łączony z określonym rodzajem spraw o dużym znaczeniu w danym systemie prawnym. Można to szczególnie zaobserwować w prawie muzułmańskim i hinduskim w sprawach małżeńskich. Rozkłada się on odmiennie niż w innych sprawach z zakresu prawa prywatnego. B.R. Verma's wskazuje, że w prawie muzułmańskim to na mężu spoczywa ciężar udowodnienia, że dał żonie w trakcie pożycia małżeńskiego klejnoty. Jednocześnie Autor zauważa, że dowód ten jest dowodem w ramach legalnej teorii dowodowej¹⁹. Z kolei w prawie hinduskim odmienną taką widać w przypadku ciężaru dowodu przy przerwaniu wspólnego pożycia małżonków. Jest to ciężar dowodu na wiarygodność męża²⁰.

¹⁴ T. Krautstrunk, *Beweisvereitelung de amissione instrumentorum bis zur Verletzung prozessualer Mitwirkungspflichten*, Münster 2004, s. 143.

¹⁵ J. Hov, *Rettergang III. Sivilprocess*, Oslo 2008, s. 272 i n.

¹⁶ R. Hüktege (w.): *Zivilprozessordnung*, red. H. Thomas, wyd. 28, München 2007, s. 449.

¹⁷ V. Nekrošius (w.): *Lietuvos Respublikos Civilno proceso Kodeksas. Komentaras*, cz. 1 – *Bendrosios Nuostatos*, red. Valančius, Vilnius 2004, s. 58–59.

¹⁸ H. Hock Lai, *A Philosophy of Evidence Law. Justice in the Search for Truth*, Oxford 2008, s. 51.

¹⁹ B.R. Verma's, *Commentaries on Mohammedan Law*, wyd. 7, Allahabad 2000, s. 1102. Bliżej kwestie rozwodu w prawie muzułmańskim i związane z tym zagadnienia procesowe analizuje S.W. Witkowski, *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego*, Warszawa 2009, s. 130.

²⁰ S.K. Mitra, *Mitra on Hindu Law*, reprint, Allahabad 2001, s. 556 i 585.

W teorii prawa zagadnienie ciężaru dowodu łączy się z procesem stosowania prawa. Stosowanie prawa definiuje się jako „podejmowanie przez kompetentny organ państwowy wiążących, indywidualnych i konkretnych decyzji prawnych na podstawie obowiązujących norm prawnych”²¹. Natomiast T. Stawecki, P. Winczorek łącząc proces stosowania prawa z ciężarem dowodu wskazują, że: „Stosowanie prawa jest działaniem, a więc **procesem decyzyjnym**, w którym wyróżnić można następujące stadia:

- 1) wstępne ustalenie prawdopodobieństwa wystąpienia faktu mającego znaczenie prawne;
- 2) udowodnienie zaistnienia faktu;
- 3) subsumcja i podjęcie decyzji;
- 4) wykonanie decyzji”²².

Autorzy ci wiążą ciężar dowodu z drugim z etapów, a więc z udowodnieniem zaistnienia faktów. Podnoszą oni, że „co do zasady, udowodnienie przed organami władzy zaistnienia faktu i przedstawienie jego obrazu należy do tego (np. oskarżyciela, powoda), kto uważa, że z faktu wynikają (wiążą się z nim) określone skutki prawne. Zasada ta wskazuje, na kim spoczywa tzw. **ciężar dowodu** (*onus probandi*)”²³. Zasadę ciężaru dowodu wyraża łacińska paremia *ei incumbit probatio qui dicit, non ei qui negat*. Jednak reguła ta ulega pewnym modyfikacjom i nie można jej przyjąć za obowiązującą w całym systemie prawnym bez zastrzeżeń i wyjątków.

W teorii prawa zauważa się, że można wyróżnić dwa typy stosowania prawa – stosowanie prawa typu sądowego i stosowanie prawa typu kierowniczego²⁴. „W przypadkach stosowania prawa typu sądowego treść aktu organu państwa jest wyznaczona przez treść przepisów prawa materialnego, ale organ państwa jest upoważniony do oficjalnego, wiążącego stwierdzenia, że wystąpiły okoliczności, w których określona norma prawa materialnego znajduje zastosowanie, i stąd jest upoważniony do ustanowienia określonego rodzaju normy indywidualnej i konkretnej w odniesieniu do danej sprawy. (...) Natomiast w stosowaniu prawa przez akty typu kierowniczego mówi się w tych przypadkach, gdy organ

²¹ L. Leszczyński (w:) A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007, s. 147.

²² T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 4, Warszawa 2003, s. 190.

²³ Tamże.

²⁴ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 215–216.

uzyskuje kompetencję do wydania aktów w treści w ogólnym tylko zarysie wyznaczonej przez normy prawa materialnego”²⁵.

Ciężar dowodu dotyczy tylko tego pierwszego typu stosowania prawa – typu sądowego. Wiąże się on bowiem istotowo z sytuacją prawną jednostki, a co ważniejsze urzeczywistniany jest w danej konkretnej sprawie. Stan faktyczny i okoliczności danej sprawy determinują ciężar dowodu. Dlatego też wiąże się on z procesem zmierzającym do konkretyzacji i indywidualizacji normy prawnej, czyli z typem sądowego stosowania prawa. Z kolei krytycznie należy odnieść się do definiowania pojęcia stosowania prawa typu kierowniczego. Przy ogólnie tylko zakreślonych ramach przez prawo materialne, zaciera się też różnica pomiędzy stosowaniem prawa a jego stanowieniem. Nie można tu jednoznacznie ustalić, kiedy organ jeszcze stosuje prawo, a kiedy je już stanowi. Stosuje prawo, gdyż działa na podstawie normy prawnej, a wypełniając je określoną treścią normatywną już je stanowi. Dlatego też wyodrębnienie tego typu stosowania prawa, dla dalszych rozważań jest nieużyteczne.

W doktrynie zwraca się też uwagę na to, że ciężar dowodu nie jest jakąś abstrakcyjną regułą, ale musi wynikać z konkretnej normy prawnej. S. Wronkowska stwierdza wręcz, że chodzi o przepisy prawne regulujące procesu ustalania faktów. Zauważa ona, że „przepisy prawne regulujące proces ustalania faktów wskazują także, kto ma obowiązek wykazywać inicjatywę w ustalaniu faktów, dostarczać informacji istotnych do rozstrzygnięcia sprawy i kto ponosi ujemne następstwa tego, że pewnych faktów nie wykazano. Mówiąc krótko, przepisy te regulują **rozkład ciężaru dowodu**”²⁶. Jednak L. Morawski dostrzega także tzw. pozaustawowe regulacje ciężaru dowodu, do których Autor ten zalicza domniemania faktyczne, reguły dowodu *prima facie* i czynności prawne²⁷.

Uwagę na tę okoliczność zwracają także A. Wolter, J. Ignatowicz i K. Stefaniuk, którzy podnoszą, wprawdzie na gruncie prawa cywilnego, że „pro-

²⁵ Tamże, s. 216.

²⁶ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2003; dalej jako S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia*.

²⁷ L. Morawski, *Ciężar dowodu – niektóre problemy dowodowe*, Studia cywilistyczne, t. XXXII, 1982, z. 206; dalej jako L. Morawski, *Ciężar*. L. Morawski podkreśla, że zagadnienia te w praktyce stosowania prawa nie odgrywają większej roli, gdyż wiążą się z umowami o ciężar dowodu, które w systemie prawa polskiego są niedopuszczalne.