

**Dowody w postępowaniu  
administracyjnym  
– wybrane zagadnienia**





**podkom. Barbara Baran**  
**asp. szt. Natalia Karpuk**  
Zakład Służby Kryminalnej

# **Dowody w postępowaniu administracyjnym - wybrane zagadnienia**



Katowice 2024

Nadzór merytoryczny:  
mł. insp. Violetta Grudzień

Redakcja, korekta, skład:  
Paweł Mięsiak

© Szkoła Policji w Katowicach, Katowice 2024 Pewne prawa zastrzeżone.

Niniejsza publikacja w całości stanowi materiał dydaktyczny Szkoły Policji w Katowicach.  
Publikacja dostępna jest na licencji:  
Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Na tych samych warunkach (CC-BY-NC-SA) 4.0 Polska.

Postanowienia licencji są dostępne pod adresem:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.pl>

# Spis treści

---

<b>Wstęp</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Pojęcie, katalog i klasyfikacja środków dowodowych</b> .....	<b>5</b>
1.1. Dowód z dokumentów .....	7
1.2. Zeznania świadków .....	12
1.3. Opinie biegłych .....	16
1.4. Oględziny.....	20
1.5. Przesłuchanie stron .....	24
1.6. Oświadczenia stron .....	26
1.7. Środki dowodowe nienazwane .....	28
<b>2. Zasady rządzące postępowaniem dowodowym</b> .....	<b>33</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>41</b>

Celem opracowania niniejszej publikacji jest wyjaśnienie problematyki postępowania dowodowego funkcjonariuszom i pracownikom Policji realizującym czynności w postępowaniach administracyjnych.

Postępowanie dowodowe powinno być prowadzone zgodnie z dyrektywami określonymi w przepisach działu II rozdziału 4 Kodeksu postępowania administracyjnego. Pozwoli to na poprawne ustalenie stanu faktycznego i prawnego rozpatrywanej sprawy, a w konsekwencji konkretyzację uprawnień bądź obowiązków strony przez organ administracji publicznej.

Mamy nadzieję, że skrypt przyczyni się do pogłębienia wiedzy dotyczącej prawidłowego przeprowadzania postępowania dowodowego.

## Rozdział 1.

# Pojęcie, katalog i klasyfikacja środków dowodowych

---

Pojęcie dowodu jest często w doktrynie utożsamiane z pojęciem środka dowodowego. Władysław Siedlecki definiując dowód stwierdza, że przez to pojęcie należy rozumieć środek dowodowy, a zatem środek, który umożliwia dowodzenie, a więc pozwala na przekonanie się o istnieniu lub nieistnieniu oznaczonych faktów – tym samym o prawdziwości twierdzeń o tych faktach<sup>1</sup>.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 75 § 1 stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny<sup>2</sup>. Przyjmując to rozwiązanie prawne jako punkt wyjścia rozważań, można uznać, że przez pojęcie środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie<sup>3</sup>.

Przytoczona regulacja wprowadza otwarty katalog środków dowodowych. Ustawodawca posłużył się jedynie przykładowym wyliczeniem, wskazując że w szczególności mogą nimi być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Przyjęta w art. 75 § 1 k.p.a. koncepcja wskazuje, że wymienione w tym przepisie dowody powinny zostać uznane za podstawowe i najczęściej stosowane w postępowaniu administracyjnym<sup>4</sup>. Wskazane środki dowodowe poprzedzone zostały sformułowaniem „w szczególności”, dając tym samym właściwemu w sprawie organowi szerokie możliwości poszukiwania prawdy.

W wyroku z dnia 9 lutego 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że w myśl art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, pod warunkiem, że uzyskane tak dowody nie są sprzeczne z prawem. Przepis ten wyraźnie wskazuje na bardzo szerokie ujęcie środków dowodowych, szeroki zatem może być także zakres wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym dowodów dotkniętych wadą fałszerstwa. Fałszywe mogą być więc np. dokumenty, zeznania

---

<sup>1</sup> W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, s. 301.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kodeks postępowania administracyjnego).

<sup>3</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, s. 261.

<sup>4</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, s. 710.

świadków, opinie biegłych, oświadczenia stron, a także liczne dowody nienazwane, takie jak fotografie, taśmy filmowe, nagrania dźwiękowe itp.<sup>5</sup>

W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano również co nie może być potraktowane jako dowód w postępowaniu administracyjnym. I tak m.in. w wyroku z dnia 19 maja 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że notatka służbowa z rozmowy telefonicznej sporządzona przez pracownika organu NFZ nie może być potraktowana jako dokument urzędowy. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego zawierają otwarty katalog środków dowodowych. Jednakże notatka, jako dokument prywatny, nie stanowi dowodu prawdziwości tego, co zostało w niej stwierdzone. Dlatego ograniczenie się w zakresie ustaleń wyłącznie do notatki powinno być ocenione jako niewypełnienie obowiązków organu określonych w art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.<sup>6</sup>

W wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że notatka urzędowa sporządzona przez funkcjonariusza Policji nie jest dowodem, który zwalnia organ administracji publicznej z dalszego prowadzenia postępowania dowodowego i przeprowadzenia innych dowodów w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a.<sup>7</sup>

Środki dowodowe najczęściej klasyfikuje się na podstawie następujących kryteriów:

- 1) Kryterium sposobu zetknięcia się organu orzekającego z faktem (okolicznością) będącym przedmiotem dowodu. Należą tu środki dowodowe:
  - a) bezpośrednie – tj. takie, przy których organ ma możliwość bezpośredniego spostrzeżenia i stwierdzenia prawdziwości określonego faktu. Jedynym bezpośrednim środkiem dowodowym znanym Kodeksowi postępowania administracyjnego są oględziny;
  - b) pośrednie – tj. takie, przy których organ orzekający stwierdza istnienie określonego faktu nie na podstawie bezpośredniego spostrzeżenia lecz pośrednio na podstawie innego faktu. Dowodami pośrednimi są np. zeznania świadków, przesłuchanie stron, opinie biegłych, dokumenty co do ich treści.
- 2) Kryterium rodzaju źródła informacji (źródło, od którego pochodzi dana informacja), zgodnie z którym środki dowodowe można podzielić na:
  - a) rzeczowe – tj. takie, w których źródłem informacji są cechy danej rzeczy (np. dokumentu czy jakiegoś przedmiotu) lub zachowane na niej ślady pewnych zdarzeń, a organ orzekający zaznajamia się z nimi przez oględziny (np. oględziny ciała ludzkiego, oględziny dokumentów, gdy chodzi nie o ich treść, lecz o właściwości zewnętrzne);

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lutego 2009 r., II A/GI 778/08.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 19 maja 2010 r., II GSK 413/10.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1624/20.



- b) osobowe – w których źródłami informacji są osoby (np. zeznania świadków, opinie biegłych, przesłuchania stron, pisemne oświadczenia zawarte w dokumentach). Uwzględniając formę przekazania informacji organowi orzekającemu, środki dowodowe osobowe dzieli się na ustne i pisemne.
- 3) Kryterium dopuszczalności przeprowadzenia danego środka dowodowego:
- a) podstawowe – czyli takie, których organ administracji publicznej może używać dowolnie, z uwagi iż przeprowadzenie ich nie jest obwarowane określonymi przesłankami (np. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny);
  - b) posiłkowe – tj. środki, których dopuszczalność jest uzależniona od spełnienia konkretnych przesłanek (np. przesłuchanie stron).
- 4) Kryterium regulacji prawnej środków dowodowych:
- a) uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego – tj. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny, przesłuchania stron;
  - b) nieuregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego – są wynikiem rozwoju nauki i techniki i oznaczone jako nienazwane (np. opinia instytutu naukowo-technicznego, plany, mapy, filmy)<sup>8</sup>.

### 1.1. Dowód z dokumentów

Pojęcie dokumentu nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w Kodeksie postępowania administracyjnego. W doktrynie istnieje kilka definicji. Na podstawie przepisów prawnych przyjmuje się, że przez dokument należy rozumieć akt pisemny stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości<sup>9</sup>. Istnieje też kilka definicji legalnych dokumentu. Przykładowo zgodnie z art. 115 § 14 Kodeksu karnego, dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne<sup>10</sup>.

Kodeks postępowania administracyjnego wprowadza pojęcie dokumentu urzędowego. Aby dokument został uznany za urzędowy, powinien zostać sporządzony przez powołane do tego organy państwowe, względnie przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. i to tylko w zakresie działania tych organów w przepisanej formie.

Dokumenty urzędowe korzystają ze szczególnej mocy dowodowej, ponieważ stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Organy administracji są więc

<sup>8</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 261-262.

<sup>9</sup> B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, s. 112.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.

zobowiązane uznać za udowodnione to, co wynika z treści dokumentu urzędowego. Wspomniane domniemanie prawdziwości jego treści nie wyłącza możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści tego dokumentu. Moc dowodowa przyznana dokumentom urzędowym nie powoduje ich niewzruszalności<sup>11</sup>. Brzmienie art. 76 § 1 k.p.a. daje podstawę do przyjęcia poglądu, że dokumentom urzędowym służy domniemanie prawdziwości. Przyjęcie innego rozwiązania nakładałoby na organ orzekający obowiązek badania każdego przedstawionego dokumentu w celu sprawdzenia, czy pochodzi on od organu, który go wystawił.<sup>12</sup> Wskazać również należy, że przyjęte w art. 76 § 3 k.p.a. rozwiązanie stanowi pewnego rodzaju lukę prawną, ponieważ nie uwzględnia ono wszystkich możliwych elementów fałszu dokumentu. Lukę tę należy wypełnić, stosując wspomniany przepis także wtedy, gdy przedmiotem dowodu przeciw dokumentowi jest także jego autentyczność (tzn., że dokument pochodzi od organu, który go wystawił), a nie tylko treść<sup>13</sup>. Dokument jest prawdziwy, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki: został wystawiony przez kompetentny organ, treść dokumentu odpowiada rzeczywistości, dokument ma niezmienną treść, tj. taką, jaką nadał mu wystawca. Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń w odniesieniu do środków dowodowych, które organ orzekający może dopuścić w celu obalenia mocy dowodowej dokumentów urzędowych. W razie obalenia domniemania zgodności z prawdą lub domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego, nie może on być potraktowany jako dowód w sprawie<sup>14</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 marca 2005 r. zaznaczył, że dokumenty urzędowe mają istotną moc dowodową i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Organy administracji są więc zobowiązane uznać za udowodnione to, co wynika z treści dokumentu urzędowego. Z dokumentem urzędowym związane jest domniemanie prawdziwości jego treści. Organ prowadzący postępowanie nie może wobec tego swobodnie oceniać ani kwestionować treści dokumentu urzędowego, nie przeprowadzając dowodu przeciwko prawdziwości zawartych w nim informacji. W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że nieuznanie faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym stanowi naruszenie prawa procesowego<sup>15</sup>. Ponadto w wyroku z dnia 14 marca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zgodnie z art. 76 k.p.a. dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone, co nie wyłącza możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentu. Dokumentom urzędowym Kodeks postępowania administracyjnego

<sup>11</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 715.

<sup>12</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 266.

<sup>13</sup> Tamże, s. 406.

<sup>14</sup> Tamże, s. 266.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2005 r., VI SA/Wa 1036/04.

przyznaje zwiększoną moc w zakresie tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone, w sytuacji gdy zostaną spełnione łącznie następujące przesłanki:

- dokumenty sporządzono w przepisanej formie;
- dokumenty sporządziły powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania (rzeczowym, miejscowym, instancyjnym).

Nadana przez ustawodawcę moc dowodowa dokumentu to moc formalna, dotycząca tego, że wystawca dokumentu rzeczywiście „zaświadczył urzędowo” oraz moc materialna, która dotyczy znaczenia i skuteczności prawnej zawartego w dokumencie zaświadczenia oraz jego relewantności z punktu widzenia tematu dowodowego. Dokumenty urzędowe korzystają z dwojakiego rodzaju domniemań: domniemania prawdziwości, tzn., że dokument pochodzi od organu, który go wystawił, a także z domniemania zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 76 § 3 przyjął, iż domniemanie to może być obalone jedynie przez przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu. Dokumentem urzędowym zaś jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt<sup>16</sup>.

W orzecznictwie wielokrotnie oceniano, czy dany dokument należy uznać za urzędowy czy też nie. Zgodnie z wyrokiem z dnia 17 czerwca 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania karnego – z uwagi na formę i organ, od którego pochodzi – ma walor dokumentu urzędowego. Zatem organ, dopuszczając dowód z takiego postanowienia, zobowiązany jest uwzględnić nie tylko fakt umorzenia postępowania, ale również uznać fakty potwierdzone w uzasadnieniu tego postanowienia. Faktem stwierdzonym w dokumencie urzędowym jakim jest postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania karnego, jest samo umorzenie postępowania, ale przede wszystkim również te okoliczności, które zostały wskazane w uzasadnieniu niniejszego postanowienia<sup>17</sup>.

Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2012 r. także orzeczenie lekarskie wydane na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami stanowi środek dowodowy, o którym mowa w art. 76 § 2 k.p.a., który podlega ocenie jak każdy dowód<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 14 marca 2008 r., I OSK 389/07.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., I OSK 1121/09.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 15 marca 2012 r., I OSK 412/11.

W wyroku z dnia 30 marca 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odniósł się do mocy dowodowej elektronicznego śledzenia przesyłek kurierskich, wskazując iż zwrotne potwierdzenie odbioru przesyłki korzysta z domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą tego, co zostało w tym dokumencie stwierdzone. Domniemanie to może być obalone, jednakże podejmując próbę dokonania tego należy mieć na względzie, że dokumenty urzędowe są najbardziej wiarygodnymi środkami dowodowymi. Dowody przeciwne muszą być zdecydowanie przekonywające. Możliwość dowodzenia daty odbioru przesyłki na podstawie elektronicznego śledzenia przesyłek jest dopuszczalne (art. 75 § 1 kpa). Jednak dowód ten nie jest dowodem kwalifikowanym przez ustawodawcę (w przeciwieństwie np. do dowodu z dokumentu bankowego). Tym samym dowód ów, choć dopuszczalny, nie może doprowadzić do obalenia domniemania prawnego, wynikającego z art. 76 k.p.a.<sup>19</sup>

W wyroku z dnia 5 września 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że protokół sporządzony przez organ kontrolny przy współudziale kontrolowanego, z zapewnieniem możliwości przedstawienia przez kontrolowanego własnej wersji zdarzeń, jest w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. dokumentem urzędowym. Dokument ten, sporządzony w przepisanej formie przez powołany do tego organ państwowy w zakresie jego działania, stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone<sup>20</sup>.

Od pojęcia dokumentu należy odróżnić pojęcie odpisu. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 sierpnia 2006 r., odpis dokumentu jest pojęciem przeciwstawnym pojęciu oryginału. Odpis i kserokopia dokumentu stanowią odzwierciedlenie oryginału z tym, że pierwszy metodą tradycyjną, a drugi metodą nowoczesną. Umieszczenie na odpisie lub kserokopii oświadczenia zaopatrzonego podpisem zawierającego stwierdzenie jego zgodności z oryginałem stanowi uwierzytelnienie. Ponadto jak zważył sąd, uwierzytelniony odpis, kopia dokumentu nie są tożsame z zaświadczeniem. W obu przypadkach są one wydawane na podstawie materiałów archiwalnych. Natomiast zaświadczenie to wydane urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego wynikające z posiadanych przez archiwum materiałów<sup>21</sup>.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że konkluzja organu jakoby kserokopia dokumentu nie mogła być dowodem jest zbyt daleko idąca. Takie poglądy były rzeczywiście prezentowane w części starszych orzeczeń sądów administracyjnych. Niemniej jednak nie znajdują one oparcia w art. 75 § 1 k.p.a., który stawia środkom dowodowym tylko dwa wymogi:

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2015 r., III SA/Wa 1167/14.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 5 września 2017 r., II GSK 3317/15.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2006 r., I OSK, 1112/05.

aby były przydatne do wyjaśnienia sprawy i nie były sprzeczne z prawem. Przepisy postępowania różnicują co prawda moc pewnych środków dowodowych, przyznając szczególnie walor dokumentom urzędowym, zgodnie bowiem z art. 76 § 1 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Kserokopia dokumentu, nie będąca ani oryginałem, ani kopią poświadczoną za zgodność, nie posiada takiego waloru. Wcale jednak z takiego uregulowania nie wynika, by w ogóle nie mogła być dowodem w sprawie. Należy zgodzić się w tym zakresie z poglądem, że w postępowaniu administracyjnym moc dowodową posiadają nie tylko oryginalne dokumenty, ale również ich uwierzytelnione odpisy. Należy przyjąć, że niewuierzytelniona kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Niewłaściwe byłoby jednak wnioskowanie, że kserokopia dokumentu urzędowego nie może być środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym. Różnica w mocy dowodowej polega na tym, że kserokopia właściwie uwierzytelniona korzysta z mocy dokumentu oryginalnego, natomiast brak właściwego uwierzytelnienia powoduje, że taki dokument musi być oceniany w świetle całego materiału dowodowego. Sam fakt, że strona przedstawia kserokopię, a nie oryginał czy odpis dokumentu urzędowego nie stoi zatem na przeszkodzie, aby taką kopię uznać za dowód w sprawie. Oczywiście, organ administracji publicznej, dysponując jedynie kserokopią dokumentu urzędowego, ma prawo w uzasadnionych wypadkach powziąć wątpliwości co do wiarygodności takiego dowodu. Niemniej jednak przedstawienie przez stronę takiej kopii winno być wówczas potraktowane jako przynajmniej zasygnalizowanie, że dowód taki (dokument urzędowy) istnieje. Wówczas organ – o ile uzna, że kserokopia nie jest wystarczająca – powinien podjąć działania w celu uzyskania oryginału albo odpisu dokumentu, to bowiem na nim – a nie na stronie – spoczywa obowiązek wszechstronnego zebrania materiału dowodowego<sup>22</sup>.

Zgodnie z art. 76a § 1 i 2 k.p.a., gdy dokument (urzędowy lub prywatny) znajduje się w aktach organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 i 2 k.p.a. wystarczy (w ramach postępowania dowodowego prowadzonego przez inny organ administracji publicznej) przedstawienie jego odpisu lub wyciągu, urzędowo poświadczonych przez organ (lub wskazany powyżej podmiot), będący w jego posiadaniu. Jeżeli organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w innej sprawie, uzna za konieczne przejrzanie oryginału takiego dokumentu, ma on prawo zażądać dostarczenia mu tego oryginału. Może on również zażądać odpisu lub wyciągu, gdy strona sama nie może

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 2014 r., I SA/Kr 1821/13.

ich uzyskać. Dopuszczalne też jest złożenie przez stronę odpisu oryginału dokumentu poświadczonego przez notariusza albo występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. W powyższym przypadku, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, organ może zażądać od strony składającej odpis dokumentu przedłożenia oryginału tego dokumentu (art. 76a § 4 k.p.a.). Odbywa się to w trybie uzupełnienia materiału dowodowego (wezwanie), w którym to trybie organ może żądać też oryginałów dokumentów, jeżeli złożone zostały tylko kopie. Sankcją za niezłożenie dokumentów w trybie uzupełnienia wniosku jest pozostawienie go bez rozpatrzenia. Przepis art. 76a § 2b k.p.a. wprowadza możliwość poświadczenia odpisu dokumentu przedkładanego w postępowaniu przez upoważnionego pracownika organu administracji. Poświadczenie obejmuje podpis pracownika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia, a na żądanie strony również godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu. Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika lub upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie ma charakter dokumentu urzędowego (art. 76a § 3 k.p.a.). Jeżeli dokument został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, poświadczenia jego zgodności z oryginałem dokonuje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 76a § 2a k.p.a.)<sup>23</sup>.

Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych oraz dokumentów prywatnych nie została uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zatem należy przyjąć, że dokumenty te podlegają w pełni swobodnej ocenie dowodów dokonywanej przez organ orzekający, chyba że inaczej stanowią przepisy szczególne, prawo unijne lub prawo międzynarodowe<sup>24</sup>. W doktrynie podkreśla się, że dokument prywatny, analogicznie jak w postępowaniu cywilnym, stanowi jedynie dowód na to, że osoba która go podpisała, złożyła oświadczenie w nim zawarte<sup>25</sup>.

## 1.2. Zeznania świadków

Świadkiem nazywamy osobę fizyczną, która w postępowaniu dotyczącym praw lub obowiązków innego podmiotu składa zeznania o faktach spostrzeżonych lub o których

<sup>23</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 718-720.

<sup>24</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 267.

<sup>25</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 226.

otrzymała wiadomość od innych osób<sup>26</sup>. Zdolność do wystąpienia w charakterze świadka jest ograniczona przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Ograniczenia te wynikają z dwóch rodzajów przyczyn:

- 1) Przyczyny faktyczne – zalicza się tu osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swoich spostrzeżeń (art. 82 pkt 1 k.p.a.). O tym czy dana osoba fizyczna pełnoletnia lub małoletnia może wystąpić w charakterze świadka, decyduje faktyczna i aktualna w danym czasie zdolność do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń<sup>27</sup>. Ocena tej zdolności należy do organu orzekającego w sprawie, a w przypadku korzystania z instytucji pomocy prawnej – do organu przyjmującego zeznania świadka<sup>28</sup>. W wyroku z dnia 4 grudnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że to organ administracyjny powinien zadbać o to, aby w aktach sprawy znalazła się przekonywująca informacja w przedmiocie pominięcia dowodu przesłuchania świadka. Okoliczność, iż świadek jest osobą niepełnosprawną, nie usprawiedliwia rezygnacji z jego przesłuchania. Dopiero niezdolność danej osoby do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń uniemożliwia bycie świadkiem (art. 82 pkt 1 k.p.a.)<sup>29</sup>.
- 2) Przyczyny prawne – dotyczą osób wskazanych w art. 82 pkt 2 i 3 k.p.a., a więc osób obowiązanych do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku jej zachowania oraz duchownych co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. W sytuacji gdy dana osoba ma zostać przesłuchana co do faktów nieobjętych tajemnicą informacji niejawnych, czy też została zwolniona z obowiązku jej dotrzymania, może ona występować w postępowaniu administracyjnym w charakterze świadka. Ponadto nie ma przeszkód, aby duchowny (wszelkich wyznań, w których funkcjonuje instytucja spowiedzi) został przesłuchany na okoliczność niezwiązaną z tajemnicą spowiedzi. Wprowadzone zakazy dowodowe mają charakter bezwzględny. Wskazane powyżej osoby nie mogą być świadkami, nawet w przypadku wyrażenia przez nie takiej woli. Zeznania złożone przez takie osoby nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym, a uwzględnione jako dowód skutkować będą wadliwością postępowania dowodowego przeprowadzonego w sprawie. W konsekwencji decyzja wydana w takim

<sup>26</sup> S. Kalinowski, *Polski proces karny w zarysie*, s. 185.

<sup>27</sup> Z Resich (w:) B. Dobrzański, M. Lisiewski, Z. Resich, W. Siedlecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, s. 444.

<sup>28</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 268.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1147/15.

postępowaniu powinna być usunięta z obrotu prawnego jako obarczona wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.<sup>30</sup>

Z przyczyn prawnych świadkiem nie może być także mediator. Zgodnie z art. 83 § 4 k.p.a. mediator nie może być przesłuchany w charakterze świadka co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji zwolnią go od obowiązku zachowania tajemnicy mediacji<sup>31</sup>.

W art. 83 § 1 k.p.a. ustawodawca wskazał krąg osób uprawnionych do odmowy złożenia zeznań (małżonek strony, wstępni, zstępni i rodzeństwo strony, jej powinowaci pierwszego stopnia, jak również osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli). Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Wymienione powyżej osoby decydują o tym, czy z przysługującego im prawa korzystają czy też nie. Organ natomiast ustala czy stroną łączy z daną osobą jeden ze wskazanych stosunków osobistych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r. podniósł, że skorzystanie przez daną osobę z ustawowego prawa odmowy złożenia zeznań w charakterze świadka, o którym została ona pouczona przez organ ze względu na ustalony stopień pokrewieństwa ze stroną, skutkuje jedynie tym, iż osobowy środek dowodowy, jakim pozostaje zeznanie świadka, nie staje się źródłem materiału dowodowego zbieranego w prowadzonym postępowaniu. Organ prowadzący postępowanie może jedynie odnotować fakt odmowy złożenia zeznań. Nie może być on natomiast przedmiotem oceny organu w trybie art. 80 k.p.a. W żadnej też mierze nie może być interpretowany na niekorzyść strony. Będąca świadkiem osoba z kręgu wskazanego w art. 83 k.p.a. autonomicznie decyduje o tym, czy z przysługującego prawa skorzysta, na co strona postępowania nie ma żadnego wpływu. Bezprawne, bo naruszające omawiane regulacje prawne, pozostaje również prowadzenie hipotetycznych rozważań w zakresie tego, jaka pozostawałaby treść zeznań, gdyby świadek z przysługującego mu prawa nie skorzystał<sup>32</sup>.

Zgodnie z art. 83 § 2 k.p.a. świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej<sup>33</sup>. Odpowiedzialność karna to ta przewidziana w Kodeksie karnym, jak i karnoskarbowa. Hańbę należy interpretować jako spotkanie się z rażąco ujemną oceną moralną wskutek określonego postępowania.

<sup>30</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 736-737.

<sup>31</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2015 r., II SA/Go 244/15.

<sup>33</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.



Bezpośredniość szkody majątkowej oznacza jej ścisły związek z odpowiedzią na zadane pytanie<sup>34</sup>. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny świadek odmawiający odpowiedzi na pytanie jest obowiązany podać podstawę prawną korzystania z tego prawa, nie podając uzasadnienia przesłanek istnienia tego prawa<sup>35</sup>. Stwierdzenie istnienia tego prawa należy do organu administracji publicznej.

Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje szczegółowego trybu przesłuchania świadka. Art. 83 § 3 k.p.a. stanowi, że przed odebraniem zeznania organ administracji publicznej uprzedza świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania<sup>36</sup>. Przesłuchanie świadka jest czynnością, z której organ jest obowiązany sporządzić protokół (art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.). Świadek może składać swoje zeznania tylko ustnie. Wynika to z samej treści pojęcia przesłuchania świadka<sup>37</sup>. Stanowisko takie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2005 r. stwierdzając, że przepisy k.p.a. dopuszczają możliwość złożenia na piśmie zeznań przez osoby fizyczne (argument z art. 50 § 1 i art. 54 § 1 k.p.a.), jednakże nie są to zeznania świadków w rozumieniu art. 83 § 3 k.p.a., a jedynie pisemne oświadczenia osób fizycznych o posiadaniu określonych informacji. W takiej sytuacji, gdy jednocześnie organ odmawia wiarygodności pisemnym oświadczeniom, zachodzi konieczność przesłuchania tych osób w charakterze świadków<sup>38</sup>.

W wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że organ administracji publicznej winien przesłuchiwać świadka w taki sposób, aby uzyskane zeznania były jak najbardziej wiarygodne i mogły posłużyć jako podstawa do ustalenia stanu faktycznego sprawy. Inaczej mówiąc – organ administracji ma tak przeprowadzać czynność dowodową, aby nie zmniejszyć wiarygodności zeznań w wiadomości świadka poprzez własną ingerencję albo ingerencję osób trzecich. Powinien zatem pozwolić świadkowi na w miarę swobodną relację oraz unikać pytań sugerujących konkretną odpowiedź. Przesłuchanie należy przeprowadzać w taki sposób, aby zeznania świadka odzwierciedlały to, co rzeczywiście zapamiętał on z relacjonowanych zdarzeń, a nie były np. odtworzeniem jego wiedzy, uzyskanej w jakiś inny sposób. W szczególności chodzi tutaj o niedopuszczenie do sytuacji, gdy świadek pozyskuje wiedzę o zdarzeniach, co do których ma zeznawać, będąc obecny przy innych czynnościach procesowych – np. dowiaduje się o sprawie

<sup>34</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 739.

<sup>35</sup> K. Łojewski, *Instytucja odmowy zeznań w polskim procesie karnym*, s. 141.

<sup>36</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>37</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, s. 172.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 124/05.

w czasie prezentowania przez strony swoich stanowisk albo przysłuchując się zeznaniom innych świadków. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje „zbiorowego” przesłuchiwania świadków. Świadców winni być przesłuchiwani oddzielnie, protokół zaś powinien odzwierciedlać to, co każdy z nich zeznał. Uzasadnieniem tego twierdzenia jest właśnie konieczność uzyskania wiarygodnych zeznań, opartych na zdarzeniach zapamiętanych przez świadka, nie zaś na tym, czego świadek dowiedział się już w toku postępowania administracyjnego<sup>39</sup>.

Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne ma obowiązek zawiadomić stronę o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z przesłuchań świadków przynajmniej na 7 dni przed jego przeprowadzeniem (art. 79 § 1 k.p.a.). W wyroku z dnia 4 grudnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że zachowanie wymagań art. 79 k.p.a., niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględnym obowiązkiem organu administracji, zaś naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mające wpływ na wynik sprawy. Ponadto naruszenia art. 79 § 1 k.p.a. nie konwaliduje ewentualne zapoznanie strony z treścią protokołu przesłuchania świadków bez zapewnienia stronie udziału w tej czynności procesowej. Dowód taki należy powtórzyć. A więc naruszenie przez organ obowiązków wypływających z art. 79 k.p.a. jest naruszeniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, co stanowi podstawę do wznowienia postępowania<sup>40</sup>.

Wskazać również należy, że kwestia nieusprawiedliwionego niestawiennictwa świadka została określona w art. 88 § 1 k.p.a. zgodnie z którym kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51 k.p.a.), mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 200 zł<sup>41</sup>.

### 1.3. Opinie biegłych

Biegłym (zwanym też rzeczoznawcą, ekspertem, znawcą) nazywamy osobę fizyczną powołaną do udziału w postępowaniu dotyczącym innego podmiotu, w celu wydania opinii w danej sprawie, ze względu na posiadaną wiedzę fachową w określonej

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2016 r., II SA/KR 64/16.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1147/15.

<sup>41</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

dziedzinie. Biegły wypowiada opinię co do stanu faktycznego. Zatem nie można powołać biegłego, który miałby złożyć opinię co do prawa obowiązującego i jego stosowania<sup>42</sup>. Powyższe wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r., w którym stwierdził, że zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a. dowód z opinii biegłego przeprowadza się, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Chodzi zatem o przypadki, w których dla rozstrzygnięcia sprawy potrzebna jest szczególna wiedza. Przedmiotem opinii biegłego są okoliczności dotyczące stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, wobec tego nie jest dopuszczalne powołanie biegłego co do obowiązywania i stosowania oraz wykładni przepisów prawa<sup>43</sup>.

Biegłym może być osoba posiadająca specjalne wykształcenie, jak i niemający takiego wykształcenia praktyk, który faktycznie ma potrzebne organowi wiadomości<sup>44</sup>. Za opinię biegłego uznaje się zapatrywanie wyrażone przez osobę niezainteresowaną w postępowaniu administracyjnym, która może udzielić organowi specjalnych wiadomości dla ustalenia okoliczności sprawy<sup>45</sup>.

Zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a. jeżeli w sprawie są wymagane wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może się zwrócić do biegłego lub biegłych o wydanie opinii<sup>46</sup>. Ustawodawca używając w cytowanym przepisie słowa „może” pozostawił organowi swobodę w korzystaniu z tego środka dowodowego, z uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej. Zatem w sprawach o zawiłym stanie faktycznym, które można wyjaśnić dopiero wtedy, gdy dysponuje się specjalnymi wiadomościami, organ administracji publicznej powinien wykorzystać ten środek dowodowy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2022 r. podniósł, że powołanie biegłego, w myśl art. 84 § 1 k.p.a. ma charakter fakultatywny i zależy od uznania organu prowadzącego postępowanie. Wykorzystanie tego środka dowodowego jest zasadne, gdy dla prawidłowego załatwienia sprawy, ze względu na poziom jej skomplikowania, wymagane są wiadomości, którymi nie dysponuje organ. Brak jest zatem po stronie organu obowiązku powoływania biegłych, którzy zweryfikowaliby jego stanowisko i wyniki ustaleń w sprawie. To strona kwestionująca te ustalenia może posłużyć się dowodami wskazującymi na okoliczności, których istnienie bądź ich brak pragnie wykazać. Natomiast organ rozpoznający sprawę, jako wyspecjalizowany w zakresie przedmiotu rozstrzygnięcia, jest obowiązany samodzielnie zebrać i rozpatrzyć cały

<sup>42</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 271.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2008 r., II OSK 1845/06.

<sup>44</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 176.

<sup>45</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 123.

<sup>46</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.), a następnie w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy dokonać oceny, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.)<sup>47</sup>.

Opinia biegłego ma za zadanie wspomóc organ administracji publicznej, dokonujący rozstrzygnięcia w danej sprawie. Organ nie jest natomiast związany opinią biegłego i to od jego woli zależy ostateczny kształt decyzji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 marca 2022 r. wskazał, że celem dowodu z opinii biegłego jest jedynie udzielenie organowi wyjaśnień niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast rolą organu jest ocena całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego<sup>48</sup>.

W wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy uznał, że opinią biegłego jest opinia osoby, do której zwrócił się organ. Stanowisko rzeczoznawców i innych ekspertów przedstawione na zlecenie strony nie jest opinią biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Niemniej jednak dowodów tych nie może dyskwalifikować to, że są one dokumentem prywatnym. Nie wiążą one organu administracji, jednak tak jak każdy dowód podlegają ocenie. Dowód ten powinien zostać przeanalizowany, a uwagi co do tego dowodu powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji organu rozpoznającego sprawę. Ocenie organu również powinna zostać poddana opinia biegłego sporządzona w postępowaniu karnym, jeśli przedmiotem tej opinii są okoliczności dotyczące stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy. Organ administracji publicznej nie jest związany opinią biegłego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy administracyjnej ani w zakresie określania konsekwencji prawnych ustalonego stanu faktycznego. Organ nie może ograniczyć się w uzasadnieniu decyzji do powołania się na konkluzję zawartą w opinii biegłego, lecz obowiązany jest sprawdzić, na jakich przesłankach biegły oparł swoją konkluzję i skontrolować prawidłowość rozumowania biegłego<sup>49</sup>.

Instytucja dowodu z opinii biegłego jest w Kodeksie postępowania administracyjnego bardzo ogólna. Uregulowana została jedynie kwestia przypadku, w którym należy powołać biegłego oraz zdolności do występowania w charakterze biegłego. Biegły nie jest zobowiązany do złożenia przyrzeczenia, co nie zwalnia go od dołożenia najwyższej staranności przy sporządzeniu opinii. Brak jest regulacji kwestii, czy opinia biegłego może być złożona jedynie na piśmie, czy też ustnie (zatem dopuszczalne są obie formy). Ustawodawca nie wskazał elementów koniecznych, jakie zawierać musi opinia biegłego – powinna jednak ona być należycie uzasadniona.

Odmowa przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego na wniosek strony może nastąpić jedynie, gdy zachodzą przesłanki wskazane w art. 78 § 2 k.p.a., zgodnie

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2022 r., I OSK 1076/19.

<sup>48</sup> Wyrok NSA z dnia 8 marca 2022 r., III OSK 986/21.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07.

z którym organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy<sup>50</sup>.

Biegły podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a. Zatem biegły, co do którego zachodzi jedna z przesłanek wskazanych w tym przepisie, nie może sporządzić opinii w danej sprawie, a w przypadku gdyby taka opinia została sporządzona, nie może zostać wzięta pod uwagę na etapie podejmowania przez organ rozstrzygnięcia – jako dowód niezgodny z prawem. Gdyby jednak organ wydając rozstrzygnięcie oparł się na takiej opinii, to stanowiłoby to podstawę do zastosowania art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a., czyli wznowienia postępowania<sup>51</sup>. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 23 listopada 2007 r., w myśl art. 84 § 2 k.p.a., biegły podlega wyłączeniu na zasadach przewidzianych w art. 24 k.p.a., zaś art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. stanowi, iż pracownik organu podlega wyłączeniu od udziału w sprawie, w której był świadkiem lub biegłym. Ponieważ jednak przepis art. 24 k.p.a. odnosi się wprost do pracownika organu, jego zastosowanie do wyłączenia biegłego możliwe jest tylko odpowiednio. Proponowana przez stronę interpretacja normy wynikającej z art. 84 § 2 w zw. z art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. musiałaby prowadzić do wniosku, iż biegły jest wyłączony od udziału w każdej sprawie, w której już raz występował w charakterze biegłego, zaś z taką wykładnią zgodzić się nie sposób, chociażby dlatego, iż przekreślałaby możliwość uzupełniania przez biegłych własnych opinii. W ocenie sądu zasadę wyłączenia biegłego, opartą na przytoczonej normie prawnej, należy rozumieć jedynie w taki sposób, iż nie może brać udziału w sprawie w charakterze biegłego osoba, która uprzednio występowała w niej jako inny uczestnik postępowania – organ, świadek, strona lub jej reprezentant, itd.<sup>52</sup>

Do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków, zatem nie może on odmówić wydania opinii, a wykonanie tego obowiązku jest zagwarantowane sankcją w postaci grzywny (art. 88 k.p.a.). Jeżeli natomiast w stosunku do biegłego zachodzi jedna z przesłanek określonych w art. 82 k.p.a., to z mocy ustawy w ogólnie nie może on spełnić swej funkcji. Ponadto, gdy biegły jest jedną z osób wymienionych w art. 83 § 1 k.p.a. (małżonkiem, wstępnym, zstępnym czy rodzeństwem strony oraz powinowatym pierwszego stopnia, jak również osobą pozostającą ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli) może on odmówić sporządzenia opinii. Dodatkowo biegły, którego udzielenie odpowiedzi na zadane przez organ pytanie (stanowiące przedmiot opinii)

<sup>50</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>51</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 741-743.

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 listopada 2007 r., II SA/Kr 965/06.

mogłoby narazić jego lub bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej, może odmówić jej udzielenia (art. 83 § 2 k.p.a.)<sup>53</sup>.

Należy również wskazać na uprawnienie strony wynikające z art. 79 k.p.a. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 marca 2022 r., w którym stwierdził, że stosownie do treści art. 79 § 1 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed terminem. W § 2 omawianego przepisu wskazano, że strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepis art. 79 § 1 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, że stronę należy zawiadomić o miejscu i terminie przedstawienia przez biegłego opinii. Jeżeli więc opinia została sporządzona na piśmie, to chodzi o miejsce i termin składania przez biegłego ustnych wyjaśnień odnośnie do opinii sporządzonej na piśmie<sup>54</sup>.

#### 1.4. Oględziny

Oględziny polegają na bezpośrednim zbadaniu jakiegoś przedmiotu przez organ orzekający w celu dokonania spostrzeżeń za pomocą określonego zmysłu: wzroku, słuchu, dotyku, węchu, smaku, co do właściwości tego przedmiotu<sup>55</sup>. Jest to środek dowodowy, który bardziej niż wszystkie inne czyni zadość postulatowi bezpośredniości, tj. umożliwia bezpośrednio, bez ogniwo pośrednich zetknięcie się organu orzekającego ze stanem faktycznym w danej sprawie. Oględziny ze względu na to, że umożliwiają wyeliminowanie zniekształceń informacji wynikających z przepływu jej przez ogniwa pośrednie, znajdują się na pierwszym miejscu w systemie środków dowodowych, zabezpieczających zrealizowanie zasady prawdy obiektywnej. Przy oględzinach bezpośrednio zetknięcie się organu z przedmiotem podlegającym poznaniu stwarza w jego świadomości pewność, że przeszkody do poznania prawdy w postaci błędów popełnionych przez świadków i biegłych nie zachodzą<sup>56</sup>.

Zgodnie z art. 85 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny<sup>57</sup>. Z uwagi na użyte sformułowanie w cytowanym przepisie, organ administracji publicznej dysponuje swobodą co do decyzji, czy w danym postępowaniu zastosować środek dowodowy w postaci oględzin czy też nie. Swoboda ta ograniczona jest obowiązkiem realizacji zasady prawdy obiektywnej. Jeśli bez

<sup>53</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 743.

<sup>54</sup> Wyrok NSA z dnia 8 marca 2022 r., III OSK 986/21.

<sup>55</sup> W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne...*, s. 340.

<sup>56</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 179.

<sup>57</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

zastosowania tego środka dowodowego organ administracji nie może ustalić całości stanu faktycznego, to ma on obowiązek przeprowadzania oględzin<sup>58</sup>. W wyroku z dnia 13 września 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że brzmienie art. 85 § 1 k.p.a. wskazuje wyraźnie na to, że przeprowadzenie oględzin ma charakter fakultatywny i zależy od uznania organu prowadzącego postępowanie, na co wskazuje użyty w tym przepisie wyraz „może”. Zatem o przeprowadzeniu dowodu z oględzin decyduje organ, a nie subiektywne przekonanie strony o takiej potrzebie. Wykorzystanie tego środka dowodowego jest zasadne, gdy dla prawidłowego załatwienia sprawy, ze względu na poziom jej skomplikowania, wymagane są wiadomości, którymi nie dysponuje organ<sup>59</sup>.

Kodeks postępowania administracyjnego nie określa, co może być przedmiotem oględzin, nie ma więc w tym względzie żadnych ograniczeń. Przedmiotem oględzin zatem może być wszystko, co oddziałuje na zmysły ludzkie. Mogą to być osoby i rzeczy, w tym ruchome i nieruchome oraz miejsca mające istotne znaczenie dla sprawy. W zależności od tego, co jest przedmiotem oględzin, różne może być miejsce ich dokonywania. Oględziny mogą być przeprowadzone zarówno przed organem administracji publicznej w jego siedzibie, jak i poza siedzibą organu<sup>60</sup>.

Szczególną formą oględzin będzie eksperyment dowodowy, który polega na tym, że dokonuje się oględzin nie naturalnego stanu faktycznego, lecz stworzonej w sposób sztuczny sytuacji, mogącej przekonać organ orzekający o słuszności czy niesłuszności założenia dowodowego<sup>61</sup>.

Przedstawienie przedmiotu oględzin na wezwanie organu prowadzącego postępowanie administracyjne jest obowiązkiem ciężącym na stronie oraz na osobie trzeciej, w zależności od tego w czyim posiadaniu znajduje się dany przedmiot. Wynika to z art. 50 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może wzywać osoby (strony lub inne osoby) do udziału w podejmowanych czynnościach, a więc również do udziału w oględzinach przez przedstawienie ich przedmiotu. Artykuł 85 § 2 k.p.a. nakłada na osoby trzecie w sposób wyraźny obowiązek przedstawienia na wezwanie organu przedmiotu oględzin<sup>62</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 lipca 2019 r. wskazał, że w myśl art. 88 § 1 k.p.a., kto będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51 k.p.a.), mimo prawidłowego wezwania nie stawiał się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia

<sup>58</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 744.

<sup>59</sup> Wyrok NSA z dnia 13 września 2023 r., II OSK 3084/20.

<sup>60</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 274.

<sup>61</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 180.

<sup>62</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 274.

zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 200 zł. Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie. Grzywna przewidziana w art. 88 § 1 k.p.a. stanowi środek przymusu, mający na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania dowodowego. Organem właściwym do orzekania o jej zastosowaniu jest organ przeprowadzający dowód. Do podmiotów, które mogą w tym trybie zostać ukarane karą grzywny należą natomiast świadkowie, biegli, osoby trzecie, a także strony postępowania. Podstawą do wydania postanowienia nakładającego na stronę postępowania omawianego środka przymusu jest stwierdzenie przez organ administracji, że podmiot występujący w charakterze strony w sposób nieuzasadniony uchylił się od okazania przedmiotu oględzin, co uniemożliwiło organowi przeprowadzenie dowodu z oględzin, o którym mowa w art. 85 § 1 k.p.a. Przepis ten pozostawia uznaniu organu administracji dopuszczenie w postępowaniu administracyjnym dowodu z oględzin, gdyż stanowi, że organ „może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w przypadku dopuszczenia przez organ tego dowodu, na stronach i na innych osobach posiadających przedmiot oględzin spoczywa obowiązek okazania tej rzeczy organowi przeprowadzającemu dowód. Za prawidłowe tym samym należało uznać stanowisko organu, który wobec nieokazania przez stronę (po raz kolejny) przedmiotu oględzin orzekł o zastosowaniu wobec niej środka przymusu w postaci grzywny przewidzianej w art. 88 § 1 k.p.a. Należy podkreślić, że pomimo iż w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przeprowadzenie oględzin nie jest obligatoryjne, to w przypadku dopuszczenia przez organ takiego dowodu, na osobach posiadających ów przedmiot (po ich skutecznym powiadomieniu o terminie oględzin) spoczywa obowiązek jego okazania w celu umożliwienia przeprowadzenia tego dowodu. Obowiązek ten może być wyłączony jedynie w sytuacji, gdyby wydanie przedmiotu oględzin wiązało się z niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzi, groziło niepowetowaną szkodą bądź też było – z obiektywnie uzasadnionych powodów – niemożliwe do zrealizowania. W ocenie Sądu nałożenie na stronę kary grzywny w żadnym razie nie miało charakteru bezprawności i szykany. Strona powtórnie bezzasadnie odmówiła okazania przedmiotu oględzin, co uzasadniało nałożenie na nią kary grzywny w wysokości 200 zł na podstawie art. 88 § 1 k.p.a. Działania organu nie były także dowolne, skoro miały one swoją podstawę w przepisach prawa i jednocześnie informowały stronę o jej sytuacji, wyraźnie określając zakres obowiązku i konsekwencje jego uchybienia. Rolą strony jest umożliwienie organowi przeprowadzenie tego rodzaju dowodu, którego żadną miarą nie można uznać jako dowodu nazbyt uciążliwego



czy sprzecznego z prawem. Dość w tym miejscu wskazać na jednoznaczną treść art. 75 § 1 k.p.a., który stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Już z samego brzmienia przywołanego normatywu wynika, że przez ustawodawcę dowód z oględzin został uznany za jeden z kluczowych, co wynika z umieszczenia go we wskazanym przepisie, mimo że zawarte w nim środki dowodowe mają charakter przykładowy, zaś sam przepis nie zawiera zamkniętego katalogu środków dowodowych. Podkreślić również należy, że organ nie może pozostawać bezradny wobec postawy strony, która dysponując przedmiotem oględzin, pomimo ponownego wezwania, bezzasadnie odmawia okazania przedmiotu oględzin. Taka postawa, zdaniem Sądu, nie może prowadzić do sytuacji, w której organ przez okres kilku miesięcy nie ma możliwości przeprowadzenia czynności procesowej niezbędnej do merytorycznego rozpoznania sprawy<sup>63</sup>.

Zgodnie z art. 67 § 2 pkt 3 k.p.a. z czynności oględzin sporządza się protokół. W sytuacji, gdy dla należytego dokonania oględzin niezbędne jest posiadanie specjalistycznej wiedzy, której organ prowadzący postępowanie nie posiada, oględziny przeprowadzane powinny być z udziałem biegłych<sup>64</sup>.

Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne ma obowiązek zawiadomić stronę o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na 7 dni przed jego przeprowadzeniem (art. 79 § 1 k.p.a.). Brak prawidłowego zawiadomienia strony o przeprowadzeniu dowodu z oględzin skutkuje nieważnością takiego dowodu, a co za tym idzie niemożnością wzięcia go pod uwagę przy wydawaniu przez organ decyzji administracyjnej<sup>65</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 czerwca 2018 r. wskazał, że oględziny, stosownie do treści art. 85 k.p.a., mają wartość dowodową, gdy są przeprowadzone przez organ i odbywają się w obecności wszystkich zainteresowanych stron, bowiem podlegają ocenie razem z ich wyjaśnieniami i oświadczeniami<sup>66</sup>. Ponadto w wyroku z dnia 26 września 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie podkreślił, że zapewnienie stronie realizacji jej prawa do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu stanowi bezwzględny obowiązek organu administracji, który winien być realizowany przy użyciu wszelkich dopuszczalnych środków prawnych. Organ obowiązek ten musi wypełniać również w sytuacji przeprowadzania na podstawie art.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2019 r., VII SA/Wa 2549/18.

<sup>64</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 249.

<sup>65</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 745.

<sup>66</sup> Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2018 r., II GSK 2338/16.

85 § 1 k.p.a. dowodu z oględzin, a w przypadku gdy przedmiot oględzin znajduje się u osób trzecich, wezwać te osoby do jego okazania (art. 85 § 2 k.p.a.). Niezapewnienie stronie czynnego udziału w oględzinach stanowi naruszenie obowiązku wynikającego z art. 10 oraz art. 79 § 2 k.p.a., które dyskwalifikuje tę czynność procesową jako dowód w sprawie. Brak realizacji przez organ tego obowiązku należy ponadto stanowczo zakwalifikować do kategorii istotnego uchybienia przepisom procesowym, skoro pogwałcenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, polegające na pozbawieniu jej udziału w decydujących dla rozstrzygnięcia czynnościach dowodowych, stanowi jedną z podstaw wznowienia postępowania w sprawie – art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>67</sup>

## 1.5. Przesłuchanie stron

Z rozwiązań prawnych dotyczących przesłuchania stron wynika, że jest to środek dowodowy posiłkowy, dopuszczalny w postępowaniu administracyjnym w ostateczności. Wynika to z faktu, iż niemożliwe jest zachowanie bezstronności przez podmiot będący stroną w danym postępowaniu administracyjnym. Strona jest wprawdzie najlepiej zorientowana w stanie faktycznym danej sprawy, ale równocześnie jest bezpośrednio zainteresowana nią, co rodzi obawy, iż będzie przedstawiać ten stan nie zawsze zgodnie z prawdą.

Dopuszczalność stosowania tego środka dowodowego jest oparta w postępowaniu administracyjnym na wystąpieniu łącznie dwóch przesłanek:

- 1) wyczerpaniu innych środków dowodowych lub ich braku w ogóle – chodzi tu o sytuację, gdy organ nie ma możliwości ustalenia stanu faktycznego za pomocą innych środków dowodowych (wymienionych w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i nienazwanych);
- 2) pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy – organ nie ma możliwości wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności, bez których nie można ustalić stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością<sup>68</sup>.

W wyroku z dnia 16 lipca 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że dowód z nagrania wideo zdarzenia, do którego doszło z udziałem strony, został zebrany przez organ przed przeprowadzeniem dowodu z przesłuchania strony i znajdował się w aktach sprawy przed datą tej czynności. Dowód z przesłuchania strony przeprowadzono tym samym z poszanowaniem przepisu art. 86 k.p.a. Organ słusznie założył, iż dowód z przesłuchania strony jest dowodem szczególnego charakteru, gdyż z samej jego natury wynika, że niemożliwe jest zachowanie przez stronę bezstronności w danym postępowaniu. Kierując się obowiązkiem dokładnego wyjaśnienia

<sup>67</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2013 r., II SA/Lu 268/13.

<sup>68</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 275-276.

stanu faktycznego nałożonym na organ przez przepis art. 7 k.p.a. organ zapoznał stronę z nagraniem z monitoringu po złożeniu przez nią zeznań, logicznie zakładając, iż zmiana kolejności przeprowadzenia tych czynności procesowych mogłaby doprowadzić do dostosowania treści zeznań skarżącego do zapisu nagrania wideo. Brak było tym samym podstaw do przesłuchania strony z jednoczesnym odtwarzaniem nagrania, gdyż strona swoją wersję przebiegu zdarzenia miała możliwość przedstawić w toku postępowania i z tej możliwości rzeczywiście skorzystała. Taka kolejność czynności dowodowych zapewniła także realizację zasady prawdy obiektywnej i pozwoliła organowi na prawidłową ocenę wiarygodności poszczególnych dowodów. Istotą dowodu z przesłuchania strony jest złożenie relacji z przebiegu zdarzenia oraz własnej oceny tych zdarzeń przez zainteresowaną stronę, co może mieć wpływ na ustalenia faktyczne organu oraz ocenę całości materiału dowodowego w sprawie. Z kolei przeprowadzenie dowodu nienazwanego w postaci nagrania wideo polega na zapoznaniu się przez właściwy organ z jego treścią przy użyciu własnych zmysłów (wzroku, ewentualnie słuchu) urzędnika prowadzącego postępowanie. Oznacza to, iż przeprowadzenie dowodu z nagrania wideo nie wymaga jednoczesnego przeprowadzenia dowodu z przesłuchania strony, gdyż właściwy organ posiada własne zdolności do samodzielnego ustalenia treści tego dowodu i jego znaczenia dla sprawy, a do jego skutecznego przeprowadzenia i wyciągnięcia odpowiednich wniosków nie jest konieczny komentarz i wyjaśnienie strony<sup>69</sup>.

Organ administracji publicznej może przesłuchać stronę w formie ustnej, sporządzając odpowiedni protokół (art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.) bądź w formie pisemnej.

Ponadto artykuł 86 k.p.a. nakazuje stosowanie do przesłuchania stron przepisów dotyczących świadków, z wyłączeniem przepisu o środkach przymusu. Ze wskazanej regulacji wynikają pewne uprawnienia przysługujące stronie, a także obowiązki organu prowadzącego postępowanie. Przesłuchiwana strona ma prawo odmówić odpowiedzi na pytania, kiedy odpowiedź mogłaby narazić ją lub jej bliskich (małżonka, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo oraz powinowatych pierwszego stopnia, jak również osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli) na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej (art. 83 § 2 k.p.a.). Ponadto przed przesłuchaniem organ administracji publicznej zobowiązany jest uprzedzić stronę o prawie odmowy odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 83 § 2 k.p.a.). Nie uprzedza się strony o prawie odmowy zeznań, gdyż strona sama dla siebie nie jest żadną z kręgu osób bliskich wskazanych

<sup>69</sup> Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., I OSK 3212/19.

w art. 83 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 82 k.p.a., gdy strona nie jest zdolna do postrzegania lub komunikowania swoich spostrzeżeń nie może zostać w ogóle przesłuchana przez organ administracji publicznej w trybie art. 86 k.p.a. To samo tyczy się sytuacji, kiedy przesłuchanie miałyby się odbyć na okoliczność objętą tajemnicą informacji niejawnych, a strona zobowiązana do jej zachowania nie została zwolniona z tego obowiązku zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto duchowny będący stroną postępowania nie może zostać przesłuchany w trybie art. 86 k.p.a., jeżeli przesłuchanie dotyczyć miałyby faktów objętych tajemnicą spowiedzi<sup>70</sup>.

Strona obowiązana jest stawić się na wezwanie organu administracji publicznej. W przypadku niestawienia się mimo prawidłowego wezwania, Kodeks postępowania administracyjnego wyłączył dopuszczalność nałożenia na stronę grzywny (art. 88 §1 k.p.a.).

## 1.6. Oświadczenia stron

Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji publicznej, organ odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 75 § 2 k.p.a.). Oświadczenie takie może być złożone zarówno pisemnie, jak i ustnie do protokołu (w którym to protokole organ administracji publicznej zobowiązany jest uczynić stosowną adnotację)<sup>71</sup>.

Powyższe rozwiązanie prawne nasuwa wiele pytań, przede wszystkim o zakres dopuszczalności składania oświadczenia strony w postępowaniu administracyjnym oraz o miejsce tego oświadczenia w systemie środków dowodowych. W postępowaniu administracyjnym tak szerokie określenie granic dopuszczalności ustalenia stanu faktycznego lub stanu prawnego sprawy, na podstawie oświadczenia strony, budzi zastrzeżenia co do jego spójności z rozwiązaniem przyjętym w art. 86 k.p.a., dopuszczającym przesłuchanie stron tylko jako dowód posiłkowy. Oświadczenie strony w postępowaniu administracyjnym można porównać do rozwiązania prawnego przyjętego w postępowaniu cywilnym, dotyczącego faktów przyznanych w toku postępowania przez stronę przeciwną (fakty przyznane, jeżeli przyznanie nie budzi wątpliwości, nie wymagają dowodu – art. 229 k.p.c.). Tak też należałoby sytuować w systemie środków dowodowych postępowania administracyjnego oświadczenie strony. W przypadku gdy oświadczenie złożone odnośnie do stanu faktycznego lub stanu prawnego sprawy nie budzi w ocenie organu wątpliwości co do zgodności

<sup>70</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 746.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 713.

z rzeczywistym stanem rzeczy, to te okoliczności faktyczne lub prawne nie wymagają dowodu<sup>72</sup>.

Zgodnie z treścią art. 83 § 3 k.p.a. organ administracji publicznej przed odebraniem oświadczenia zobowiązany jest pouczyć stronę o odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Pouczenie takie musi być dokonane w formie pisemnej lub mieć odzwierciedlenie w protokole. Odpowiedzialność karna, grożąca za złożenie fałszywych zeznań, wynika z art. 233 k.k. Osoba, która nie zostanie prawidłowo pouczone o grożących jej konsekwencjach, nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności. W praktyce składający oświadczenie podpisuje formułę, że zapoznał się z rygorem odpowiedzialności karnej. Przewidziana przez ustawodawcę sankcja daje pewnego rodzaju rękojmię, że strona złoży oświadczenie zgodne ze stanem rzeczywistym. Oświadczenie takie może być złożone tylko na wniosek strony, czyli strona musi dobrowolnie zaproponować organowi, że oświadczy pod odpowiednim rygorem o występowaniu określonych faktów lub stanu prawnego. Środek ten jest fakultatywny – organ administracji publicznej nie może takiego oświadczenia wymusić. Jeżeli strona nie skorzysta z tego środka, to organ administracji publicznej musi za pomocą innych środków dowodowych ustalić istotne dla sprawy fakty lub stan, realizując zasadę prawdy obiektywnej<sup>73</sup>.

Do oświadczenia stron odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2020 r. wskazując, że zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. dowodem w sprawie może być każdy środek przydatny do wyjaśnienia sprawy i dopuszczony przez prawo, co oznacza, że oświadczenia stron mogły zostać przyjęte jako dowód w sprawie, ale powinny one zostać zweryfikowane w toku dalszych czynności dowodowych. Wskazać bowiem należy, że zgodnie z art. 75 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany przyjąć od strony oświadczenie, jeżeli spełnione są trzy przesłanki:

- 1) przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji;
- 2) strona złoży wniosek o odebranie oświadczenia;
- 3) organ uprzedzi stronę o odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

Jednak z treści art. 75 § 2 k.p.a. wynika, że nawet tak złożone oświadczenie strony jest środkiem dowodowym, który podlega ocenie przez organ administracji publicznej na zasadach i w trybie przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Tak więc skoro nawet oświadczenie złożone w trybie ww. przepisu nie jest szczególnym środkiem dowodowym, a okoliczność faktyczna stwierdzona w oświadczeniu może być przedmiotem dowodu z zeznań świadków, opinii biegłych itd., jeżeli prawdziwość

<sup>72</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 278-279.

<sup>73</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 713.

oświadczenia budzi wątpliwości – to tym bardziej weryfikacji powinna podlegać treść oświadczeń złożonych poza trybem określonym w art. 75 § 2 k.p.a.<sup>74</sup>

### 1.7. Środki dowodowe nienazwane

System środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym ma charakter otwarty. Dopuszczalne są zatem środki dowodowe nienazwane, jeżeli mogą przyczynić się do wykrycia prawdy obiektywnej, a nie są sprzeczne z prawem<sup>75</sup>.

W ramach środków dowodowych nienazwanych mieszczą się środki powstające w wyniku rozwoju nauki i techniki, w szczególności dowody z filmu, utrwalonego obrazu telewizyjnego, fotografii, fotokopii, planów, rysunków, płyt lub taśm dźwiękowych i innych materiałów oraz przyrządów utrwalających lub przenoszących obrazy lub dźwięki, maszynowe wypisy urządzeń liczących, opinie instytutu naukowego lub naukowo-badawczego<sup>76</sup>. Dodatkowo do środków nienazwanych zalicza się wywiad<sup>77</sup>. Do „nowych” środków dowodowych nienazwanych, dotychczas praktycznie nie uwzględnianych w wyliczeniach prezentowanych przez doktrynę postępowania administracyjnego, a które znajdują zastosowanie w postępowaniu administracyjnym, zaliczyć można m.in. zdjęcia i dane z programu Google Earth, nagrania wykonane telefonem komórkowym czy dowód z badań DNA lub badań osmologicznych, do tej pory kojarzonych raczej z postępowaniem karnym i cywilnym.

Odnosząc się do nagrań z telefonu komórkowego wskazać należy, że ich wykorzystywanie, z racji dostępności i coraz bardziej wyrafinowanych modeli telefonów komórkowych, będzie nieustannie wzrastać. Już w tej chwili stanowią one dowody chociażby w postępowaniach w sprawach o wykroczenia (kierowcy łamiący przepisy, którzy zostali nagrani przez innych uczestników ruchu drogowego). Z całą pewnością nagrania filmów wykonywane telefonami komórkowymi będą upowszechniały się, jako nienazwane środki dowodowe, również w postępowaniu administracyjnym, co zresztą jest widoczne już w tej chwili. W przypadku nagranych filmów w postępowaniu dowodowym znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego normujące problematykę oględzin. Z oględzin nagrania wykonanego telefonem komórkowym należy sporządzić protokół (art. 67 § 1 pkt

<sup>74</sup> Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., I OSK, 1984/20.

<sup>75</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 262.

<sup>76</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Faza rozpoznawcza postępowania*, (w:) T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, s. 258.

<sup>77</sup> M. Kopacz, *Wieloaspektowość środków dowodowych stosowanych w postępowaniu administracyjnym*, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, s. 239-240.

3 k.p.a.). Warto także zauważyć, że nagrania telefoniczne mogą zastępować dokumentację fotograficzną<sup>78</sup>.

Przyjęty przez ustawodawcę sposób uregulowania kwestii dowodowej w Kodeksie postępowania administracyjnego spowodował, że w orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, co może być potraktowane jako dowód w postępowaniu administracyjnym.

W wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, że wywiad środowiskowy jest szczególnym rodzajem dowodu w postępowaniu administracyjnym, którego przeprowadzenie jest obligatoryjne przed wydaniem decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Na wywiad składa się szereg czynności, w tym czynności pracownika socjalnego zmierzające do ustalenia sytuacji bytowej wnioskodawcy, w szczególności przeprowadzenie rozmowy w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby (rodziny), zebranie niezbędnej dokumentacji, a także ocenę warunków zamieszkania. Czynności te powinny być opisane na urzędowym kwestionariuszu, stanowiącym formę protokołu. Podkreślić należy, że nie ma formalnego wymogu, by wywiad był obligatoryjnie przeprowadzony z wnioskodawcą, choć jest to praktycznie użyteczne zwłaszcza gdy chodzi o określenie potrzeb i oczekiwań co do rodzaju pomocy społecznej. Natomiast, jeśli nie byłoby to możliwe, należy w celu ustalenia sytuacji bytowej wnioskodawcy przeprowadzić wywiad z jego rodziną lub z innymi osobami z jego otoczenia, np. z sąsiadami<sup>79</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r. zaznaczył, że zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Zawarta w tym przepisie zasada równej mocy środków dowodowych dopuszcza w postępowaniu administracyjnym środki dowodowe niewymienione w art. 75 k.p.a., zatem również zdjęcia fotograficzne, jeżeli mogły one przyczynić się do wykrycia prawdy obiektywnej<sup>80</sup>.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2011 r., nagrania z kamer przemysłowych mieszczą się w granicach pojęcia środka dowodowego w procedurze administracyjnej, wynikającego ze zdania pierwszego § 1 art. 75 k.p.a. („jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a co nie jest sprzeczne z prawem”). Z omawianego przepisu wynika zasada równej mocy środków dowodowych, co oznacza, iż nie ma rodzajów środków

<sup>78</sup> J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym - uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Palestra 7-8/2016.

<sup>79</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 czerwca 2008 r., II SA/Lu 197/08.

<sup>80</sup> Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., II GSK 602/09.

dowodowych, którym należy przyznać pierwszeństwo lub wyeliminować bądź ograniczyć ich stosowanie w ustalaniu danych faktów. W wyroku NSA (przed reformą sądownictwa administracyjnego) z dnia 27 lipca 1982 r., sygn. akt SA/Po 227/82, podkreślono, iż w postępowaniu administracyjnym dopuszczalne są środki dowodowe „nienazwane”, jeżeli mogą się przyczynić do wykrycia prawdy obiektywnej – w tym np. taśmy nagrań, filmy itp. Zważyć też wypada, iż odtworzenie w postępowaniu administracyjnym nagrań pochodzących z zapisu uzyskanego za pomocą kamer zainstalowanych w sklepie, przez organy administracji publicznej, które zobowiązane są w szczególności do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, nie byłoby sprzeczne z prawem<sup>81</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 24 października 2012 r., kontrolując legalność rozkazu personalnego o zwolnieniu policjanta ze służby ze względu na kierowanie przez niego samochodem osobowym w stanie nietrzeźwości i spowodowanie kolizji drogowej, stwierdził, że organ prawidłowo ustalił, posługując się opinią z zakresu badań biologicznych, iż to właśnie zwolniony ze służby policjant – wbrew jego zaprzeczeniom – kierował pojazdem. Wskazywały na to jednoznacznie wyniki badań DNA z kierownicy pojazdu. Jak wskazał sąd administracyjny pierwszej instancji, gdyby przyjąć niezwykle mało prawdopodobną wersję zdarzenia prezentowaną w toku postępowania odwoławczego przez skarżącego, iż pojazd prowadzony był przez innego, nieznanego mężczyznę, to na poduszce powietrznej po stronie kierowcy winna znajdować się co najmniej mieszanina śladów strony i innej osoby. Tymczasem nie ujawniono tam mikrośladów genetycznych innej osoby, poza skarżącym<sup>82</sup>. Wskazać należy, że w tej samej sprawie organ administracji publicznej uznał za środek dowodowy badania osmologiczne (ślady zapachowe), jednakże – ze względu na wagę innych dowodów w sprawie – przyznany im został charakter wyłącznie poszlakowy. Nie oznacza to, że w postępowaniu administracyjnym środek dowodowy w postaci opinii z badania osmologicznego nie posiada dowodowej wartości. Przeciwnie, cechuje się mocą dowodową równą środkom unormowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego i dokładnie w takim samym zakresie może przyczynić się do realizacji zasady prawdy obiektywnej. W powyższym stanie faktycznym organ administracji publicznej uwzględnił dowód, który został zebrany i sporządzony w ramach postępowania przygotowawczego. Mogą jednak być prowadzone postępowania administracyjne, w których ślady DNA stanowią pierwotny środek dowodowy w tym znaczeniu, że ich przeprowadzenie zostało zlecone dla potrzeb toczącego się postępowania administracyjnego. Jak słusznie podkreśla się

<sup>81</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r., II GSK 54/10.

<sup>82</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 października 2012 r., III SA/Łd 593/12.



w doktrynie, przy przeprowadzaniu dowodów nienazwanych – a do takich zaliczają się ślady DNA – należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące dowodów nazwanych, w szczególności zaś dowodu z dokumentów oraz oględzin. W przypadku śladów biologicznych zastosowanie znajdą także przepisy postępowania administracyjnego w zakresie powołania biegłego. Badania DNA wykonywane są bowiem przez specjalistów i przedkłada się je organowi w formie opinii.

W sprawie, której przedmiotem była odmowa nadania statusu uchodźcy i decyzja o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoba, która złożyła wniosek o nadanie jej statusu uchodźcy przedstawiła między innymi film z telefonu komórkowego, na którym nagrała gruzowisko mające być jej rodzinnym domem. Organy administracji publicznej nie zakwestionowały formy środka dowodowego, a jedynie podważyły twierdzenie, jakoby nagranie rzeczywiście dokumentowało rodzinny dom osoby ubiegającej się o status uchodźcy<sup>83</sup>. W wyroku z 27 marca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że organ I instancji trafnie zauważył, że nagranie zniszczonego domu zostało wykonane na dwa tygodnie przed wyjazdem do Polski, przy czym w żaden sposób skarżąca nie udowodniła, że przedstawione gruzowisko to jej były dom i w jakich okolicznościach doszło do jego zburzenia<sup>84</sup>. Zatem stwierdzić należy, że gdyby z nagrania jednoznacznie wynikały okoliczności zburzenia domu oraz to, że gruzowisko jest faktycznie domem uchodźcy, nagranie filmu telefonem komórkowym byłoby pełnoprawnym środkiem dowodowym (nienazwanym).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 stycznia 2014 r., rozpatrując skargę na decyzję wywłaszczeniową wojewody, odniósł się do zastrzeżeń skarżących, którzy zarzucili organowi, że bezpodstawnie odmówił ustalenia odszkodowania za ogrodzenie stanowiące część składową nieruchomości. W toku postępowania administracyjnego strony wniosły środki dowodowe m.in. w postaci dokumentacji fotograficznej z programu Google Earth. Sąd uchylając decyzje organów stwierdził, że naruszyły one zasadę prawdy materialnej, ignorując istotne dowody. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że podobnie było z przedstawioną przez stronę skarżącą dokumentacją fotograficzną, w tym ze zdjęciami pochodzącymi z programu Google Earth. Co prawda dokumentacja ta nie obejmowała bezpośrednio okresu, w którym nastąpiło wywłaszczenie, ale okres o kilka miesięcy późniejszy. Jednak stanowi ona interesujący materiał dowodowy, z którego oceny można wyprowadzić wnioski istotne dla ustalenia daty realizacji ogrodzenia. Warto zauważyć, że skład orzekający podkreślił moc dowodową zdjęć z programu Google Earth pomimo faktu,

<sup>83</sup> J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe ...*, Palestra 7-8/2016.

<sup>84</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., V SA/Wa 1174/12.

że nie zostały one wykonane w zawisłym postępowaniu, w czasie zbliżonym do orzeczenia przez organ<sup>85</sup>. Fotografie nie stanowią rewolucyjnego środka dowodowego, ale niekwestionowanym *novum* są zdjęcia z powszechnie dostępnego programu komputerowego. Ma to istotne znaczenie, także z punktu widzenia realizacji innych niż zasada prawdy materialnej podstawowych reguł postępowania administracyjnego. Organy administracji publicznej zobowiązane są bowiem prowadzić postępowanie wnikliwie, ale zarazem maksymalnie szybko, bez zbędnej zwłoki (art. 12 k.p.a.). Stąd też tego typu środki dowodowe (zdjęcia z programu Google Earth) mogą, ze względu na praktycznie nieograniczoną oraz powszechną dostępność, przyczynić się do realizacji zasady ekonomiki procesowej. Pozwalają bowiem urzędnikowi prowadzącemu postępowanie w pewnym zakresie – niekiedy bez konieczności opuszczania siedziby organu – rozstrzygać kwestie budzące wątpliwości lub kwestie, które mogą być niedostrzegane np. przy oględzinach. Mogą także służyć jako przeciwdowody i być wnoszone przez strony postępowania<sup>86</sup>.

Ponadto w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że protokoły z przesłuchania świadków przeprowadzonych w postępowaniu dyscyplinarnym mogą stanowić dowód w sprawie<sup>87</sup>.

Powyższe pokazuje, że dotychczasowe wyliczenia środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym prezentowane przez doktrynę wymagają aktualizacji. Nie uwzględniają one bowiem tych środków dowodowych, które pojawiły się wraz z rozwojem technicznym. Co więcej, nie ulega żadnej wątpliwości, że środki te będą zyskiwały coraz większą popularność i znacząco zwiększy się częstotliwość ich występowania. Jest tylko kwestią czasu, kiedy zarówno organy administracji publicznej, jak i kontrolujące ich działania sądy administracyjne będą niezmiernie często mierzyły się z problematyką tego typu środków dowodowych<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 stycznia 2014 r., II SA/Łd 748/13.

<sup>86</sup> J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe ...*, Palestra 7-8/2016.

<sup>87</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2021 r., III SA/GI 984/21.

<sup>88</sup> J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe...*, Palestra 7-8/2016.

## Rozdział 2.

# Zasady rządzące postępowaniem dowodowym

---

Zasadą ogólną kształtującą postępowanie dowodowe jest zasada prawdy obiektywnej określona w art. 7 k.p.a. Zgodnie z wymienionym artykułem w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli<sup>89</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 19 marca 2014 r. podniósł, że rozstrzygnięcie organu, aby nie mieć charakteru dowolnego, musi być wynikiem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.), wszechstronnego zebrania oraz rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.), zaś uzasadnienie decyzji winno spełniać wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a. Zasada praworządności sformułowana w art. 7 k.p.a. odnosi się nie tylko do sposobu prowadzenia postępowania, lecz również do stosowania prawa materialnego przy wydawaniu decyzji uznaniowych<sup>90</sup>.

Do zasad ogólnych kształtujących postępowanie dowodowe zaliczyć również należy zasadę bezstronności (art. 8 k.p.a.), która ma na celu budowanie zaufania jednostki wobec władczego działania organu administracji publicznej.

Do zasad szczególnych, określonych w dziale II rozdziału 4 „Dowody” Kodeksu postępowania administracyjnego zaliczamy zasady:

- oficjalności postępowania dowodowego;
- domniemania ustaleń stanu faktycznego na korzyść strony;
- bezpośredniości postępowania dowodowego;
- otwartego systemu dowodów;
- równej mocy środków dowodowych;
- czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym;
- swobodnej oceny dowodów.

Zasada oficjalności postępowania dowodowego ustanowiona została w art. 77 § 1 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest zatem ustalić, jakie okoliczności faktyczne mają znaczenie prawne w sprawie i jakie dowody są niezbędne do ich ustalenia. Jak stwierdził Naczelny

---

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>90</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 marca 2014 r., III SA/Łd 532/13.

Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2023 r. rządząca postępowaniem administracyjnym zasada oficjalności wymaga, aby w toku postępowania organy podejmowały wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia i załatwienia sprawy, dopuszczają przy tym jako dowód wszystko, co może przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie jest sprzeczne z prawem. Szeroka formuła postępowania dowodowego wyklucza możliwość stosowania formalnej teorii dowodowej, według której daną okoliczność można udowodnić wyłącznie za pomocą określonego środka dowodowego<sup>91</sup>. Ponadto w wyroku z dnia 2 czerwca 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.), co oznacza, że materiał dowodowy zebrany w sprawie powinien być kompletny, tj. dotyczący wszystkich okoliczności faktycznych, które mają znaczenie dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a zatem konieczne jest zgromadzenie i przeprowadzenie z urzędu dowodów, które pozwolą rozstrzygnąć sprawę w kontekście znajdujących zastosowanie przepisów prawa materialnego. Dopiero na podstawie całokształtu materiału dowodowego organ ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). Podjęte przez organ rozstrzygnięcie oraz okoliczności stanowiące podstawę rozstrzygnięcia powinny znaleźć odzwierciedlenie w decyzji spełniającej wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a.<sup>92</sup>

Wynikający z art. 77 § 1 k.p.a. obowiązek zostanie zrealizowany w sytuacji, gdy to strona postępowania sama dostarczy materiał dowodowy, który w ocenie organu będzie wystraczający do dokonania rozstrzygnięcia lub wymagać będzie uzupełnienia. W przypadku gdy brak będzie inicjatywy strony (zazwyczaj w postępowaniach podejmowanych z urzędu), żeby spełnić wspomniany obowiązek, to organ będzie musiał w całości zebrać materiał dowodowy.

Ograniczenie przeprowadzenia postępowania dowodowego zostało określone w art. 77 § 4 k.p.a., zgodnie z którym fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie. Za fakty powszechnie znane należy uznać takie, które dostępne są każdemu człowiekowi myślącemu rozsądnie i posiadającemu przeciętne doświadczenie życiowe. Zakres ich uzależniony jest od poziomu wykształcenia, zakresu informacji przekazywanych społeczeństwu, a także warunków i trybu dostępu do tych informacji. Fakty znane organowi z urzędu to takie, o których organ dowiedział się,

<sup>91</sup> Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2023 r., II GSK 799/21.

<sup>92</sup> Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2023 r., I GSK 885/22.

wykonując swoje obowiązki, czy też sprawując swoją funkcję. Nie zalicza się tu tych, które znane są mu prywatnie<sup>93</sup>.

Wskazać należy, że to do organu administracji publicznej należy ocena okoliczności faktycznych mających znaczenie dla sprawy. Organ administracji publicznej związany jest w wyznaczonych granicach zasadą domniemania załatwienia sprawy na korzyść strony (art. 7a k.p.a.). Pominięcie okoliczności faktycznych, które mają znaczenie dla sprawy lub nieprawidłowe określenie okoliczności faktycznych mających znaczenie dla sprawy stanowi naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., co powoduje wadliwość decyzji podjętej w postępowaniu. Naruszenia w tym zakresie przepisów prawa są w większości przypadków podstawą uchylenia decyzji przez sąd administracyjny. Organ administracji publicznej nie ma zatem swobody w określeniu zakresu postępowania dowodowego, związany jest bowiem bezwzględnie normą prawa materialnego. Ponadto organ jest zobowiązany do rozpatrzenia całego materiału dowodowego<sup>94</sup>. Przez rozpatrzenie całego materiału dowodowego należy rozumieć uwzględnienie wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu, jak i uwzględnienie wszystkich okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu poszczególnych dowodów, a mających znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności<sup>95</sup>.

Zasada domniemania ustaleń stanu faktycznego na korzyść strony została określona w art. 81a k.p.a., zgodnie z którym jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Przepisu nie stosuje się:

- jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich;
- jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów;
- jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych<sup>96</sup>.

Wskazać należy, że na korzyść strony mogą być rozstrzygane tylko wątpliwości niedające się usunąć w żaden inny sposób. Zatem jeśli po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w dalszym ciągu pewne okoliczności pozostaną niewyjaśnione, organ będzie zobowiązany do rozstrzygnięcia ich na korzyść strony. Ponadto organ nie

<sup>93</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 724.

<sup>94</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 262.

<sup>95</sup> W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, s. 100.

<sup>96</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

będzie mógł rozstrzygnąć wątpliwości na korzyść jednej ze stron w sprawie, w której strony mają sprzeczne interesy lub w których wynik postępowania wpływa na interes osób trzecich. Doszłoby bowiem do sytuacji faworyzowania jednej ze stron, co jest sprzeczne z zasadą obiektywizmu. Również w sytuacji, gdy postępowanie zostało uregulowane w przepisach szczególnych i cechuje się szczególnymi zaostrzonymi wymogami co do postępowania dowodowego, bez spełnienia których organ nie może wydać pozytywnej decyzji, zasada ta nie będzie mogła znaleźć zastosowania<sup>97</sup>.

Zgodnie z zasadą bezpośredniości postępowania dowodowego rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy jest uwarunkowane przeprowadzeniem postępowania dowodowego przez organ orzekający w sprawie. Daje to możliwość wszechstronnej oceny materiału dowodowego. Od tej zasady dopuszczalny jest wyjątek w zakresie pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.).

Zasada otwartego systemu dowodów wynika z art. 75 § 1 k.p.a., w myśl którego jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Zasada ta gwarantuje realizację zasady prawdy obiektywnej. Organ prowadzący postępowanie nie może zakończyć postępowania bez ustalenia stanu faktycznego sprawy. Zatem w wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego albo zostanie ustalony w sprawie stan faktyczny zapisany w normie prawa materialnego, albo organ stwierdzi, że ten stan faktycznie nie występuje.

Odnosząc się do zasady równej mocy środków dowodowych wskazać należy, że Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń co do rodzaju dowodów, którym należy przyznać pierwszeństwo w ustaleniu istnienia danego faktu. Do powyższego odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 1992 r. stwierdzając, że ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jako sprzeczne z art. 75 k.p.a.<sup>98</sup>

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym polega na prawie strony do czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego (prawie do żądania przeprowadzenia dowodów w sprawie oraz prawie do wypowiedzenia się w sprawie przeprowadzonych dowodów) oraz prawie do udziału w czynnościach postępowania dowodowego<sup>99</sup>.

Zgodnie z art. 78 k.p.a. żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania, które nie zostało

<sup>97</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 735.

<sup>98</sup> Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91.

<sup>99</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 286-288.

zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy<sup>100</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r. stwierdził, że zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. nakłada na organy obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Nie oznacza to jednak, że organy są zobligowane do prowadzenia postępowania dowodowego w sposób nieograniczony i przeprowadzenia każdego wnioskowanego dowodu, gdyż w przeciwnym razie ukończenie jakiegokolwiek postępowania nie byłoby właściwie możliwe. Byłoby to nieuzasadnione zarówno z punktu widzenia celowości, jak i skuteczności postępowania. Nie można więc pomijać art. 78 § 2 k.p.a. Z powyższego wynika, że organ powinien dopuszczać jedynie dowody pomocne do ustalenia istotnych okoliczności sprawy i prowadzić postępowanie dowodowe dotąd, aż stan faktyczny zostanie ustalony albo stanie się oczywiste, że dalszych istotnych dla sprawy dowodów nie da się już zgromadzić<sup>101</sup>.

Strona ma prawo a nie obowiązek czynnego udziału w postępowaniu. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują dla strony obowiązku wskazania dowodów potrzebnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Strona, która nie przytoczyła faktów ani dowodów w postępowaniu przed organem I instancji może je wskazać w postępowaniu przed organem II instancji albo też podjąć obronę swych interesów dopiero w postępowaniu nadzwyczajnym, żądając wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Organ administracji publicznej obowiązany jest z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego<sup>102</sup>.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 października 1984 r. zauważył, że Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje instytucji czasowej odmowy uwzględnienia żądania strony, a mianowicie odmowy uwzględnienia żądania do chwili przedłożenia wiarygodnego – zdaniem organu – dowodu. Zebranie bowiem wszelkich dowodów potrzebnych do załatwienia sprawy powinno nastąpić w zasadzie w ramach toczącego się postępowania. Z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. wynika, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Nie znaczy to, że strona jest zwolniona od współudziału w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza iż nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Jednakże na gruncie przepisów Kodeksu postępowania

<sup>100</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*.

<sup>101</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2021 r., III SA/GI 984/21.

<sup>102</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 289-290.

administracyjnego nie do przyjęcia jest takie rozumienie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, przy którym organ administracji przyjmuje całkowicie bierną postawę, ograniczając się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania czy nie i przerzucając w konsekwencji obowiązek wyjaśnienia sprawy na stronę<sup>103</sup>.

Odnosząc się do prawa strony do wypowiedzenia się w sprawie przeprowadzonych dowodów wskazać należy, że prawo to wynika z art. 81 k.p.a., zgodnie z którym okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a.<sup>104</sup> Prawem tym rozporządza strona, czyli od jej woli zależy jego realizacja. Kodeks postępowania administracyjnego wprowadza wyjątki od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Według art. 10 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną<sup>105</sup>. Ograniczenie tej zasady ma w pełni zastosowanie do postępowania dowodowego. W razie jednak nieuzasadnionego odstąpienia od tej zasady postępowanie będzie dotknięte kwalifikowaną wadliwością (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)<sup>106</sup>.

W wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie podniósł, że obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w sprawie oraz możliwości wypowiedzenia się co do dowodów, materiałów i żądań ciąży na organach administracji w każdym stadium postępowania, a zatem zarówno na organie pierwszej instancji, jak i na organie odwoławczym. Brak zawiadomienia strony o zakończeniu gromadzenia dowodów i możliwości odniesienia się do nich przed wydaniem decyzji oznacza ewidentne naruszenie dyspozycji art. 10 § 1 oraz art. 81 k.p.a. W orzecznictwie wskazuje się, że realizacja zasady czynnego udziału strony w postępowaniu powinna być udokumentowana w aktach sprawy poprzez potwierdzenie, że strona została pouczona o prawie zajęcia stanowiska wobec całości dowodów zawartych w aktach. Zastrzega się przy tym, że naruszenie przepisu art. 10 § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie zawiadomienia strony o zgromadzeniu materiału dowodowego, możliwości zapoznania się z nim oraz możliwości składania wniosków (w tym wniosków dowodowych) oceniać należy z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnie wskazanej czynności procesowej oraz wpływu tego uchybienia na wynik.

<sup>103</sup> Wyrok NSA z dnia 16 października 1984 r., II SA 1205/84.

<sup>104</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>105</sup> Tamże.

<sup>106</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 2292.



A zatem naruszenie tego przepisu może odnieść skutek wówczas, gdy wykazane zostanie, iż uchybienie to uniemożliwiło stronie postępowania administracyjnego dokonanie konkretnych czynności procesowych<sup>107</sup>.

Ponadto zgodnie z art. 79a k.p.a. w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań strona może przedłożyć dodatkowe dowody w celu wykazania spełnienia przesłanek<sup>108</sup>.

Zgodnie z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym przysługuje jej również prawo do udziału w czynnościach dowodowych. Do kwestii tej odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 lutego 2018 r. podnosząc, że zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a., strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Dzieje się tak, ponieważ ma ona prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia<sup>109</sup>.

Zasada swobodnej oceny dowodów wynika z art. 80 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona<sup>110</sup>. Organ zobowiązany jest do wskazania w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia, którym dowodom dał wiarę i dlaczego.

W powyższej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r., w którym wskazał, że podstawową zasadą postępowania dowodowego jest zasada swobodnej oceny dowodów, zgodnie z którą organ administracji przy ustalaniu prawdy na podstawie materiału dowodowego nie jest skrepowany żadnymi przepisami co do wartości poszczególnych dowodów i może ustalić stan faktyczny zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego. W nauce podkreśla się jednakże, że swobodna ocena dowodów, aby nie przekształciła się w samowolę, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem określonych reguł tej oceny. Organ administracji powinien zatem opierać się na zebranych materiale dowodowym, jego ocena powinna być dokonana

<sup>107</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 grudnia 2020 r., II SA/Sz 160/20.

<sup>108</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>109</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/GI 1150/17.

<sup>110</sup> Kodeks postępowania administracyjnego.

na wszechstronnej ocenie całokształtu materiału dowodowego, a ponadto organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy. Organ powinien również dokonać oceny poszczególnych dowodów z osobna oraz wszystkich dowodów we wzajemnej ich łączności. Organ może poszczególnym dowodom odmówić wiary, ale dopiero po wszechstronnym ich rozpatrzeniu, wyjaśniając przyczyny takiej oceny. Wskazać ponadto należy, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują podstaw, na których organ ma oprzeć ocenę dowodów, jednakże w nauce wskazuje się, że w tej ocenie powinien kierować się wiedzą oraz zasadami życiowego doświadczenia. Naruszenie wskazanych powyżej reguł stanowi przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów<sup>111</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 marca 2012 r. stwierdził, że obowiązek rozpatrzenia całego materiału dowodowego jest związany ściśle z przyjętą zasadą swobodnej oceny dowodów. Swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w samowolę, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny, tj.: po pierwsze – opierać się należy na materiale dowodowym zebranym przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa. Po drugie – ocena powinna być oparta na wszechstronnej ocenie całokształtu materiału dowodowego i po trzecie – organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają na podstawie art. 76 § 1 k.p.a. szczególną moc dowodową. Organ może odmówić wiary określonym dowodom, jednakże dopiero po wszechstronnym ich rozpatrzeniu, wyjaśniając przyczyny takiej ich oceny. W końcu, po czwarte – rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych powinno być zgodne z zasadami logiki<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup>Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 282/07.

<sup>112</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 marca 2012 r., IV SA/Po 1236/11.

# Bibliografia

---

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, C.H. Beck 2016.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wolters Kluwer Warszawa 2018.
- Chmielewski J., *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Palestra 7-8/2016.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, C.H. Beck Warszawa 2021.
- Iserzon E., Starościan J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo prawnicze PWN 1999.
- Kalinowski S., *Polski proces karny w zarysie*, Warszawa 1979.
- Knysiak-Molczyk H., *Faza rozpoznawcza postępowania*, (w:) Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Kopacz M., *Wieloaspektowość środków dowodowych stosowanych w postępowaniu administracyjnym*, (w:) Wrzosek S., Domagała M., Izdebski I., Stanisławski T. (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2010.
- Łojewski K., *Instytucja odmowy zeznań w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne*, Toruń 2008.
- Resich Z. (w:) Dobrzański B., Lisiewski M., Resich Z., Siedlecki W., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1975.
- Siedlecki W., *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 t.j. z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 t.j.).

## Orzecznictwo sądowe:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 1984 r., II SA 1205/84.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2005 r., VI SA/Wa 1036/04.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2005 r., II OSK 124/05.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2006 r., I OSK, 1112/05.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 listopada 2007 r., II SA/Kr 965/06.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 282/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2008 r., I OSK 389/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r., II OSK 1845/06.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 czerwca 2008 r., II SA/Lu 197/08.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2009 r., II A/GI 778/08.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2010 r., II GSK 413/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., II GSK 602/09.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2010 r., I OSK 1121/09.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2011 r., II GSK 54/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2012 r., I OSK 412/11.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 marca 2012 r., IV SA/Po 1236/11.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 października 2012 r., III SA/Łd 593/12.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., V SA/Wa 1174/12.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 września 2013 r., II SA/Lu 268/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2014 r., II SA/Łd 748/13.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 stycznia 2014 r., I SA/Kr 1821/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 marca 2014 r., III SA/Łd 532/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 marca 2015 r., III SA/Wa 1167/14.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1147/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2015 r., II SA/Go 244/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2016 r., II SA/KR 64/16.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2017 r., II GSK 3317/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/Gl 1150/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2018 r., II GSK 2338/16.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2019 r., VII SA/Wa 2549/18.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2020 r., I OSK 3212/19.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2020 r., I OSK, 1984/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 18 grudnia 2020 r., II SA/Sz 160/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1624/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu w Gliwicach z dnia 17 listopada 2021 r., III SA/Gl 984/21.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2022 r., III OSK 986/21.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2022 r., I OSK 1076/19.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2023 r., I GSK 885/22.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2023 r., II GSK 799/21.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2023 r., II OSK 3084/20.





# Zakład Służby Kryminalnej

**podkom. Barbara Baran**  
**asp. szt. Natalia Karpuk**

Szkoła Policji w Katowicach  
ul. gen. Jankego 276  
40-684 Katowice-Piotrowice  
[www.katowice.szkolapolicji.gov.pl](http://www.katowice.szkolapolicji.gov.pl)

