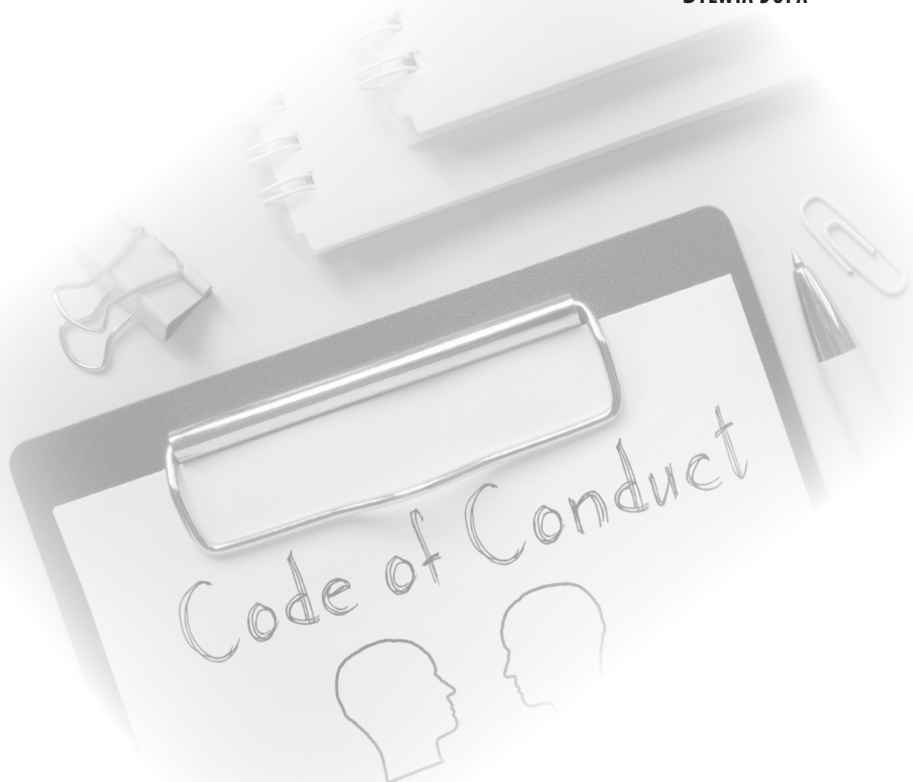


**POSTĘPOWANIE DOWODOWE  
W KODEKSIE POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO**



POSTĘPOWANIE DOWODOWE  
W KODEKSIE POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO

**ANNA GOŁĘBIOWSKA**  
**SYLWIA JUPA**



Warszawa 2023

POSTĘPOWANIE DOWODOWE  
W KODEKSIE POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO

**WYDAWCA:** WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ  
IM. ALCIDE DE GASPERI W JÓZEFOWIE  
05-410 JÓZEFÓW, UL. SIENKIEWICZA 4

**TEL./FAKS:** 48 22 789 19 03  
**E-MAIL:** www.wsge.edu.pl  
wydawnictwo@wsge.edu.pl

**ISBN:** 978-83-966291-3-5

**RECENZJA NAUKOWA:** **PROF. UKSW DR HAB. ELŻBIETA KARSKA**  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UNIwersYTETU  
KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO W WARSZAWIE

**PROF. UW DR HAB. KATARZYNA MYSZONA - KOSTRZEWA**  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UNIwersYTETU  
WARSZAWSKIEGO

**GRAFIKA:** FLOV MEDIA - MAJA KRYMSKA  
**PROJEKT, SKŁAD:** GRZEGORZ WÓJCICKI  
**KOREKTA:** GEORGINA SZELEJEWSKA  
**DRUK I OPRAWA:** MAZOWIECKIE CENTRUM POLIGRAFII  
UL. MIKOŁAJA CIURLIONISA 4  
05-260 MARKI

© COPYRIGHT BY WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ  
IM. ALCIDE DE GASPERI W JÓZEFOWIE. ALL RIGHTS RESERVED/  
WSZELKIE PRAWA ZASTRZEŻONE. KOPIOWANIE, PRZEDRUK  
I ROZPOWSZECHNIANIE CAŁOŚCI LUB FRAGMENTÓW NINIEJSZEJ  
PUBLIKACJI BEZ ZGODY WYDAWCY ZABRONIONE.

## SPIS TREŚCI

---

WYKAZ SKRÓTÓW . . . . .	7
WSTĘP . . . . .	9
<b>ROZDZIAŁ 1. GENEZA POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO</b>	
1.1. Kształtowanie się podstaw postępowania dowodowego w Europie . . . . .	13
1.2. Zarys ewolucji postępowania dowodowego w Polsce . . . . .	17
1.2.1. Okres międzywojenny . . . . .	17
1.2.2. Okres po II wojnie światowej do 1989 roku . . . . .	22
1.2.3. Okres od 1990 roku . . . . .	30
<b>ROZDZIAŁ 2. CHARAKTERYSTYKA I ZASADY POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO</b>	
2.1. Ogólna charakterystyka postępowania dowodowego . . . . .	39
2.2. Zasada prawdy obiektywnej . . . . .	46
2.3. Zasada swobodnej oceny dowodów . . . . .	61
2.4. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym . . . . .	67
2.4.1. Prawo do żądania przeprowadzenia dowodu . . . . .	69
2.4.2. Prawo strony do czynnego udziału czynnościach postępowania dowodowego . . . . .	74
2.4.3. Prawo wypowiedzenia się w kwestii wyników postępowania dowodowego oraz zgromadzonych dowodów i materiałów w sprawie . . . . .	78
2.5. Zasada otwartego systemu dowodów . . . . .	84
2.6. Zasada równej mocy środków dowodowych . . . . .	89
2.7. Zasada domniemania ustalenia stanu faktycznego na korzyść strony . . . . .	92
2.8. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony . . . . .	94
2.9. Zasada współdziałania organów administracji publicznej. . . . .	97
2.10. Zasada oficjalności postępowania dowodowego. . . . .	102
2.11. Zasada bezpośredniości postępowania dowodowego . . . . .	106
<b>ROZDZIAŁ 3. POJĘCIE DOWODU I JEGO KLASYFIKACJA</b>	
3.1. Pojęcie dowodu . . . . .	108
3.1.1. Klasyfikacja środków dowodowych . . . . .	113
3.1.2. Ciężar dowodu . . . . .	119

3.2. Dowody nazwane . . . . .	124
3.2.1. Dowód z dokumentu . . . . .	124
3.2.2. Dowód z zeznań świadków . . . . .	132
3.2.3. Dowód z oględzin . . . . .	140
3.2.4. Dowód z przesłuchania strony . . . . .	143
3.2.5. Dowód z opinii biegłego . . . . .	146
3.2.6. Dowód z oświadczenia stron . . . . .	152
3.3. Dowody nienazwane. . . . .	154

#### **ROZDZIAŁ 4. FAKTY NIETYMAGAJĄCE DOWODÓW, DOMNIEMANIE I UPRAWDOPODOBNIENIE**

4.1. Fakty nienagające dowodów. . . . .	157
4.1.1. Fakty powszechnie znane. . . . .	158
4.1.2. Fakty znane z urzędu . . . . .	160
4.2. Domniemanie . . . . .	161
4.2.1. Domniemanie faktyczne . . . . .	162
4.2.2. Domniemanie prawne . . . . .	164
4.2.3. Uprawdopodobnienie . . . . .	165

#### **ROZDZIAŁ 5. FORMY POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO**

5.1. Rozprawa. . . . .	168
5.1.1. Pojęcie rozprawy administracyjnej . . . . .	169
5.1.2. Czynności przygotowawcze do rozprawy . . . . .	177
5.1.3. Kierowanie rozprawą . . . . .	184
5.1.4. Nieobecność stron na rozprawie . . . . .	186
5.1.5. Uprawnienia stron . . . . .	187
5.1.6. Niewłaściwe zachowanie się podczas rozprawy . . . . .	189
5.1.7. Przebieg rozprawy . . . . .	190
5.2. Postępowanie gabinetowe . . . . .	194

#### **BIBLIOGRAFIA**

Literatura . . . . .	197
Akty prawne . . . . .	202
Orzeczenia . . . . .	203

## WYKAZ SKRÓTÓW

---

<b>Baza NSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych ( <a href="https://orzeczenia.nsa.gov.pl">https://orzeczenia.nsa.gov.pl</a> )
<b>Biul. Skarb.</b>	Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów
<b>Dz.U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>GAP</b>	Gospodarka i Administracja Publiczna
<b>k.k.</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553)
<b>Konstytucja RP</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
<b>k.p.a.</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168)
<b>k.p.c.</b>	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296)
<b>k.p.k.</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555)
<b>k.w.</b>	Kodeks wykroczeń
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>opubl.</b>	opublikowany
<b>OSNCP</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>OSN</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>POP</b>	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
<b>PP</b>	Przegląd Podatkowy

<b>PWSZ IPIA</b>	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji
<b>RODO</b>	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz.UE L 119, str. 1)
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SPE</b>	Studia Prawno-Ekonomiczne
<b>ST</b>	Samorząd Terytorialny
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny
<b>wyd.</b>	wydanie
<b>zd.</b>	zdanie



## WSTĘP

---

Niniejsze opracowanie podejmuje problematykę postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym. Przeznaczone jest zwłaszcza dla studentów prawa i administracji. Cenną pomoc dydaktyczną odnajdą w nim studenci Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie oraz studenci pokrewnych kierunków studiów. Opracowanie skupia się na praktycznym wykorzystaniu zdobytej wiedzy, zachęcając aktualną literaturą przedmiotu do samodzielnego pogłębienia posiadanych wiadomości. Postępowanie dowodowe to szereg czynności, które należy przeprowadzić w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy. To najważniejsza kwestia dla organów administracji publicznej, prawidłowe bowiem ustalenie prawdy materialnej pozwala wydać właściwą decyzję administracyjną.

Najważniejszym celem opracowania jest uświadomienie roli, jaką pełni organ administracji publicznej w postępowaniu dowodowym. Rola ta przejawia się przede wszystkim w aktywnej postawie w wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy, a także w obowiązku realizacji zasad postępowania. Ma to zapewnić wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie, a także stworzenie stronie możliwości korzystania z uprawnień procesowych. Celem opracowania jest również przedstawienie, jak ważnym elementem całości postępowania dowodowego jest udział strony. Strona poprzez realizację czynności procesowych nie tylko jest w stanie chronić swoje dobro (w zakresie jej praw i obowiązków), ale również umożliwić przyspieszenie całości postępowania. Problematyka postępowania dowodowego przedstawiana jest jako kluczowy mechanizm ochrony przed możliwym niezgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów:

- w rozdziale pierwszym przedstawiono genezę administracyjnego postępowania dowodowego. Omówiono ewolucję kształtowania

się podstaw postępowania dowodowego w Europie. Ukazano także ewolucję postępowania dowodowego w Polsce. Przedstawiono kształtowanie się poszczególnych instytucji prawnych postępowania dowodowego;

- w drugim rozdziale przedstawiono charakterystykę postępowania dowodowego oraz omówiono zasady, które regulują postępowanie dowodowe. Organy administracji publicznej w postępowaniu wyjaśniającym muszą przestrzegać zasad, które regulują to postępowanie, oraz zasad ogólnych. Zasady właściwe dla postępowania dowodowego wskazują przebieg czynności, które pozwalają na modelowe przeprowadzenie omawianego postępowania. Wśród tych zasad odnajdujemy zasadę prawdy obiektywnej, która jest naczelną zasadą postępowania administracyjnego, mającą duże znaczenie przy rozłożeniu ciężaru dowodu. Jedną z gwarancji dotarcia do prawdy obiektywnej jest zasada swobodnej oceny dowodów, która skierowana jest do organu administracji publicznej. Zawarty jest w niej obowiązek uwzględniania całego materiału dowodowego przy uznaniu danej okoliczności za udowodnioną. Strona postępowania dowodowego ma zagwarantowane prawo czynnego udziału w postępowaniu, co wiąże się z możliwością żądania dopuszczenia dowodu w postępowaniu, o ile jest to okoliczność znacząca dla sprawy. Jako dowód organ może dopuścić wszystko, co nie staje w sprzeczności z prawem, a istnieje możliwość, że pomoże to wyjaśnić sprawę w ramach zasady otwartego systemu dowodów;
- rozdział trzeci koncentruje się na analizie środków dowodowych podzielonych na dowody nazwane oraz dowody nienazwane. System środków dowodowych unormowany jest w Kodeksie postępowania administracyjnego. Omówiono istotę ciężaru dowodowego oraz dokonano charakterystyki cech ciężaru dowodu, a także jego ujęcia zarówno procesowego, jak i materialnego;
- w rozdziale czwartym przedstawiono problematykę faktów niewymagających dowodów, poruszono kwestię domniemania oraz uprawdopodobnienia. Dokonano podziału faktów

na fakty niewymagające dowodów, powszechnie znane oraz takie, które znane są organowi z urzędu. Dokonano również ich charakterystyki. Omówiono instytucję domniemania, dzieląc ją na domniemanie faktyczne i domniemanie prawne, oraz instytucję uprawdopodobnienia jako uwiarygodnienie istnienia bądź też nieistnienia określonych faktów;

- w rozdziale piątym poruszono kwestię form postępowania dowodowego, którymi są postępowanie gabinetowe oraz rozprawa administracyjna. Postępowanie dowodowe może być przeprowadzone przez organ właściwy w sprawie w formie rozprawy administracyjnej, która została uregulowana w rozdziale piątym działu II Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), jak i w formie postępowania gabinetowego.

Organ administracji publicznej, który prowadzi postępowanie dowodowe, musi podjąć wszelkie czynności zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz prawnego indywidualnej sprawy. Poprzez postępowanie dowodowe rozumiemy szereg czynności przeprowadzonych przez organ, które mają na celu ustalenie okoliczności istotnych z punktu widzenia wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę. Ustalenie prawidłowego rozstrzygnięcia jest sensem całości prowadzonego postępowania wyjaśniającego, na którym zależy zarówno stronie, jak i organowi administracji publicznej.

Celem Autorek jest przedstawienie wszystkich czynności organu oraz stron zmierzających do uzyskania rozstrzygnięcia, a także wykazanie, że uprawnienia strony pozwalają zapobiegać sytuacjom nadmiernej ingerencji organu administracji oraz chronią jej prawo do procesu i czynnego udziału w postępowaniu. Podejmowane przez stronę czynności podczas przeprowadzania postępowania dowodowego dają stronie możliwość ochrony swoich praw lub obowiązków, w sytuacji kiedy organowi niekoniecznie musi na tym zależeć.

Podsumowując, największym prawem strony w postępowaniu dowodowym jest realizacja jej udziału w postępowaniu, wypływająca z zasady ogólnej, jaką jest zasada czynnego udziału strony w postępowaniu. Zasada ta nakłada na organ obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału

w każdym stadium postępowania oraz umożliwienia jej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie przed wydaniem decyzji. Organ ma obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, co stanowi gwarancję dla strony prowadzenia postępowania mającego na uwadze dobro strony. Strona ma również szereg innych praw, z których może skorzystać podczas trwającego postępowania. Są to między innymi:

- prawo do wypowiedzenia się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego;
- prawo wglądu do akt postępowania w każdym stadium sprawy;
- prawo do kontroli decyzji w toku instancji;
- prawo do weryfikacji decyzji ostatecznej;
- prawo inicjatywy dowodowej;
- prawo do udziału w przeprowadzeniu dowodu;
- prawo zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom;
- prawo składania wyjaśnień.

To, jak ważny jest udział strony w postępowaniu, obrazują najbardziej dwie sytuacje:

- pierwsza z nich to przypadek naruszenia przez organ administracji uprawnień strony w postępowaniu dowodowym, który jest uchybieniem mającym istotny wpływ na wynik sprawy oraz stanowi podstawę do wznowienia postępowania;
- druga dotyczy przypadku nieobecności strony w postępowaniu, gdy strona nie z własnej winy nie brała udziału w sprawie, która została już zakończona decyzją rozstrzygającą, co skutkuje wznowieniem postępowania administracyjnego.

Organ administracji publicznej ma obowiązek zagwarantować stronie realizację w postępowaniu dowodowym wszystkich jej praw. Uprawnienia strony stanowią najważniejszy element postępowania wyjaśniającego, nikt bowiem lepiej nie ochroni swoich praw niż ten, którego sprawa dotyczy.