

Łukasz Strzępek

Dążenie przez organ do ustalenia prawdy obiektywnej a granice obowiązku dowodowego strony w świetle regulacji art. 220 kodeksu postępowania administracyjnego

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 175-186

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: 25.02.2016

Data recenzji/Accepted: 30.04.2016

Data publikacji/Published: 20.06.2016

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) **Study Design (projekt badania)**

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Łukasz Strzępek¹

**DAŻENIE PRZEZ ORGAN DO USTALENIA PRAWDY
OBIEKTYWNEJ A GRANICE OBOWIĄZKU DOWODOWEGO
STRONY W ŚWIETLE REGULACJI ART. 220 KODEKSU
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

Przepis art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² obligeje organy administracji publicznej do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Jego treść jest wyrazem przyjęcia na gruncie obowiązującej obecnie procedury ogólnoadministracyjnej zasady prawdy obiektywnej, nakazującej wyczerpująco zbadać wszelkie okoliczności konkretnej sprawy, tak aby uzyskać rzeczywisty ogląd zaistniałego stanu

¹ dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm. – zwana dalej K.p.a. Przywołany przepis brzmi następująco: 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.

faktycznego i móc prawidłowo odnieść do niego przepisy prawa³. Dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy odnosi się do wszelkich okoliczności, zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym. Nie budzi przy tym wątpliwości, że co prawda to na organie administracji spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, niemniej jednak strona nie jest całkowicie zwolniona od współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych, skoro ich nieudowodnienie bądź udowodnienie może prowadzić do wydania rozstrzygnięcia, które z punktu widzenia strony może być dla niej korzystne bądź też nie, albo do odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego⁴.

Przywołaną wyżej zasadę organ winien stosować mając również na względzie inne reguły dotyczące postępowania, a w analizowanym zakresie przede wszystkim zasadę szybkości postępowania zawartą w art. 12 K.p.a.⁵ Działania organu administracji publicznej nie mogą rzecz jasna, w imię szybkości postępowania, prowadzić do pomijania istotnych dla wyniku sprawy dowodów bądź też czynienia ustaleń sprzecznych z faktami⁶.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności nie może uzasadniać przerzucenia na stronę obowiązku udowodniania faktów, które organ sam może ustalić, czy to w oparciu o posiadaną wiedzę, czy też na skutek podejmowania czynności z urzędu. Wyraźną wskazówkę w tym zakresie zawiera wspomniany wyżej art. 7 K.p.a., zgodnie z którym organy „z urzędu” powinny podejmować „wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Na ile jednak organ obowiązany jest podejmować wysiłki zmierzające do samodzielnego zbadania stanu faktycznego sprawy, a w jakim stopniu wymagana jest aktywność strony w tym zakresie – ustawa jednoznacznie nie odpowiada. Stąd też uprawnione wydaje się poczynienie kilku spostrzeżeń w odniesieniu do wzajemnej relacji organ – strona w tym aspekcie.

Omawiana kwestia nabiera szczególnego znaczenia, jeśli uwzględnimy ilość informacji gromadzonych i przetwarzanych przez organy administracji publicznej, czy to w postaci rejestrów (np. ewidencji gruntów, ewidencji ludności, ewidencji pojazdów itp.), czy też w ramach postępowań administracyjnych toczących się w różnych sprawach z udziałem tych samych podmiotów. Organ niejednokrotnie dysponuje obszerną wiedzą na temat konkretnej strony postępowania, poczynając od informacji na temat poszczególnych składników majątku (ewidencja gruntów i budynków, ewidencja pojazdów), jej miejsca zamieszkania (ewidencja ludności), sytuacji rodzinnej i osobistej (akta stanu cywilnego), na stanie zdrowia oraz wysokości dochodów kończąc (dane z pomocy społecznej). Uza-

³ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 57.

⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt III SA/GI 207/11, Lex nr 989756 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 1771/10, Lex nr 964402.

⁵ Przepis ten stanowi w § 1: Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. W § 2 ustanowiono natomiast regułę, zgodnie z którą sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Oznacza to obowiązek podejmowania przez organy działań celowych, a więc takich, które zmierzają do rozpatrzenia wniosku strony – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11, Lex nr 821385.

⁶ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 116/08, Lex nr 521859.

sadnione w związku z tym wydaje się więc postawienie pytania, jak daleko sięga obowiązek dowodowy strony postępowania dotyczący dostarczenia informacji jej samej dotyczących, a na ile organ sam winien wykazywać w tym zakresie aktywność i samodzielnie gromadzić materiał dowodowy, korzystając z dostępnych mu informacji.

W Kodeksie postępowania administracyjnego istnieje szereg przepisów, które w mniej lub bardziej bezpośredni sposób odnoszą się do poruszanego zagadnienia. Poza przywołanym już art. 7 K.p.a. można do nich zaliczyć art. 12 K.p.a., art. 35 § 2 K.p.a., art. 77 § 4 K.p.a., art. 89 K.p.a., art. 99 K.p.a., art. 136 K.p.a., art. 220 § 1 K.p.a. Cechą wspólną tych regulacji, mającą istotne znaczenie dla omawianej problematyki, jest odwołanie się, w różnym kontekście, do kategorii faktów oraz działań znanych lub podejmowanych przez organ „z urzędu”. Właśnie to sformułowanie stanowi moim zdaniem klucz do zrozumienia charakteru i roli działań podejmowanych samodzielnie przez organ w toku postępowania administracyjnego w celu uzyskania pełnego obrazu stanu faktycznego oraz towarzyszących mu okoliczności prawnych. Bliższe przyjrzenie się treści art. 7 K.p.a., mającego fundamentalne znaczenie dla analizowanego problemu, pozwala stwierdzić, że w istocie przepis ten obejmuje tak naprawdę dwa zakresy działań organu: po pierwsze musi on dokonać ustaleń dotyczących „stanu wyjściowego”, a więc stwierdzić, kto i czego żąda od organu administracji publicznej, ewentualnie kogo i w jakim zakresie będzie dotyczył obowiązek nałożony przez taki organ w drodze decyzji administracyjnej. Następnie organ musi ocenić na ile, w tak ustalonym stanie faktycznym, konieczne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego i w jakim zakresie. Co istotne i wymagające ponownego podkreślenia, nie bez powodu przywołany przepis w pierwszej kolejności nakłada na organ obowiązek działania z urzędu, co oznacza, że dopiero gdy uzyskanie niezbędnych w postępowaniu informacji tą drogą nie jest możliwe, organ może zwrócić się do strony o ich przedstawienie. W literaturze⁷ trafnie podkreśla się, że strona jest uprawniona, a nie zobowiązana do przedstawienia dowodów.

Szczególnym rodzajem dowodu jest zaświadczenie, będące oficjalnym potwierdzeniem określonego stanu rzeczy lub właściwości, mających dla strony znaczenie ze względu na potwierdzenie pewnych faktów lub stanu prawnego⁸. Zaświadczenie można więc traktować jako dokument urzędowy, wystawiony przez uprawniony organ w granicach przyznanych mu ustawą kompetencji, niebędący zarazem przejawem jego woli, a stanowiący jedynie uzewnętrznienie posiadanych przezeń informacji⁹. Upraszczając tok wyводу i pomijając złożo-

⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 72.

⁸ Zob. Z.R. Kmiecik, *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i weryfikacji jego treści*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 10, s. 58 i nast. W wyroku z dnia 12 czerwca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 529/12) WSA w Poznaniu trafnie zauważył, że zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego. Zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ani nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego. Zaświadczeniem organ potwierdza jedynie istnienie określonego stanu na podstawie posiadanych już danych (orzeczenie znajduje się w bazie danych orzeczeń sądów administracyjnych, dostępnej pod adresem: www.nsa.gov.pl).

⁹ Zob. M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 382-383, por. także A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 501-502.

ną problematykę charakteru prawnego zaświadczenia, na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że jest to jeden z typów dokumentu urzędowego, stanowiącego przejaw wiedzy organu na temat pewnych stanów faktycznych lub prawnych związanych z konkretnym podmiotem obecnie lub w przeszłości, wydawanym na żądanie strony, na który może się ona skutecznie powoływać przed tym lub innym organem. Samo wydanie zaświadczenia traktowane jest zaś obecnie jako czynność materialno-techniczna z zakresu administracji publicznej¹⁰.

Żądanie przedłożenia zaświadczeń lub innych dokumentów dotyczących okoliczności związanych ze stroną toczącego się postępowania administracyjnego niejednokrotnie prowadziło do niczym nieuzasadnionego formalizmu i przedłużenia tego postępowania, w skrajnych przypadkach kończąc się wydaniem rozstrzygnięcia niekorzystnego dla strony. Regulacją, która w założeniu ma chronić stronę przed skierowanymi do niej żądaniami przedłożenia zaświadczeń lub udzielenia informacji, które organ sam może uzyskać, jest art. 220 K.p.a.¹¹ Ten ostatni z przepisów zawartych w dziale VII K.p.a. zatytułowanym „Wydawanie zaświadczeń” precyzuje przesłanki wyłączające konieczność zainicjowania przez stronę uproszczonego postępowania mającego na celu uzyskanie zaświadczenia o określonej treści¹².

W tym miejscu odnotować trzeba, że art. 220 § 1 K.p.a. posługuje się również pojęciem „oświadczenia”, którego również nie można od strony żądać, o ile organ sam jest w stanie

¹⁰ Zob. K. Chorąży, Z. Kmiecik, *Zaświadczenia według Kodeksu postępowania administracyjnego a inne akty potwierdzające*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 133 i nast.

¹¹ Art. 220 § 1 Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:

1) znane są one organowi z urzędu;

2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:

a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
 b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

§ 2. Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.

§ 3. Jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie może uzyskać w formie dokumentu elektronicznego zaświadczenia wymaganego do potwierdzenia faktów lub stanu prawnego lub innego dokumentu wydanego przez podmiot publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jak również potwierdzenia uiszczenia opłat i kosztów postępowania, strona lub inny uczestnik postępowania może złożyć elektroniczną kopię takiego dokumentu, po uwierzytelnieniu jej przez wnoszącego, przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

§ 4. Organ administracji publicznej może żądać przedłożenia oryginału zaświadczenia, innego dokumentu lub potwierdzenia uiszczenia opłat i kosztów postępowania, o których mowa w § 3, o ile złożona kopia nie pozwala na weryfikację autentyczności oraz integralności lub jeżeli jest to uzasadnione innymi okolicznościami sprawy.

§ 5. Strona lub inny uczestnik postępowania przechowują zaświadczenie, inny dokument lub potwierdzenie uiszczenia opłat i kosztów postępowania, o których mowa w § 3, do dnia, w którym decyzja kończąca postępowanie stała się ostateczna.

¹² Por. Z.R. Kmiecik, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002, s. 20 i nast.; J. Lang, *Zaświadczenie w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 2, s. 90.

ustalić okoliczności, które miałyby być przedmiotem oświadczenia. Oświadczenie strony można traktować jako „słabszy” od zaświadczenia środek dowodowy dotyczący pewnych faktów. Jego niższej rangi należy upatrywać w tym, że o ile zaświadczenie wystawione przez właściwy organ w granicach przyznanych mu prawem kompetencji korzysta z domniemania prawdziwości, przewidzianego w art. 76 § 1 K.p.a, o tyle oświadczenie jest co do zasady aktem wiedzy strony. Zgodnie z treścią art. 75 § 2 K.p.a., jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Oświadczenie może więc dotyczyć wyłącznie takich okoliczności, wobec których nie istnieją wątpliwości co do ich zgodności z rzeczywistością¹³. Zarazem podkreślić trzeba, że złożenie oświadczenia nie wyklucza z góry możliwości przeprowadzenia dowodu, w sytuacji gdy treść oświadczenia będzie budziła wątpliwości.

W kontekście problematyki związanej z zastosowaniem art. 220 K.p.a. stosunkowo jasno rysuje się różnica pomiędzy skierowanym do strony żądaniem przedłożenia zaświadczenia a oczekiwaniem złożenia oświadczenia. W pierwszym przypadku chodzi o uzyskanie informacji urzędowych, a więc korzystających z domniemania prawdziwości (art. 76 § 1 K.p.a.). Natomiast oświadczenie, w omawianym aspekcie, ma charakter wyłącznie informacyjny, dający organowi pewną możliwą do zweryfikowania wiedzę, która jednakże pochodzi wyłącznie od strony.

Celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu przepisu art. 220 K.p.a., było zapobieżenie powstaniu sytuacji, kiedy to strona ma dostarczać informacje, którymi organ sam dysponuje albo które sam może zdobyć. Niejednokrotnie bowiem tego rodzaju poczynania organów w istocie prowadziły do przedłużania postępowania, bądź też powodowały, że strona, nie mogąc dostarczyć na czas żądanych dokumentów (zaświadczeń, wyciągów z rejestrów), rezygnowała z dalszego prowadzenia postępowania bądź też ponosiła negatywne konsekwencje ich niedostarczenia¹⁴. Brzmienie przywołanego przepisu jest kategoryczne i wyklucza możliwość żądania od strony dostarczenia zaświadczenia lub złożenia oświadczenia w sytuacji, gdy organ sam jest w stanie pozyskać niezbędną dlań informację. W praktyce oznacza to, że organ administracji publicznej powinien albo sięgnąć do własnych zasobów informacji, o ile rzecz jasna chodzi mu o taką, która może się w tych zasobach znajdować, albo sam składać wnioski na elektroniczną skrzynkę podawczą innego podmiotu publicznego i poprzez udzielane mu odpowiedzi gromadzić potrzebne informacje w sprawie potwierdzenia stanu faktycznego i prawnego. Nie może zaś przerzucać na obywatela wymogu dostarczania takich poświadczeń¹⁵. W rzeczywistości jednak realizacja tych postulatów może nastroczać daleko idących trudności a i zakres, w jakim organ winien poszukiwać tych danych, nie został jednoznacznie określony.

¹³ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 405.

¹⁴ Np. poprzez pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

¹⁵ Tak G. Sibiga, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego – informatyzacji postępowania administracyjnego ciąg dalszy*, „Czas Informacji” 2010, nr 1, s. 17 i nast.

Jednym z zasadniczych problemów, jakie można napotkać przy próbie interpretacji art. 220 § 1 K.p.a., jest ustalenie znaczenia zwrotu „fakty znane organowi z urzędu” (art. 220 § 1 pkt 1 K.p.a.). Określeniem tym ustawodawca posłużył się również w art. 77 § 4 K.p.a., zwalniając organ z obowiązku dowodzenia tego rodzaju faktów w ramach toczącego się postępowania przy jednoczesnym nałożeniu nań obowiązku informowania strony o faktach znanych organowi z urzędu¹⁶. Wypada podzielić w tym miejscu pogląd, zgodnie z którym pod tym pojęciem należy rozumieć okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które ze względu na swój charakter powinny być znane każdej osobie posiadającej doświadczenie życiowe¹⁷. Można więc założyć, że ustawodawca miał na myśli informacje o charakterze powszechnie dostępnym, np. takie kto pełni określoną funkcję publiczną, jakie dni w roku są dniami wolnymi od pracy itp., oraz takie, których można oczekiwać po człowieku posiadającym przeciętną wiedzę i doświadczenie życiowe (znajomość praw natury, pewnych prawidłowości społecznych, powszechnie znanych zwyczajów, podstawowych informacji z zakresu historii, kultury, wiedzy o społeczeństwie itp.). Pojawia się jednak wątpliwość, czy pod tym pojęciem można rozumieć również okoliczności (stany, zdarzenia) o charakterze subiektywnym, a więc ściśle związane ze stroną postępowania (aktualny stan cywilny, obecny adres zamieszkania, fakt posiadania określonych składników majątkowych – samochodów, nieruchomości itp.), o których, co oczywiste, wie sama strona, natomiast organ powziął informację np. z innych postępowań z udziałem tej samej strony lub posiadanych przezeń zasobów danych. Kwestia ta ma zaś istotne znaczenie nie tylko ze względu na przebieg konkretnego postępowania administracyjnego i związany z nim zakres obowiązku dowodowego strony, lecz również z uwagi na funkcjonowanie samego organu administracji publicznej.

Ustawodawca nie wypowiada się w tej kwestii w ogóle. Lakoniczność sformułowań użytych w art. 220 § 1 K.p.a. usprawiedliwia przyjęcie założenia, iż chodzi o obydwa typy informacji notoryjnych. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy przyjmiemy, iż w przywołanym przepisie posłużono się pojęciem organu w znaczeniu funkcjonalno-organizacyjnym, a więc nie tylko „gospodarza” prowadzącego konkretne postępowanie, który na mocy przepisów o charakterze kompetencyjnym władny jest konkretyzować sytuację prawną określonego podmiotu, lecz również jako dysponenta (posiadacza) pewnej ilości danych (ich bazy), który jest w stanie samodzielnie sięgnąć do tych zasobów bez potrzeby angażowania w tym zakresie strony. Tu jednak trzeba poczynić wyraźne rozróżnienie odnośnie do informacji, jakimi dysponuje organ prowadzący konkretne postępowanie administracyjne. W art. 220 § 1 K.p.a dokonano wyraźnego rozróżnienia pomiędzy informacjami znanymi organowi z urzędu (art. 220 § 1 pkt 1), a tymi, które możliwe są do ustalenia na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych (§ 1 pkt 2 lit. a cyt. przepisu)¹⁸.

¹⁶ Por wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt I OSK 771/10, Lex nr 745319.

¹⁷ Por. B. Adamiak [w:] Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 346. Z. Janowicz zwracał uwagę, że chodzi o fakty, z którymi organ (pracownik organu prowadzącego postępowanie lub inni pracownicy) zapoznał się w toku urzędowania i w związku z urzędowaniem – zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1995, s. 194.

¹⁸ Na marginesie niejako zwracam uwagę na sygnalizowane w literaturze rozróżnienie pomiędzy pojęciem

Problematiczne jest ustalenie, co ustawodawca rozumie pod pojęciem „faktów lub stanu prawnego (...) znanego organowi z urzędu”. Tak jak już wyżej wspomniano, zwrot ten może odnosić się zarówno do informacji o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnym (indywidualnym, dotyczącym konkretnego podmiotu). W praktyce niejednokrotnie zdarza się bowiem, że strona postępowania administracyjnego toczącego się w konkretnej sprawie powołuje się na dokumenty lub dowody zawarte w aktach innej sprawy prowadzonej bądź też zakończonej w postępowaniu toczącym się przed organem¹⁹.

Brzmienie art. 220 § 1 K.p.a. pozwala stwierdzić, iż ustawodawca miał na uwadze przede wszystkim okoliczności o charakterze obiektywnym. Bez wątplenia można zakwalifikować je do kategorii informacji notoryjnych, co oznacza, że samo ich posiadanie przez organ zwalnia stronę z obowiązku dowodzenia faktów z nich wynikających. Natomiast wiedza o ich istnieniu musi być stronie lub stronom zakomunikowana, zgodnie z treścią art. 77 § 4 K.p.a.²⁰ Wydaje się zarazem, że brak jest dostatecznych argumentów przemawiających przeciwko możliwości odwołania się przez stronę do informacji dotyczącej niej samej a będących w posiadaniu organu. Mogą to być więc informacje wynikające ze wspomnianych wyżej ewidencji lub rejestrów prowadzonych przez organ. W odniesieniu do tego rodzaju informacji pojawia się kwestia rozstrzygnięcia, czy organ, prowadząc postępowanie, winien na własną rękę zanalizować posiadane przezeń zasoby informacji i z nich wydobyć potrzebne mu dane, czy też jego aktywność winna być w tym zakresie wynikiem wniosku strony. Brzmienie art. 220 § 1 pkt 2 lit. b K.p.a. nie pozostawia wątpliwości co do tego, iż chodzi tu o działania podejmowane z urzędu, a wszelkie niedopatrzenia w tym zakresie obciążają organ. Stąd też, o ile w postępowaniu konieczne jest oparcie się na tego rodzaju informacjach, to organ powinien zbadać, czy rzeczywiście prowadzi on ewidencje lub rejestry, w oparciu o które da się je ustalić.

Jeżeli natomiast chodzi o sformułowanie użyte w punkcie 2 przywołanego przepisu (posiadane przez organ rejestry i ewidencje), to nie ulega wątpliwości, że ustawodawca miał na myśli będące w dyspozycji organu zorganizowane i usystematyzowane bazy danych, prowadzone w oparciu o konkretne przepisy²¹. W takim rozumieniu organ jest posiadaczem określonej wiedzy niezgromadzonej na potrzeby konkretnego postępowania, natomiast z wiedzy tej może korzystać na jego potrzeby. Nie powinno więc budzić zastrzeżeń, że jeżeli w kompetencji organu leży prowadzenie określonych ewidencji, a zawarte w nich dane mogą okazać się potrzebne dla ustalenia stanu faktycznego w kon-

informacji a pojęciem danych. Dane staną się informacjami po nadaniu im jakiegoś kontekstu, stworzenia relacji czy też, inaczej mówiąc, reprezentacji – por. A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 20. Ponieważ dla niniejszego wyводу rozróżnienie to nie ma istotnego znaczenia, w dalszej części tekstu pojęcia te będą stosowane zamiennie.

¹⁹ Częstokroć strona odwołuje się np. do treści pełnomocnictwa procesowego ogólnego, znajdującego się w aktach innej sprawy, toczącej się lub już zakończonej, powołuje się na dokument będący w aktach innego postępowania.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt I OSK 771/10, LEX nr 745319.

²¹ Tytułem przykładu zob.: art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 520, ze zm.); art. 7a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 849, ze zm.); art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 388, ze zm.).

kretnym postępowaniu administracyjnym, to organ w pierwszej kolejności winien we własnym zakresie sięgać do tych danych. O ile jednak wezwie stronę do przedstawienia zaświadczenia potwierdzającego okoliczność, którą może ustalić w oparciu o posiadane (prowadzone w ramach jego kompetencji) zasoby informacyjne – wówczas w razie milczenia strony lub udzielenia odpowiedzi organu niesatysfakcjonującej, strona nie powinna ponosić negatywnych następstw takiego działania lub zaniechania. Przy uwzględnieniu takiego rozumienia art. 220 to organ, wzywając stronę, dopuścił się błędu, a tym samym nie może ona z tego powodu ponosić negatywnych następstw. W konsekwencji wydaje się, że w przypadku, gdy tylko z tego powodu wydana zostanie decyzja negatywna dla strony, można z powodzeniem bronić tezy, iż decyzja taka została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, które stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności²². Jest to bowiem ewidentne złamanie wskazanej w art. 220 K.p.a. zasady.

Odrębnym problemem pozostaje natomiast kwestia samodzielnego sięgania przez organ prowadzący konkretne postępowanie administracyjne do rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²³. Przede wszystkim rozważenia wymaga, czy w art. 220 § 1 pkt 2 lit b K.p.a. ustawodawca przewidział uprawnienie organu do korzystania z rejestrów publicznych, czy też regulację tę należy traktować jako obowiązek, skorelowany z wyrażoną w art. 7 K.p.a. zasadą prawdy obiektywnej. Rozstrzygając tę kwestię i biorąc pod uwagę wykładnię celowościową oraz językową przywołanego przepisu, uznać trzeba, że to na organie ciąży obowiązek aktywnego poszukiwania informacji na temat okoliczności sprawy, w tym również tych, dotyczących strony. Nie bez powodu ustawodawca w pierwszej kolejności wskazał, iż to organ „z urzędu” ma podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, dopiero w dalszej kolejności dopuszczając działanie inicjowane wnioskiem strony. Odmienną, lecz pozostającą w ścisłym związku jest natomiast kwestia zakresu poszukiwań, czyli innymi słowy – ilości informacji, które uzyska tą drogą.

Ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego nie zdefiniował pojęcia „rejestr publiczny”, odwołując się do innego aktu prawnego (ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne). Zgodnie z treścią art. 3 pkt 5 przywołanej ustawy rejestr publiczny, stanowi rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółową analizę tego zwrotu²⁴, tytułem przykładu wskazać można na księgi wieczyste, Kra-

²² Szerzej na temat rażącego naruszenia prawa, zwłaszcza przepisów proceduralnych jako podstawy stwierdzenia nieważności decyzji – M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 959 i nast.

²³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1114.

²⁴ Por. uwagi dotyczące jego niejednoznaczności w: C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz* – elektroniczne komentarze LEX-a – komentarz do art. 3, pkt 5.

jowy Rejestr Sądowy, ewidencję działalności gospodarczej, ewidencję ludności, pojazdów, kierowców itp. Jeżeli więc w toku prowadzonego postępowania administracyjnego pojawi się kwestia ustalenia pewnych faktów, o których informacje można uzyskać odwołując się do treści rejestrów publicznych, to tym samym organ nie może w jakikolwiek sposób obciążać strony obowiązkiem ich uzyskania, chyba że przepis szczególny wprost nakłada na stronę obowiązek przedstawienia wyciągu z takiego rejestru²⁵. W razie pojawienia się okoliczności wymagającej poczynienia ustaleń opartych na informacjach zawartych we wspomnianym rejestrze organ ma obowiązek niezwłocznego zwrócenia się do jednostki prowadzącej rejestr o udzielenie mu niezbędnych informacji, ewentualnie o ile uzyskał już wcześniej możliwość dostępu do rejestru drogą elektroniczną – sporządzenia wydruków z rejestru, które stają się dowodami w postępowaniu²⁶.

Odmienne kwestia ta rysuje się w przypadku informacji niewynikających z rejestrów lub ewidencji prowadzonych przez organ, lecz takich, które da się uzyskać w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony na potrzeby innych postępowań toczących się przed tym organem. W tego rodzaju przypadkach nie można oczekiwać, że organ samodzielnie podejmie kwerendę wszystkich spraw z udziałem konkretnej strony celem zbadania, czy w którejkolwiek z nich znajdują się dokumenty pozwalające ustalić lub potwierdzić okoliczności dotyczące strony. Byłoby to, jak się wydaje, sprzeczne z zasadą szybkości postępowania zawartą w art. 12 K.p.a. i mogłoby prowadzić do niczym nieuzasadnionego przedłużania postępowania, pomijając fakt, że niejednokrotnie organ nie miałby wiedzy, do którego rejestru sięgnąć, co w sposób oczywisty stoi w sprzeczności z art. 7 K.p.a. Stąd też sięgnięcie do dokumentów znajdujących się w innych sprawach – czy to wciąż toczących się przed organem, czy też już zakończonych jest uzasadnione wówczas, gdy do ich treści odwołuje się strona, o ile rzecz jasna znajdują się jeszcze w dyspozycji organu.

W toku postępowania administracyjnego organ może również opierać się na informacjach uzyskanych z dokumentów urzędowych okazanych przez stronę (art. 220 § 1 pkt 2 lit d. K.p.a.). Wydaje się, że nie jest konieczne szersze odniesienie się do zagadnień związanych z dokumentami urzędowymi, jednakowoż przypomnieć trzeba, że w rozumieniu art. 76 § 1 K.p.a. dokumentem urzędowym jest dokument, który został sporządzony przez właściwy organ; w ramach przyznanych mu kompetencji i w formie przewidzianej przepisami prawa.

²⁵ Por. art. 49 a ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 196, ze zm.).

²⁶ Por. art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1142, ze zm.) oraz art. 36⁴ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 707, ze zm.). Co istotne, w przypadku obu wspomnianych rejestrów sporządzone z nich wydruki, sporządzone przez właściwe jednostki (Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralną Informację Ksiąg Wieczystych), korzystają z mocy dowodowej przewidzianej dla dokumentów urzędowych. Sam wydruk z systemu teleinformatycznego czy to KRS, czy też ksiąg wieczystych sporządzony przez organ nie może jeszcze być uznany za dowód – *expressis verbis* taką możliwość wyłącza art. 36⁴ ust. 7 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Odmienne natomiast kwestie te regulują przepisy ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, zgodnie z którymi (art. 4 ust. 4aa.) pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru mają moc zrównaną z mocą dokumentów wydawanych przez Centralną Informację, jeżeli posiadają cechy umożliwiające ich weryfikację z danymi zawartymi w Rejestrze.

Postać dokumentu (pismo, mapa, karta itp.) nie ma w tym przypadku znaczenia. O ile zaś dokument ten spełnia wskazane wyżej wymogi, to korzysta z domniemania zgodności jego treści z rzeczywistością. Analizowany przepis nie precyzuje natomiast, czy chodzi tu o dokumenty przedstawione do wglądu na żądanie organu, czy też działanie strony ma charakter dobrowolny. Mając na względzie brzmienie art. 220 § 1 K.p.a. wykluczające dopuszczalność żądania zaświadczenia lub oświadczenia od strony wobec możliwości uzyskania informacji w inny sposób, uznać trzeba, że chodzi tu o sytuację dotyczącą zarówno reakcji strony na wezwanie organu, jak i jej samodzielne działanie. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że reguła ta nie ma zastosowania w tych przypadkach, w których przepis prawa materialnego nakłada na stronę obowiązek dostarczenia organowi stosownego dokumentu, a więc z góry wyklucza zadośćuczynienie temu obowiązkowi li tylko poprzez okazanie dokumentu.

Z perspektywy omawianej problematyki istotne znaczenie ma kwestia normatywnej podstawy domagania się określonych zaświadczeń lub oświadczeń, co zresztą zostało dostrzeżone przez ustawodawcę, który w art. 220 § 2 K.p.a. wprost nałożył na organ obowiązek wskazania przepisu prawa, z którego wynikałby obowiązek urzędowego potwierdzenia faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia lub oświadczenia. Bez wątpienia tego rodzaju podstawą prawną jest wymieniony na wstępie art. 7 K.p.a. Nałożenie na organ obowiązku podejmowania działań zmierzających do ustalenia prawdy obiektywnej oznacza, że w pierwszej kolejności należy ustalić stronę podmiotową i przedmiotową stosunku administracyjnego (sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej). Ich ustalenie musi zaś odbywać się zgodnie z regułami dotyczącymi postępowania dowodowego, w szczególności zaś art. 77 § K.p.a. Jak się wydaje, art. 220 § 2 K.p.a. odnosi się do dwóch płaszczyzn działania organu. Pierwsza z nich ma charakter *stricte* procesowy i wiąże się z ustaleniem wspomnianych wyżej strony podmiotowej i przedmiotowej stosunku administracyjnego. Innymi słowy organ zobligowany jest do podjęcia działań ustalających, kolokwialnie rzecz ujmując, kto i czego chce, albo kto i do czego ma być zobowiązany. W tym aspekcie wystarczającą podstawą prawną do wzywania strony o dostarczenie określonych informacji jest art. 7 K.p.a. Jest to bowiem początkowy etap postępowania administracyjnego i właśnie ta regulacja daje organowi instrument do uzyskania tego rodzaju informacji od strony. Można więc z dużą ostrożnością założyć, że to właśnie ten przepis stanowi podstawę prawną, o której mowa w art. 220 § 2 K.p.a. Drugą płaszczyzną działania organu jest postępowanie dowodowe, którego celem jest poczynienie ustaleń dotyczących przedmiotu postępowania (wymeldowania kogoś z lokalu, przyznania świadczenia z pomocy społecznej, nałożenia obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego itp.). Tu z kolei decydującą rolę odgrywają normy prawa materialnego, które niejednokrotnie nakładają na stronę obowiązek przedstawienia określonych dokumentów celem prawidłowej weryfikacji określonych okoliczności faktycznych. W takim przypadku organ zobligowany jest powołać się na normę prawa materialnego. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że niejednokrotnie przepisy prawa materialnego wprost nie wskazują na konieczność legitymowania się np. określonym zaświadczeniem. Możliwe jest to jednak do wyinterpretowania poprzez sięgnięcie do wykładni systemowej. Skoro bowiem przepis powołuje się np. na obowiązek legitymowania się tytułem prawnym

do określonej rzeczy, to oczywiste jest, że w przypadku nieruchomości konieczne będzie odwołanie się do treści księgi wieczystej (i tu, jak już wyżej wspomniano, organ sam winien uzyskać dostęp do właściwego rejestru), natomiast w przypadku rzeczy ruchomej, niepodlegającej obowiązkowi wpisania do jakiegokolwiek ewidencji – to strona winna przedstawić dokument potwierdzający, że jest właścicielem rzeczy. Przykłady można by mnożyć.

Konkludując poczynione wyżej spostrzeżenia można stwierdzić, że regulacja art. 220 K.p.a. w obecnym brzmieniu co prawda zwiększa zakres obowiązku dowodowego organu, ale w znaczący sposób poprawia sytuację procesową strony, zdejmując z niej ciężar dowodowy. Postępująca informatyzacja administracji publicznej w sposób wydatny przyczynia się do zwiększenia możliwości organu w samodzielnym ustalaniu okoliczności faktycznych, co zarazem czyni zadość wyrażonej w art. 7 K.p.a. zasadzie. Zarazem regulację art. 220 K.p.a. można postrzegać również jako instrument, za pomocą którego ustawodawca próbuje wyeliminować w jakimś stopniu zjawisko przewlekłości postępowania wszędzie tam, gdzie oczekiwać można aktywności i samodzielności organu w dążeniu do ustalenia okoliczności dotyczących strony²⁷. Kwestią sporną, co zresztą zasygnalizowano wyżej, jest określenie zakresu poszukiwań, do jakich zobligowany jest organ, co wszakże w najmniejszym stopniu nie umniejsza zasadności istnienia tego rodzaju regulacji wśród przepisów postępowania administracyjnego.

Bibliografia

- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Celińska-Grzegorzczak K. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Choraży K., Kmiecik Z., *Zaświadczenia według Kodeksu postępowania administracyjnego a inne akty potwierdzające*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysław 2000.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1995.
- Jaśkowska M. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kmiecik Z.R., *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i weryfikacji jego treści*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 10.
- Kmiecik Z.R., *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002.
- Lang J., *Zaświadczenie w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 2.
- Martysz C., Szpor G., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, wyd. II – elektroniczne komentarze LEX-a.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- Sibiga G., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego – informatyzacji postępowania administracyjnego ciąg dalszy*, „Czas Informacji” 2010, nr 1.

²⁷ K. Celińska-Grzegorzczak trafnie moim zdaniem wskazuje, iż przepis ten ma przede wszystkim na celu zapobieżenie „mitrdze administracyjnej”, a zarazem pozwala oczekiwać od organu swoistej aktywności na obszarze potwierdzania faktów – K. Celińska-Grzegorzczak [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 727.

Stahl M. [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

Streszczenie: Opracowanie odnosi się do incydentalnie poruszanych w literaturze przedmiotu kwestii dotyczących zakresu obowiązku dowodowego strony w odniesieniu do informacji, którymi organ sam dysponuje lub może samodzielnie zdobyć. Analiza obowiązujących regulacji pozwala stwierdzić, że organy w zdecydowanie szerszym zakresie, aniżeli ma to miejsce w praktyce, powinny wykazywać samodzielność w tym obszarze. Jednocześnie podjęta została próba wyznaczenia granicy pomiędzy powinnościami dowodowymi organu a aktywnością strony w tym zakresie, z uwzględnieniem specyfiki uzyskiwania zaświadczeń, będących szczególnym rodzajem dowodów.

Słowa kluczowe: granice obowiązku dowodowego strony, zaświadczenie, samodzielne działanie organu

THE PURSUANCE BY THE AUTHORITY TO ESTABLISH THE OBJECTIVE TRUTH AND THE LIMITS OF THE BURDEN OF PROOF

Summary: Description refers to incidentally discussed in the literature issues concerning the scope of the burden of proof, in relation to the information that the authority itself has or can get yourself. Analysis of the existing regulation leads to the conclusion that the authorities in a much wider range than it is in practice should demonstrate independence in this area. At the same time attempt was made to draw the line between the duties of the body of evidence and the activity of the parties in this regard, taking into account the specifics of obtaining certificates, which are a special kind of evidence.

Keywords: duties of evidence, self activity of authority, obtaining information due to administrative procedure