

Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym

dr Mariusz Paradowski,

Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego, Wydział Prawa i Ekonomii,
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

1. Wiadomości wstępne

Instytucja biegłego w polskim systemie prawnym posiada niezwykle szerokie zastosowanie. Regulacje prawne poświęcone tej problematyce odnaleźć można nie tylko w procedurze administracyjnej, ale także w postępowaniu cywilnym oraz w procesie karnym. Z punktu widzenia formalnego prawa administracyjnego niniejsza instytucja wymaga jednak szczególnej uwagi. Za takim argumentem przemawiają względy praktyki stosowania prawa, przyjętych rozwiązań prawnych oraz specyfiki funkcjonowania w polu działania administracji publicznej. Swoiste cechy odrębności przyświecające prawodawcy kształtującemu ten środek dowodowy na gruncie postępowania administracyjnego zachęca do podejmowania wielu analiz prawnych w zakresie teorii prawa, orzecznictwa sądowego oraz ogólnego spojrzenia na rzeczywistość w zastosowaniu wymienionego środka dowodowego. Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym niewątpliwie pozostaje ważnym elementem prawa dowodowego. Na sferze

tej procedury wykorzystywana jest ona w wielu obszarach aktywności organów administracji publicznej, a w szczególności w sferze rzeczowego prawa administracyjnego dotyczącego szacowania nieruchomości. Dowód z opinii biegłego posiada również fakultatywne oraz obligatoryjne inklinacje. Z tego względu warto przyrzeć się standardom prawnym obecnym w prawie administracyjnym determinującym stosunek procesowy wykorzystujący powyższy środek dowodowy.

2. Geneza instytucji biegłego w procedurze administracyjnej

Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym posiada swoją tradycję. Znalazła ona uregulowanie na gruncie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹. Rozdział X wymienionego aktu prawnego poświęcony został m. in. problematyce dowodów

¹ Dz. U. z 1928 r., nr 36, poz. 341 z późn. zm.

z opinii biegłych. Wymienione tutaj normy prawne były jednak lakoniczne i lapidarne. Prawodawca nie zawarł definicji legalnej dowodu z opinii biegłego. W myśl przepisu art. 62 i nast. niniejszego rozporządzenia wzywanie i badanie biegłych dokonywa się na tych samych zasadach co wzywanie i badanie świadków. Biegłego przedstawionego przez stronę władza nie przyjmuje, a wezwanego wyłącza, gdy powstaje uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności. Żądania świadków i biegłych o przyznanie wynagrodzenia za stratę czasu i zwrot kosztów podróży winny być zgłoszone pod rygorem utraty roszczenia przed zakończeniem rozpoznania sprawy. O przyznaniu wynagrodzenia dla świadków i biegłych oraz jego wysokości, jak również o przyznaniu kosztów podróży, decyduje władza rozpoznająca sprawę. Od decyzji w tym przedmiocie nie ma odwołania. W obliczu tego stanu rzeczy nasuwają się istotne konkluzje. Instytucja biegłego w sprawie administracyjnej uregulowana w okresie XX-lecia międzywojennego miała swoje powinowactwo względem rozwiązań prawnych przewidzianych dla instytucji świadka w postępowaniu administracyjnym. Za takim stwierdzeniem przemawiały względy formalne dotyczące wzywania świadków oraz biegłych do udziału w czynnościach procesowych, a także kwestie wynagrodzenia oraz zwrot kosztów podróży. Co więcej, instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym była zrównana z pozycją prawną pracownika organu administracji publicznej umocowanego do prowadzenia postępowania administracyjnego. Z uwagi na zachowanie bezstronności biegły podlegał wyłączeniu od udziału w postępowaniu wzorem urzędnika prowadzącego sprawę administracyjną. Kryteria oceny zasadności takiego wyłączenia były niemal analogiczne.

3. Paradygmat interpretacyjny biegłego w postępowaniu administracyjnym

Na temat instytucji biegłego w postępowaniu administracyjnym dość szeroko wypowiada się literatura prawnicza. Zdaniem N. A. Urbańskiej: „instytucja biegłego spośród wszystkich dostępnych środków dowodowych, zarówno nazwanych, jak i nienazwanych, jest środkiem, który wykorzystuje się w sytuacji, gdy wymagana jest

wiedza specjalistyczna”². Podstawę prawną dla wymienionej instytucji prawnej stanowi ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego³. Stosownie do treści przepisu art. 75 § 2 k.p.a. 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. Wedle zaś treści art. 84 § 1 k.p.a. gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Organ administracji publicznej występuję o opinię biegłego na mocy postanowienia. Interesująco na temat niniejszego środka dowodowego wypowiada się linia orzecznicza. Zgodnie z wyrokiem⁴ Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dowód z opinii biegłego można zastosować, jeżeli istnieje potrzeba pozyskania wiadomości wybiegających poza zwykłą rutynową działalność organu. W myśl z kolei wyroku⁵ Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dowód z opinii biegłego powinien być dopuszczony wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego co do okoliczności faktycznych okaże się, że pełna ocena jego wyników wymaga bliższego poznania reguł istniejących w danej dziedzinie. Powyższe stanowisko sądu skłania do dalszych wniosków. Należy odnotować, że sięganie przez organ administracji publicznej po opinię biegłego nie może być nadużyciem proceduralnym. Muszą istnieć ku temu uzasadnione przesłanki procesowe. Jedynie w przypadku wyczerpania tradycyjnych oraz powszechnie stosowanych środków dowodowych, takich jak: dowody z dokumentów, dowody z zeznań świadków oraz dowody z oględzin, a także mając na uwadze brak osiągnięcia prawdy materialnej organ pomocniczo może sięgać po szczególne środki dowodowe. Bez wątplenia takim środkiem dowodowym jest dowód z opinii biegłego. Czynnikiem uzasadniającym konieczność wykorzystania

2 N. A. Urbańska, *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym [w:] Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania* t 9, Bydgoszcz 2016, s. 181

3 t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052.

4 Wyr. NSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2008 r., II GSK 361/08, LEX nr 518210

5 Wyr. NSA w Warszawie z dnia 15 września 2010 r., II OSK 1717/09, LEX nr 746750

wymienionego dowodu w toku prowadzonego przez organ postępowania administracyjnego bezspornie pozostają: skomplikowany charakter prowadzonego postępowania oraz potrzeba posiłkowania się przez organ wiadomościami specjalnymi.

4. Wiadomości specjalne

Pojęcie wiadomości specjalnych na gruncie terminologii prawniczej jest terminem nieostrym. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska dostrzegli, że: „wiadomościami specjalnymi są z pewnością wiadomości z dziedziny budownictwa, górnictwa, dozoru technicznego, ochrony środowiska, medycyny, historii sztuki itp.”⁶. Wymienione tutaj dziedziny wiedzy nie stanowią katalogu zamkniętego. Badając linię orzeczniczą z zakresu postępowania administracyjnego za dowód z opinii biegłego w szczególności uznaje się operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, ekspertyzę specjalisty wykonującego raport oddziaływania na środowisko lub wydającego opinię na temat tego raportu, ocenę wieku istniejących drzewostanów przygotowaną przez osobę mającą wiedzę merytoryczną w tym obszarze zagadnień lub orzeczenie lekarskie wydane na użytek postępowania w sprawie chorób zawodowych. Można zauważyć, że wymienione kategorie spraw stanowią najczęstszą płaszczyznę nauki z obszarów, której organy administracji publicznej sięgają po opinię biegłych. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby biegłym ustanowić inne osoby dysponujące wiadomościami specjalnymi.

5. Zastosowanie opinii biegłego sądowego w postępowaniu administracyjnym

Trzeba pamiętać, że biegłym w postępowaniu administracyjnym nie musi być osoba wpisana na listę biegłych sądowych. Jeśli jednak organ prowadzący postępowanie administracyjne ustanowi w sprawie administracyjnej biegłego sądowego wpisanego na listę biegłych sądowych

tworzonych przez sądy okręgowe, wówczas wobec tej kategorii podmiotów zastosowanie będą posiadały przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych⁷. Lista dostępnych biegłych znajduje się na stronach internetowych sądów powszechnych oraz w sekretariatach sądowych. W myśl treści § 12 ust. 1 i 2 analizowanego rozporządzenia biegłym może być ustanowiona osoba, która: korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, ukończyła 25 rok życia, posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której ma być ustanowiona, daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego. Posiadanie wiadomości specjalnych powinno być wykazane dokumentami lub innymi dowodami. Ocena, czy posiadanie wiadomości specjalnych zostało dostatecznie wykazane należy do prezesa sądu.

W świetle powyższego wyodrębnienia należy podkreślić, że biegłym sądowym może być podmiot spełniający szczególne warunki, o których mowa w przepisach wymienionego rozporządzenia. Takich obostrzeń nie stawia prawodawca wobec biegłych na gruncie przepisów k.p.a., gdzie ustawodawca uzależnia możliwość występowania w charakterze biegłego od faktu posiadania wiadomości specjalnych. Zastanawiać może również fakt, czy rozumienie zwrotu językowego: „posiadania teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych” w zakresie określonym treścią aktu wykonawczego jest analogiczne wobec użytego przez ustawodawcę zwrotu: „wiadomości specjalne” w polu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że wykładnia norm pochodzących z analizowanego rozporządzenia pozwala na szerszą interpretację z uwagi na większy zakres szczegółowy warunków stawianych przez biegłym sądowym. Nie oznacza to jednak, że biegły w postępowaniu administracyjnym nie będący biegłym sądowym posiada mniejsze przygotowanie teoretyczne i praktyczne w dziedzinie wymagającej sporządzenie opinii. Przykładem biegłego, który jednocześnie nie jest biegłym sądowym, lecz może zostać powołany w sprawie administracyjnej jest każdy specjalista w swej dziedzinie nauki, wiedzy, będący pracownikiem

6 M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, praca zbiorowa pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2007, s. 114.

7 Dz. U. 2005 nr 15 poz. 133

naukowym, fachowcem w sferze techniki, budownictwa, rzemiosła. Nie musi on figurować w wykazie biegłych sądowych. Jego autorytet, profesjonalizm oraz doświadczenie zawodowe mogą być wystarczającym argumentem przemawiającym na rzecz powołania tej osoby jako biegłego w postępowaniu administracyjnym.

6. Struktura postępowania administracyjnego z wykorzystaniem dowodu z opinii biegłego

Omawiając instytucję prawną biegłego w postępowaniu administracyjnym warto zwrócić uwagę na rozumienie samej procedury administracyjnej w obrębie której dochodzi do wykorzystania wymienionego środka dowodowego. Zdaniem W. Federczyka, M. Klimaszewskiego oraz B. Majchrzaka: „postępowanie administracyjne *sensu stricto* oznacza unormowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania, w celu konkretyzacji i urzeczywistnienia uprawnień lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym”⁸. R. Kędziora z kolei odnotował, że: „w szeroko rozumianym procesie administracyjnym można wyróżnić dwie fazy: fazę orzekania oraz fazę wykonania orzeczenia. Fazę orzekania utożsamiamy z postępowaniem administracyjnym, które jest uporządkowanym ciągiem czynności procesowych, dokonywanych przez organ administracji publicznej, strony i inne podmioty tego postępowania, zmierzających do załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Efektem postępowania administracyjnego jest indywidualny akt administracyjny, adresat którego może korzystać z uprawnień tym aktem przyznanych albo powinien wykonać nałożony na niego obowiązek”⁹. Autor ten również wskazał, iż: „postępowanie administracyjne ma na celu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej poprzez wydanie decyzji administracyjnej”¹⁰. W kontekście powyższego wyodrębnienia trafne jest spostrzeżenie, iż przywo-

lane definicje dość czytelnie i jednoznacznie wyjaśniają sposób rozumienia postępowania administracyjnego. Ponadto wykazują one cechy spójne względem siebie. Wobec tego odwzorowują one w pełni mechanizm działania formalnego prawa administracyjnego w polskim systemie prawnym.

Teoretyzując tymi słowami należy mieć świadomość złożoności postępowania administracyjnego, którego jednym z elementów pozostaje zastosowanie środka dowodowego w postaci dowodu z opinii biegłego. Zgodnie z treścią przepisu art. 61 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Niewątpliwie ma to miejsce poprzez zastosowanie instytucji zawiadomienia. Każda strona postępowania otrzymuje pisemną informację o wszczęciu procedury administracyjnej z adnotacją o możliwości zapoznania się w wyznaczonym terminie z aktami sprawy w siedzibie organu administracji publicznej. Termin ten pozostaje wyłącznie terminem instrukcyjnym, czyli porządkującym harmonogram postępowania administracyjnego, bowiem stronie postępowania administracyjnego na każdym etapie toczącej się procedury przysługuje prawo do zapoznania się z aktami sprawy. Taki stan rzeczy jest egzemplifikacją zasady ogólnej k.p.a. Stosownie do treści przepisu art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Trzeba jednak zauważyć, że w przypadku braków formalnych wniosku strony organ

8 W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 2

9 R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019, s. 2

10 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2011, s. 4

administracji publicznej zasadniczo podejmuje niezbędne czynności procesowe mające na celu doprowadzenie do uzupełnienia wniosku. W myśl treści przepisu art. 64 k.p.a. jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Dalsze etapy postępowania administracyjnego koncentrują się na postępowaniu wyjaśniającym posiadającym charakter postępowania dowodowego. Jednym z istotnych dowodów w sprawie administracyjnej pozostaje dowód z opinii biegłych. R. Kędziora nadmienił, iż: „dowód z opinii biegłego może być przeprowadzony na żądanie strony lub z urzędu. Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego powinno zostać uwzględnione, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy”¹¹. Powyższe skłania do stwierdzenia, że nieuzasadnione niedopuszczenie dowodu z opinii biegłego w postępowaniu dowodowym na wniosek strony stanowi przykład naruszenia zasady prawa obiektywnej. Wedle treści przepisu art. 7 k.p.a. 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. Należy również zważyć, iż organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne w docieraniu do prawny materialnej kieruje się zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną przez ustawodawcę w treści przepisu art. 80 k.p.a. I tak, organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. W ten sposób kształtuje się gradacja mocy dowodowej środków dowodowych wykorzystanych w postępowaniu administracyjnym. Pewne dowody uznaje się za wiarygodne, przekonujące i spój-

ne wobec zgromadzanego materiału dowodowego, a w ten sposób przyczyniające się do wyjaśnienia sprawy administracyjnej. Innym dowodom z kolei organ administracji publicznej odmawia mocy dowodowej uznając, że niczego istotnego nie wnoszą do prowadzonej sprawy, nie są przekonujące, a wręcz mogą być sprzeczne w świetle standardów logiki formalnej.

Koniecznym jest zauważyć, że na podstawie treści przepisu 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. Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Rozwiązanie prawne przyjęte przez ustawodawcę w treści wymienionego przepisu spełniają szczególnie istotną rolę w trakcie rozprawy administracyjnej. Tutaj ma miejsce koncentracja całego materiału dowodowego, konfrontacja podmiotów prawnych biorących udział w postępowaniu administracyjnym. Z tego względu dowód z opinii biegłego może być odpowiednio przedstawiony wszystkim uczestnikom sprawy administracyjnej. Każda z tych osób ma prawo odnieść się do treści dowodu zadając pytania świadkom i biegłym w procedurze administracyjnej. R. Kędziora zaznaczył, że: „w zależności od woli organu administracji publicznej biegły może przedstawić swoją opinię ustnie lub na piśmie. Z ustnego przesłuchania biegłego sporządza się protokół”¹². Co ważne, organ administracji publicznej nie jest związany treścią opinii biegłego. Przedmiotowa opinia podlega ocenie organu zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów. W prawie procesowym odnaleźć można również standardy prawne zbijania mocy dowodowej względem zastosowanych środków dowodowych. W przypadku dowodu z opinii biegłego będzie to przeciwdowód, czyli powołanie innego biegłego w sprawie administracyjnej. Zdaniem Sądu Najwyższego w Warszawie wskazanym w wyroku¹³ dowód w postaci opinii biegłych można skutecznie obalić przez dowód przeciwny bądź przez żądanie powołania innego biegłego.

12 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2011, s. 473

13 Wyr. SN w Warszawie z dnia 30 czerwca 1986 r., III SA 554/86, POP 1994, Nr 2, poz. 30

11 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2011, s. 471

Omawiając instytucję prawną biegłego w postępowaniu administracyjnym warto wskazać na obligatoryjny oraz fakultatywny jej charakter. W swej zasadniczej części zastosowanie wymienionego środka dowodowego przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne uzależnione jest od woli tego organu popartej okolicznościami sprawy administracyjnej. Istnieją jednak pewne obszary prawa administracyjnego, które a mocy prawa nakładają na organ obowiązek przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. Zgodnie z treścią przepisu art. 130 § 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴ ustalenie wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości. Innymi słowy, wywłaszczenie nieruchomości bez uzyskania opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego stanowi wyraz rażącego naruszenia prawa zmierzającego do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W ocenie Sądu Najwyższego w Warszawie wyrażonym w wyroku¹⁵ rażąco narusza prawo decyzja wywłaszczeniowa wydana bez wskazania podstawy prawnej i zawierająca orzeczenie o odszkodowaniu bez uzyskania opinii biegłego. Warto również zwrócić uwagę na koszty sporządzenia opinii biegłego. W myśl wyroku¹⁶ Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie koszty opinii biegłego dotkniętej wadami nie mogą obciążać strony postępowania, jeżeli wady te były istotne i nie nadawały się do usunięcia.

Zmierzając do zakończenia postępowania administracyjnego organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony o możliwości wypowiedzenia się na temat zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego oraz wyjaśnienia sprawy administracyjnej. Wedle treści przepisu art. 10 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ administracji publicznej mogą odstąpić od tej zasady 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. Naruszenie tej podstawy prawnej stanowi podstawę wzruszenia decyzji administracyjnej skutkiem wniesionego odwołania.

7. Forma wykonania opinii przez biegłego w postępowaniu administracyjnym

Mając na uwadze formę wykonania opinii przez biegłego w postępowaniu administracyjnym należy zauważyć, że przepisy k.p.a. milczą na ten temat. Pomocna jest jednak linia orzecznicza. Zgodnie z wyrokiem¹⁷ Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie sąd wskazał, iż wprawdzie w przepisach k.p.a. nie określono wymagań, jakimi winna odpowiadać opinia biegłych, ale z samej istoty tego dowodu wynika, że opinia ta musi zawierać uzasadnienie przyjętego stanowiska z jednoczesnym ustosunkowaniem się do zebranych w sprawie dowodów. Podobne stanowisko wynika z odrębnego orzeczenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku¹⁸ uznał, że w przypadku konieczności uzyskania wiadomości specjalnych opinia sporządzana przez biegłego winna zawierać wyjaśnienie okoliczności podlegających ustaleniu i uzasadnienie przyjętego sposobu rozumowania. W praktyce przyjmuje się także, że opinia biegłego może zostać złożona ustnie do akt sprawy, przy czym w myśl treści art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a. należy pamiętać o konieczności sporządzenia protokołu z przesłuchania biegłego.

Nie wolno zapominać, że biegły wydaje opinie wyłącznie w zakresie stanu faktycznego określonej sprawy administracyjnej. Nie posiada on uprawnień do dokonywania interpretacji norm prawnych. Wedle wyroku¹⁹ Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie przedmiotem opinii biegłego są okoliczności dotyczące stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, wobec tego nie jest dopuszczalne

¹⁴ t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899.

¹⁵ Wyr. SN w Warszawie z dnia 4 czerwca 1998 t., III RN 38/98, OSNAPiUS 1999, Nr 6, poz. 195

¹⁶ Wyr. NSA w Warszawie z dnia 15 sierpnia 1999, I SA/Gd 1846/97, ONSA 2000, Nr 3, poz. 116

¹⁷ Wyr. NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2002 r., I SA 1406/01, LEX nr 141214

¹⁸ Wyr. WSA w Gdańsku z dnia 21 maja 2008 r., II SA/Gd 130/08, LEX nr 413611

¹⁹ Wyr. NSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 r., II OSK 1845/06, LEX nr 468721

powołanie biegłego co do obowiązywania i stosowania oraz wykładni przepisów prawa.

8. Wyłączenie biegłego spod udziału w postępowaniu administracyjnymi

Komentując instytucję prawną biegłego w postępowaniu administracyjnym niezbędnym jest dostrzeżenie aspektów bezstronności. Biegły podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu na zasadach wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu, zgodnie z treścią art. 24 k.p.a I tak, biegły podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie:

- w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;
- swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób powyżej wymienionych, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;
- z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne;
- w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

W świetle przytoczonych przesłanek wypada odnotować, że biegłym w sprawie administracyjnej nie może być osobą będącą stroną toczącego się postępowania administracyjnego. Co istotne, biegły nie może sporządzać opinii w sprawie administracyjnej, w której stroną byłby jego małżonek, rodzeństwo lub szwagrostwo. Biegłym nie będzie mogła być także osoba, która w stosunku do jednego z uczestników toczącego się postępowania administracyjnego związana jest stosunkiem przysposobienia (adopcji), opieki lub kurateli. Biegłym nie będzie mógł być również podmiot, który jednocześnie występuje w tej sprawie administracyjnej w charakterze świadka, pełnomocnika strony lub bierze on udział w wydawaniu przedmiotowej decyzji administracyjnej występując w roli pracownika organu administracji publicznej. Należy dodać, iż biegłym

nie może być osoba wobec której toczy się odrębne postępowanie w okolicznościach wskazujących na popełnienie przez biegłego czynów penalizowanych karnie. I wreszcie biegłym nie będzie przełożony ani podległy pracownik wobec uczestników toczącego się postępowania administracyjnego.

9. Posumowanie

Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym jest jednym z ważniejszych środków dowodowych w toku prowadzącego przez organ administracji publicznej postępowania administracyjnego. Na tle odrębnych środków dowodowych, takich jak: dowód z dokumentu, dowód z zeznań świadka, dowód z oględzin oraz dowód z przesłuchania strony, dowód z opinii biegłego jest najbardziej złożonym środkiem dowodowym. Wypada jednak zauważyć, iż na gruncie procedury administracyjnej organy administracji publicznej niechętnie sięgają po ten środek dowodowy. Z tego względu jest on zaliczany do kręgu niepopularnych dowodów w sprawie administracyjnej. Jedynie w przypadku obligatoryjnego charakteru dowodu z opinii biegłego, kiedy przepis prawny wyraźnie stanowi o konieczności jego powołania, organ administracji publicznej korzysta z dowodu z opinii biegłego.

Sporadyczność wykorzystywania niniejszego środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym jest również rezultatem przeświadczenia organu administracji publicznej względem samodzielności rozpatrzenia sprawy bez angażowania do jej udziału osób trzecich. Inaczej jest w postępowaniu sądowym, w sferze procesu cywilnego lub karnego. Tutaj dowód z opinii biegłego jest niezwykle częstym elementem materiału dowodowego. Sędziowski profesjonalizm świadczy o tym, że egzemplifikacja zasady procesowej swobodnej oceny dowodów ma miejsce w okolicznościach wszechstronnego rozważenia całokształtu materiału dowodowego opierającego się także na dowodach z opinii biegłych. Można więc wysunąć postulat, aby dowód z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym należał do katalogu powszechnie wykorzystywanych dowodów w sprawie, wzorem odrębnych procedur.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl