

NATALIA ANNA URBAŃSKA

Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym

Instytucja biegłego spośród wszystkich dostępnych środków dowodowych, zarówno nazwanych, jak i nienazwanych, jest środkiem, który wykorzystuje się w sytuacji, gdy wymagana jest wiedza specjalistyczna. Choć literatura wskazuje również na opinię instytutu naukowego czy naukowo-badawczego to organ prowadzący postępowanie w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy częściej korzysta właśnie z opinii biegłego lub biegłych. Wynikać to może z faktu, iż opinia biegłego przygotowywana jest przez samego biegłego, co jednocześnie przyspiesza prowadzone postępowanie, w przeciwieństwie do instytutu, w którym opinia tworzona jest przez większą grupę osób i wydawana jest w imieniu tegoż instytutu¹.

Na wstępie warto wskazać, iż E. Kurek zwróciła uwagę na fakt, iż „ustawodawca coraz częściej próbuje dotrzymać kroku zmianom zachodzącym na polu innowacji, przekładając to na poszczególne zmiany między innymi w procedurze administracyjnej. Ustawodawca zdaje sobie sprawę, że prawidłowa realizacja takich przepisów w oparciu o wiedzę i doświadczenie życiowe osób mających wykształcenie ogólne może okazać się utrudniona lub nawet niemożliwa. Dlatego wprowadza często wymóg korzystania z opinii i ekspertyz, które są sporządzone przez wykwalifikowane osoby, posiadające specjalistyczną wiedzę w danej dziedzinie, nierzadko z wykorzystaniem aparatury badawczej i przy zastosowaniu przedmiotowych metod”².

Opinia biegłego jest kodeksowym środkiem dowodowym, który usytuowany został w art. 84 kodeksu postępowania administracyjnego³ – gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii.

¹ Por. H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 583–584; R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 94.

² E. Kurek, *Biegły w postępowaniu administracyjnym*, Wiedza prawnicza 3/2011, s. 1. Redakcja uzupełniła numer 3/2011 o artykuł Ewy Kurek, www.wiedzaprawnicza.pl [dostęp 9.03.2016].

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst pierwotny Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm. (dalej k.p.a.).

Rozpoczynając analizę tej instytucji dowodowej, muszę podkreślić, iż prawodawca nie zdefiniował głównych pojęć związanych z tym środkiem dowodowym.

Według słownika PWN *biegły* jest to specjalista w danej dziedzinie; podmiot mający dużą wprawę, doświadczenie w jakiejś dziedzinie⁴. Robert Suwaj w swojej publikacji zauważył, że prawodawca częściej od pojęcia *biegłego* w przepisach o charakterze publicznoprawnym korzysta z pojęcia *rzeczoznawcy*⁵. Przez *rzeczoznawcę* należy rozumieć osobę powoływaną do wydawania orzeczenia lub opinii w sprawach spornych, wchodzących w zakres jej kwalifikacji.⁶ W orzecznictwie sądowym również znajduje się zbliżona definicja tego pojęcia. „Biegły to inaczej rzeczoznawca, ekspert. Biegłym może być więc każda osoba, która dysponuje wiadomościami specjalnymi. Nie musi to być zatem biegły wpisany na stosowną listę, prowadzoną przez określony organ. Każdy, kto ma specjalistyczną wiedzę, może zostać powołany na biegłego w sprawie, chyba że przepis szczególny wskazuje na konkretną kategorię osób”⁷.

Z kolei przez pojęcie *opinia* według słownika PWN rozumieć należy przekonanie o czymś, pogląd na jakąś sprawę, sposób, w jaki oceniają kogoś inni, orzeczenie specjalisty na jakiś temat⁸. Skupiając się na definiowaniu tego terminu w zakresie procedury administracyjnej literatura, wskazuje, że opinia biegłego to pewne stanowisko wskazane przez osobę niezwiązaną w żaden sposób ze sprawą prowadzoną w postępowaniu administracyjnym, która ma sposobność poinformowania organ o wiadomościach specjalnych, ze względu na fakt posiadania wiedzy wyspecjalizowanej oraz doświadczenia zawodowego⁹.

Zdefiniować należy również termin *wiadomości specjalne*. Sądy Administracyjne wskazały, iż jest to przede wszystkim taka wiedza, której nie posiadają pracownicy organów¹⁰, „przez wiadomości specjalne należy rozumieć wiadomości wymagające szczególnej wiedzy, wykraczającej poza zakres tych, jakimi dysponuje ogół ogólnie wykształconych osób”¹¹, są to także „wiadomości wymagające szczególnej wiedzy np. z dziedziny budownictwa, rolnictwa, ochrony przyrody, medycyny”¹². Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie podkreślił, że „przez pojęcie *wiadomości specjalne* rozumieć należy nie tylko wiedzę naukową z zakresu poszczególnych gałęzi, zdobytą w wyniku specjalistycznych studiów

⁴ Słownik Języka Polskiego, www.sjp.pwn.pl/szukaj/bieg%C5%82y.html [dostęp 30.04.2016].

⁵ R. Suwaj, op.cit., s. 77.

⁶ Słownik Języka Polskiego, www.sjp.pwn.pl/szukaj/rzeczoznawca.html [dostęp 9.03.2016].

⁷ Wyrok WSA z 29.01.2010 r., I SA/Lu 601/09.

⁸ Słownik Języka Polskiego, www.sjp.pwn.pl/szukaj/opinia.html [dostęp 9.03.2016].

⁹ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014, s. 138.

¹⁰ Wyrok NSA z 24.03.2015 r., I GSK 407/13.

¹¹ Wyrok WSA z 28.11.2013 r., I SA/Ol 646/13.

¹² Wyrok WSA z 23.10.2012 r., I SA/Bd 763/12.

w danej dziedzinie, ale również umiejętności praktyczne, oparte na długotrwałym, wieloletnim doświadczeniu”¹³.

Podmioty spełniające warunki bycia biegłym

Kodeks nie reguluje żadnych kryteriów w zakresie uznania danej osoby jako biegłego. Z przedstawionych definicji można jednak wywnioskować, iż biegłym może być tylko osoba fizyczna, która posiada wiedzę specjalistyczną, nie jest powiązana z prowadzoną sprawą, przez co nie ma interesu faktycznego czy prawnego przy wydawaniu opinii, jednak posiada odpowiednią wiedzę i doświadczenie pozwalające na merytoryczne ustosunkowanie się w zleconym przez organ zakresie sprawy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwie kategorie biegłych. Pierwszą stanowią biegli, którzy znajdują się na liście biegłych. Wnioskodawca ubiegający się o tytuł biegłego musi spełnić przesłanki wskazane z § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych¹⁴, a mianowicie:

- korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- ukończyła 25 lat,
- 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 wykonania obowiązków biegłego,
- wyrazi zgodę na ustanowienie jej biegłym.

Ustawodawstwo stanowi także o listach rzeczoznawców, które tworzone są przez właściwego miejscowo wojewodę. W tym zakresie poza posiadaniem pełni praw publicznych, wnioskodawca musi posiadać dyplom ukończenia szkoły wyższej oraz praktykę w zawodzie, jak również jest zobowiązany zdać egzamin państwowy by móc otrzymać tytuł rzeczoznawcy. Szczegółową regulację w zakresie rzeczoznawcy z danej dziedziny nauki stanowią przepisy szczególne. Wyróżnić można rzeczoznawcę budowlanego, rzeczoznawcę do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych¹⁵.

Z kolei drugą kategorię biegłych stanowią osoby, które nie znajdują się na liście biegłych, ale organ posiada informację, iż podmioty te są w posiadaniu odpowiedniej wiedzy. Krótko mówiąc biegłym może być każdy z nas. Potwierdza to sąd w swoim orzeczeniu: „biegłym może być każda osoba dysponująca wiadomościami z tego zakresu, niekoniecznie wpisana na stosowne listy biegłych.

¹³ Wyrok WSA z 29.01.2010 r., I SA/Lu 601/09.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24.01.2005 r. w sprawie biegłych sądowych, Dz.U. z 2005 r. Nr 15, poz. 133.

¹⁵ R. Suwaj, op.cit., s. 76 i nast.

Może to być więc również pracownik gminy, który zajmuje się sprawami budownictwa¹⁶.

Biegły powoływany może być z urzędu, czyli poprzez sam organ lub na wniosek strony. Takie żądanie strony należy rozpatrzyć, zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a., w sytuacji gdy przedmiotem dowodu ma stać się sytuacja mająca znaczenie dla prowadzonej sprawy¹⁷. Orzecznictwo sądowe podkreśla fakt, iż organy administracji publicznej nie są związane żądaniem strony w sprawie powołania biegłego, jeżeli daną sytuację można wyjaśnić za pomocą innego dowodu lub oświadczeń¹⁸. Biegły wybierany jest w drodze postanowienia, zgodnie z art. 123 k.p.a., na które służy stronie zażalenie, zgodnie z art. 141 k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera jednak żadnej szczegółowej regulacji, która nakazywałaby organowi powołanie konkretnej osoby z danej dziedziny nauki na funkcję biegłego w prowadzonym postępowaniu administracyjnym¹⁹.

W tym miejscu warto podkreślić fakt, iż granica swobody organu przy posiłkowaniu się opinią biegłego powiązana jest z zasadą prawdy obiektywnej, która nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Taką samą opinię wyraził NSA w swoim orzeczeniu: „granice korzystania przez organ ze środka dowodowego, jakim jest opinia biegłego są wyznaczone przez zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Z samego faktu, że organy orzekające w danej sprawie dysponowały dwoma przeciwstawnymi grupami dowodów nie wynika jeszcze potrzeba przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego²⁰. Oznacza to, że gdy jakaś okoliczność nie może zostać wyjaśniona w inny sposób, to organ jest zobligowany powołać biegłego. Taki obowiązek nakładany na organy jest także w przepisach szczególnych, np. w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego²¹ w art. 49 ust. 2 wskazuje się, że przed wydaniem postanowienia, co do istoty sprawy, sąd jest obowiązany uzyskać opinię jednego lub kilku lekarzy psychiatrów, z kolei w ustawie o gospodarce nieruchomościami²² w art. 130 ust. 2 ustawodawca nakazał uzyskać opinię rzeczoznawcy majątkowego przy ustalaniu wysokości odszkodowania wartości nieruchomości.

¹⁶ Wyrok WSA z 26.08.2009 r., III SA/Wa 114/09.

¹⁷ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 599.

¹⁸ Por. z Wyrokiem NSA z 27.04.2012 r., I GSK 197/11 oraz wyrokiem WSA z 11.04.2013 r., IV SA/Wr 794/12.

¹⁹ R. Kmieciak, A. Tarach, [w:] R. Kmieciak, *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 196

²⁰ Wyrok NSA z 31.01.2002 r., SA/Sz 1731/00.

²¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 21 lipca 1997 r., o gospodarce nieruchomościami Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.

Notabene w licznych przepisach ustaw zauważyć można, iż opinia biegłego przekształca się z podmiotu ściśle oceniającego w stronę podmiotu, który ma na celu rozwiązać wątpliwości stanu faktycznego sprawy. Prawodawca w różnych ustawach nałożył na biegłych obowiązek osądzania o danym stanie faktycznym, zwalniając z tego obowiązku organ prowadzący postępowanie administracyjne²³. Przykładem takiego przepisu jest ustawa o broni i amunicji²⁴, ustawa o usługach detektywistycznych²⁵ czy ustawa o kierujących pojazdami²⁶.

Przedmiot, treść i forma opinii biegłego

Biegli w swojej opinii nie przedstawiają organowi swoich uwag, co do stanu faktycznego, lecz udzielają informacji o stanie faktycznym na podstawie posiadanych wiadomości specjalnych²⁷. Wywnioskować można, iż jest to podstawowa różnica między środkiem dowodowym, jakim jest świadek, a biegłym – gdyż świadek przekazuje informacje na temat tego, co słyszał i widział, natomiast biegły zaznaje na podstawie swojej wiedzy specjalistycznej²⁸.

Literatura przedmiotu wskazuje, iż przedmiotem opinii biegłego, poza okolicznościami faktycznymi sprawy, mogą stać się także wyjaśnienia przyjętych i związanych z danym regionem zwyczajów, gdy przepisy prawa wiążą z tymi zwyczajami określone skutki prawne, a zrozumienie tych zwyczajów nie jest możliwe za pomocą innej metody czy środka dowodowego²⁹. „Opinia biegłego ma na celu ułatwienie organowi należytej oceny zebranego materiału wtedy, gdy potrzebne są do tego wiadomości specjalne”³⁰. Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje przykładowo, co może być przedmiotem opinii biegłego:

- opinia dotycząca środków wspomagających uprawę roślin³¹,
- opinia dotycząca wartości rynkowej pojazdu³²,
- opinia dotycząca stanu izolacji przewodów elektrycznych oraz czynności, które doprowadzą budynek do stanu zgodnego z prawem, które zapewnią

²³ E. Kurek, op.cit., s. 5.

²⁴ Art. 15 ust. 3 ustawy o broni i amunicji z 21.05.1999 r., Dz.U. 1999 r., Nr 53 poz. 549, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 576 z późn. zm.

²⁵ Art. 2 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 pkt. 9 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 110, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 273 z późn. zm.

²⁶ Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 155 z późn. zm.

²⁷ H. Knysiak-Molczyk, op.cit., s. 575.

²⁸ Jendroška J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 80.

²⁹ H. Knysiak-Molczyk, op. cit., s. 575.

³⁰ Wyrok WSA z 24.05.2006 r., V SA/Wa 1963/05.

³¹ Por. z wyrokiem WSA z 11.08.2011 r., VI SA/Wa 328/11.

³² Por. z wyrokiem NSA z 6.12.2012 r., I GSK 246/12.

pełne bezpieczeństwo obiektu i budynek nie będzie stwarzał zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, a także mienia³³.

Niedopuszczalne jest jednak, aby powoływać biegłego do wydania opinii w zakresie interpretacji prawa³⁴. Orzecznictwo wskazuje także na inne przykłady, które nie będą spełniały waloru opinii. Tytułem przykładu może być analiza, o której stanowi się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.³⁵ – nie zalicza się do opinii biegłego w rozumieniu przepisów k.p.a., lecz obowiązek jej sporządzenia jest elementem szczególnej procedury wydawania decyzji o ustalaniu warunków zabudowy.³⁶ Kolejnym przykładem jest wyrok WSA w Warszawie, który wskazuje, iż raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko także nie można uznać za opinię biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a.³⁷, a także biegłymi nie są recenzenci Centralnej Komisji Stopni i Tytułów³⁸. Warto zauważyć, że opinią „nie będzie ekspertyza sporządzona przez osobę posiadającą wiadomości specjalne, która nie została powołana przez organ administracyjny na biegłego, lecz wykonała opinię na zlecenie strony. Nie jest też opinią, w rozumieniu k.p.a. opinia wydana przed wszczęciem postępowania administracyjnego, nawet jeśli sporządzona została na zlecenie organu administracji i wymóg jej sporządzenia wynika z przepisów prawa”.³⁹ Taki pogląd przedstawia również orzecznictwo sądów administracyjnych: „opinia eksperta przedstawiona na zlecenie strony nie jest opinią biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., gdyż na tej podstawie to organ administracji publicznej, a nie strona, powołuje biegłego. W konsekwencji, do autora opinii przedstawionej przez stronę nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o biegłych, w tym dotyczące wyłączenia biegłego”⁴⁰, z kolei NSA w swojej tezie wskazał, że „opinia wydana przez biegłego, ale przed wszczęciem postępowania w sprawie, nie jest opinią w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”⁴¹.

Prawodawca, wskazując na środek dowodowy, jakim jest opinia biegłego, nie sprecyzował, w jaki sposób ta opinia ma zostać sporządzona, ani w jakiej formie powinna być złożona. Literatura przedmiotu wskazuje, iż przez fakt braku regulacji co do formy opinii należy przyjąć, iż opinia biegłego może zostać złożona organowi w dwojaki sposób – pisemnie lub ustnie. O takich dopuszczalnych

³³ Por. z Wyrokiem WSA z 17.02.2016 r., II SA/Kr 1461/15.

³⁴ P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 169 – 170.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588 z późn. zm.

³⁶ Por. z wyrokiem WSA z 16.12.2008 r., II SA/Kr 803/05.

³⁷ Por. z wyrokiem WSA z 19.02.2009 r., IV SA/Wa 1943/08.

³⁸ Por. z wyrokiem NSA z 16.05.2007 r., I OSK 123/07.

³⁹ E. Kurek, op. cit., s. 2

⁴⁰ Wyrok WSA z 28.01.2016 r., II SAB/Wr 71/15.

⁴¹ Wyrok NSA z 24.09.1992 r., I SA 807/92.

formach złożenia opinii przez biegłego wskazują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego – art. 50 § 1, art. 54 § 1 oraz art. 67 § 2 pkt. 2. Potwierdza to także wyrok NSA: „Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje w sposób obszerny dowodu z opinii biegłego. W szczególności nie zostało unormowane w jakiej formie opinię należy sporządzić. Z art. 67 § 2 pkt. 2 k.p.a. wynika, iż przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego może przybrać formę ustnej wypowiedzi biegłego. (...) Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie wykluczają też pisemnej formy opinii biegłego. Taka forma opinii biegłego, jak wykazuje praktyka, jest najczęściej stosowaną”⁴².

Z kolei w zakresie elementów, które powinny się znaleźć w opinii biegłego, zarówno literatura, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, iż biegły w swojej opinii poza wnioskami musi wskazać na przesłanki, które uzasadniają podjęcie takich, a nie innych konkluzji. Wskazuje na to także wyrok NSA: „Opinie biegłych oprócz konkluzji powinny zawierać uzasadnienie zajętogo stanowiska z odniesieniem się do wyników badań przeprowadzonych przez daną jednostkę, ale również do innych zebranych dowodów (...). Muszą one być uмотywowane w sposób zrozumiały dla stron, organów orzekających, a także dla sądu, który nie posiada wiedzy medycznej, a obowiązany jest ocenić, czy wydane na ich podstawie decyzje są zgodne z prawem”⁴³. „Brak w opinii biegłego odpowiedniego uzasadnienia wniosków, uniemożliwia bowiem prawidłową ocenę jej mocy dowodowej, powodując, że wydanie decyzji w oparciu o taką opinię następuje z naruszeniem granic swobodnej oceny dowodów”⁴⁴. Paweł Daniel zaznaczył, że biegły w swoim uzasadnieniu powinien wskazać, czym się kierował, z jakich źródeł korzystał i na jakich opracowaniach się opierał⁴⁵. Sąd administracyjny zwrócił również uwagę, że „organ, któremu została przedstawiona opinia pełna ogólnych stwierdzeń, bez przedstawienia naukowych ocen problemu, bez wskazania materiałów źródłowych pozwalających na ocenę stawianych tez; opinia, w której sam opiniujący twierdzi, że problem jest złożony i trudny, a ostateczny wniosek formuluje słowami *wydaje mi się* powinien albo zobowiązywać opiniującego do uzupełnienia opinii, albo powołać innego specjalistę, który by w sposób naukowy i niebudzący wątpliwości ocenił przedstawiony problem”⁴⁶.

Ważną kwestią w zakresie opinii biegłego jest fakt, że opinia ta nie jest wiążąca dla organu prowadzącego postępowanie. Opinie biegłego, jak i inne środki dowodowe, podlegają swobodnej ocenie dowodów. Oznacza to, iż organ administracji publicznej rozstrzyga sprawę wyłącznie na podstawie posiadanych dowo-

⁴² Wyrok NSA z 24.05.2001 r., II SA/Gd 233/99.

⁴³ Wyrok NSA z 18.01.2007 r., II OSK 761/06.

⁴⁴ Wyrok WSA z 29.04.2015 r., I SA/Sz 18/15.

⁴⁵ P. Daniel, op.cit., s. 170.

⁴⁶ Wyrok WSA z 30.11.2005 r., I SA/Wa 2084/04.

dów, przeprowadzając wcześniej ich ocenę w granicach obowiązującego prawa i zgodnie z zasadami wiedzy, logiki oraz doświadczenia życiowego. Organ prowadzący postępowanie wyjaśniające „obowiązany jest sprawdzić, na jakich przesłankach biegły oparł tę konkluzję i skontrolować prawidłowość jego rozumowania. Kontrola taka polega na sprawdzeniu – z punktu widzenia logiki i zasad doświadczenia życiowego – prawidłowości rozumowania przeprowadzonego w uzasadnieniu opinii, która doprowadziła do wydania przez biegłego takiej, a nie innej opinii⁴⁷. Gdy organ ma zastrzeżenia co do przedstawionego w opinii stanu faktycznego, może skierować się do innego biegłego o wydanie opinii w tym samym zakresie, a wynika to z obowiązku organu do rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy⁴⁸.

Prawa przysługujące biegłym

W art. 84 § 2 k.p.a ustawodawca wskazał, że wobec biegłych stosuje się przepisy dotyczące świadków. Oznacza to, iż biegły może odmówić składania zeznań, gdy w postępowaniu biorą udział najbliżsi lub może odmówić odpowiedzi na pytanie. Prawo odmowy składania zeznań odnosi się do małżonka strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz jej powinowatych pierwszego stopnia oraz osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Z kolei prawo odmowy odpowiedzi na pytanie może zostać wykorzystane w sytuacji, gdy odpowiedź mogłaby narazić biegłego lub jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej.

Przez termin *odpowiedzialność karna* rozumieć należy obowiązek odpowiadania przed sądem za czyn przestępczy⁴⁹. Zgodnie z obowiązującymi przepisami warunkiem odpowiedzialności karnej jest wina sprawcy w postaci umyślności (zamiar bezpośredni lub ewentualny), a przy pewnych przestępstwach również w postaci nieumyślności (lekkomyślność lub niedbalstwo). Odpowiedzialności karnej podlega sprawca (współsprawcy) przestępstwa, podżegacz i pomocnik. Występują sytuacje, które wyłączają odpowiedzialność, np. obrona konieczna, stan wyższej konieczności, znikoma szkodliwość społeczna czynu⁵⁰. W literaturze wskazuje się, iż odpowiedzialność karna rozumiana jest szeroko i obejmuje wraz

⁴⁷ Wyrok NSA z 12.12.1983 r., II SA 1302/83.

⁴⁸ R. Kędziora, op.cit., s. 603.

⁴⁹ Słownik Języka Polskiego, www.sjp.pwn.pl/szukaj/odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-karna.html [dostęp 30.04.2016].

⁵⁰ Zob. art. 1, 8, 9, 19 oraz rozdział III ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

z odpowiedzialnością wskazaną w kodeksie karnym także odpowiedzialność karno-skarbową, karno-administracyjną, odpowiedzialność w sprawach wykroczeń oraz dyscyplinarną⁵¹. Jednak R. Kędziora w komentarzu do ustawy podkreśla, że pojęcie to powinno być rozumiane w sposób wąski, zgodnie ze sposobem interpretacji wyjątków od zasady⁵².

Pojęcie *hańby* definiowane jest jako niegodne postępowanie przynoszące ogólne potępienie i pogardę, ujmą na honorze⁵³. Termin ten należy traktować w odniesieniu do powszechnie przyjętych wartości moralnych i obyczajowych uznawanych w konkretnym społeczeństwie⁵⁴.

Z kolei przez *szkodę* rozumieć należy stratę materialną lub moralną⁵⁵. Poprzez fakt, iż *szkoda materialna* nie posiada legalnej definicji należy przyjąć, iż jest to każdy uszczerbek na dobrach chronionych przez prawo, który następuje w majątku poszkodowanego wbrew jego woli⁵⁶. Ustawodawca w tym przypadku wskazał na bezpośrednią szkodę majątkową, dlatego prawo to nie przysługuje, gdy odpowiedź na pytanie spowodowałoby ryzyko wyrządzenia ewentualnej szkody majątkowej.

Ostatnie pojęcie posiada legalną definicję i znaleźć je można w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi⁵⁷. Zgodnie z art. 147 tej ustawy *tajemnica zawodowa* obejmuje informację uzyskaną w związku z podejmowanymi czynnościami służbowymi w ramach pozostawania w stosunku pracy, zlecenia lub w innym stosunku prawnym o podobnym charakterze, dotyczącą chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych z obrotem instrumentami finansowymi, lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem komisji lub zagranicznego organu nadzoru, jak również dotyczącą czynności podejmowanych w ramach wykonywania tego nadzoru.

Barbara Adamiak w swojej publikacji zwraca uwagę na to, że „prawo odmowy opinii przez biegłego, przyznane mu w przypadkach analogicznych do przypadków korzystania z prawa odmowy zeznań ze świadka, jest bezprzedmiotowe. W tych bowiem przypadkach, w których świadkowi służy prawo odmowy zeznań, biegły nie ma w ogóle zdolności do występowania w konkretnym postępowaniu, podlegając z mocy ustawy wyłączeniu”⁵⁸. W sytuacji gdy prawo od-

⁵¹ H. Knysiak-Molczyk, op. cit., s. 570.

⁵² R. Kędziora, op. cit., s. 593.

⁵³ Słownik Języka Polskiego PWN, www.sjp.pwn.pl/slowniki/ha%C5%84ba.html [dostęp 20.02.2016].

⁵⁴ R. Kędziora, op. cit., s. 213.

⁵⁵ Słownik Języka Polskiego, www.sjp.pwn.pl/szukaj/szkoda-.html [dostęp 30.04.2016].

⁵⁶ Por. Z. Szczurek, *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Warszawa 2012, s. 235–236.

⁵⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1538, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 94 z późn. zm.

⁵⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 215.

mowy składania zeznań nie ma zastosowania, to biegły ma obowiązek opracować opinię, a gdy tego nie dokona, organ ma możliwość nałożenia na biegłego sankcję karną, zgodnie z art. 88 k.p.a. Organ ma również obowiązek pouczyć biegłego o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań. Zgodnie z kodeksem karnym⁵⁹ w art. 233:

- § 1. Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
- § 2. Warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie.
- § 3. Nie podlega karze, kto, nie wiedząc o prawie odmowy zeznania lub odpowiedzi na pytania, składa fałszywe zeznanie z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu.

Okoliczność poinformowania biegłego o przysługujących mu uprawnieniach powinna zostać sporządzona w protokole i dołączona do akt sprawy zgodnie z kolejnym obowiązkiem organu wskazanym w art. 67 § 2 pkt. 2 k.p.a.

Ze względu na fakt, że wobec biegłego stosuje się przepisy dotyczące świadków, to stronie przysługuje prawo czynnego udziału przy wykorzystaniu przez organ tego środka dowodowego zgodnie z art. 79 k.p.a. „Jeżeli biegły sporządził opinię w formie pisemnej, należy zawiadomić stronę o sporządzeniu takiej opinii, pouczyć o możliwości zapoznania się z jej treścią i zgłoszenia zastrzeżeń. Następnie, jeżeli strona zgłosi zastrzeżenia do opinii biegłego, należy przesłuchać biegłego z udziałem stron postępowania. Takie postępowanie zapewni stronie możliwość zarówno zadawania biegłemu pytań i składania wyjaśnień (art. 79 k.p.a.), jak i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów (art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a.)”⁶⁰. „Podważenie takiego dowodu jest generalnie możliwe poprzez sformułowanie racjonalnych, uzasadnionych zasadami wiedzy merytorycznych argumentów, bądź poprzez przedłożenie innej opinii sporządzonej przez osobę dysponującą stosownymi kwalifikacjami. Nie może być uznane za wystarczające (pociągające za sobą potrzebę prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego np. poprzez sporządzenie na koszt publiczny dodatkowych ekspertyz), samo twierdzenie strony skarżącej, iż w jej ocenie wykonane szacunki są wadliwe, gdyż wartość nieruchomości nie wzrosła w wyniku ustaleń planu, a opinia rzeczoznawcy w danej dziedzinie jest wadliwa. Wobec nie wskazania okoliczności, które mogłyby skutecznie podważyć konkluzje operatu szacunkowego, prowadzenie dalszego postępowania wyjaśniającego w sprawie pozostawałoby w sprzeczności

⁵⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

⁶⁰ Wyrok NSA z 24.05.2001 r., II SA/Gd 233/99.

z zasadą ekonomii postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.)⁶¹. Z powyższego wynika, że strona może się ustosunkować do opinii biegłego, ale dopiero po sformułowaniu przez biegłego swojej opinii wraz z uzasadnieniem.

W art. 84 § 2 k.p.a. stanowi się także, że biegły podlega wyłączeniu w trybie określonym w art. 24. Wskazany przepis stanowi, że biegłym w postępowaniu administracyjnym nie może być osoba:

- która 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 (także po ustaniu małżeństwa),
- osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli (także po ustaniu przysposobienia, opieki i kurateli),
- w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron albo, w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt. 2 i 3,
- 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.

Wyłączenie, zgodnie z § 3 tego artykułu, następuje także w przypadku uprawdopodobnienia innych okoliczności, które nie zostały wskazane wyżej, a mogą mieć wpływ na stronniczość biegłego.

O wyłączeniu biegłego stanowią również przepisy, które regulują kwestię bycia świadkiem, a mianowicie art. 82 k.p.a., który wskazuje na osoby niezdolne do spostrzegania i komunikowania swych spostrzeżeń, osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy informacji niejawnych oraz duchownych, co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.

Koszty powołania biegłego

Jak już wskazywałam wcześniej, ustawodawca dość wąsko określił kwestię opinii biegłego. W zakresie ustalenia kosztów należałoby skorzystać z przepisów cywilnych, a dokładniej z kodeksu postępowania cywilnego, który tę kwestię uregulował w art. 130⁴ w związku z art. 280. Wskazują one, że biegłemu należy się wynagrodzenie za stawiennictwo w sądzie oraz za wykonaną pracę, a pokrywa ją ta strona, która wnosi o podjęcie czynności połączonej z wydatkami. Tak więc,

⁶¹ Wyrok WSA z 17.11.2010 r., IV SA/Wa 1386/10.

gdy biegły wydaje opinię na żądanie strony to ona pokrywa wydatki związane z tym środkiem dowodowym, a gdy o opinię występuje organ to analogicznie jak w poprzedniej sytuacji. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „koszty opinii biegłego dotkniętej wadami nie mogą obciążać strony postępowania, jeśli wady te były istotne i nie nadawały się do usunięcia”⁶².

Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, iż opinia biegłego, jako środek dowodowy wykorzystywany w administracyjnym postępowaniu dowodowym, jest dość niejednorodną instytucją i jednocześnie prawodawca nie poświęcił mu zbyt wiele uwagi w kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie uregulował przede wszystkim kwestii dotyczących szczególnych wymagań w zakresie bycia biegłym, jak i treści czy formy przedstawianej opinii, co powoduje utrudnienia w stosowaniu tej instytucji. W związku z powyższym jestem skłonna przedstawić postulat, aby owe kwestie zostały wprost uregulowane w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca jednak wskazał niejako obowiązek zastosowania tego podmiotu, gdy organ administracji publicznej nie posiada odpowiedniej wiedzy w zakresie prowadzonej sprawy, choć w przepisie widnieje sformułowanie *może zwrócić się*. W zakresie wykorzystania tej instytucji zawsze będzie decydował fakt, czy wiadomości specjalistyczne uzyskane w wyniku tej opinii będą wносиły istotne znaczenie dla wyjaśnienia stanu faktycznego.

Streszczenie

Tematem artykułu jest instytucja biegłego, który stanowi jeden ze środków dowodowych wskazanych przez prawodawcę w kodeksie postępowania administracyjnego. Jest to jedyny środek dowodowy, w którym ustawodawca nakłada na podmiot pełniący funkcje biegłego obowiązek posiadania fachowej wiedzy. W niniejszym artykule przybliżyłam problematykę korzystania z tego środka dowodowego, wskazując zarówno na kwestię podmiotu – czyli kto może stać się biegłym, poprzez przedmiot, treść i formę opinii, jak i prawa przysługujące biegłemu.

Słowa kluczowe: biegły, opinia, wiadomości specjalne, środek dowodowy.

Анотація

Інститут експерта у процесі адміністративного доказування

Темою статті є інститут експерта як один із встановлених законодавцем у кодексі адміністративного судочинства засобів доказування. Законодавець вимагає від

⁶² Wyrok NSA z 25.08.1999 r., I SA/Gd 1846/97.

особи, яка виконує функцію експерта, наявність фахових знань. У цій статті розглянуто проблематику використання зазначеного засобу доказування, одночасно звертаючи увагу на те, хто може бути експертом, предмет, зміст та форму висновку, а також на права, якими володіє експерт.

Ключові слова: експерт, висновок, спеціальні знання, засіб доказування.

Summary

The function of an expert witness in administrative proceedings evidence

This paper presents the function of an expert witness, who is indicated by the legislator as one of the admissible types of evidence under the Code of Administrative Procedure. It is the only type of evidence for which the legislator requires from the entity performing the role of an expert witness to have professional expertise. In this paper I have presented the issues related with this type of evidence, detailing both: the issue of the entity - i.e. who can become an expert witness, with the specification of the subject, content and form of an expert opinion; and the issue of rights vested with the expert witness.

Key words: expert witness, opinion, specialised knowledge, type of evidence.