

Maciej Jurzyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7342-7158

OGŁĘDZINY JAKO DOWÓD W POSTĘPOWANIACH ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH MELDUNKOWYCH

Wprowadzenie

Przedmiotem badań podjętych w ramach niniejszego opracowania jest problematyka dowodu z ogłędzin w postępowaniach administracyjnych w sprawach meldunkowych, czyli sprawach indywidualnych z zakresu obowiązku meldunkowego uregulowanego w ustawie o ewidencji ludności¹. Należy wyjaśnić, że obowiązek meldunkowy polega na zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego, wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego oraz zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej i powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej. Jego celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ewidencji ludności², która służy zbieraniu informacji m.in. o miejscu zamieszkania i pobytu osób fizycznych. Posiadanie tych informacji umożliwia racjonalizację szeregu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego³. Ewidencjonowanie ludności jest działaniem faktycznym organu wywołującym określony w przepisach prawa skutek administracyjnoprawny. W przypadku podejmowania tego rodzaju działań prawo materialne nie wymaga wydania aktu administracyjnego⁴. Należy podkreślić, że w większości spraw organy meldunkowe nie prowadzą postępowania administracyjnego, tylko na podstawie zgłoszenia dokonują rejestracji danych w ewidencji ludności dotyczących osoby i miejsca jej pobytu oraz innych zdarzeń objętych obowiązkiem

¹ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. 2025, poz. 274), dalej: u.e.l.

² Zgodnie z art. 2 u.e.l. ewidencja ludności polega na rejestracji określonych w ustawie podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych.

³ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, Legalis nr 54123.

⁴ M. Kępa, J. Podgórska-Rykała [w:] M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodżak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 8.

meldunkowym⁵. Jednak w określonych przypadkach ustawodawca przewidział konieczność rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Chodzi o sytuacje, w których: dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości (art. 31 ust. 1 u.e.l.), istnieją wątpliwości co do stałego lub czasowego charakteru pobytu osoby pod deklarowanym adresem (art. 31 ust. 2 u.e.l.) albo konieczne jest ustalenie faktu opuszczenia miejsca pobytu bez wymeldowania się (art. 35 u.e.l.)⁶. W tych przypadkach właściwy organ gminy⁷ powinien wszcząć postępowanie jurysdykcyjne uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego⁸ oraz zgromadzić i ocenić dowody niezbędne do ustalenia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji.

W praktyce często wykorzystywanym dowodem w sprawach meldunkowych są oględziny, jednak prawidłowość i zasadność ich przeprowadzenia nie rzadko budzi poważne zastrzeżenia⁹. Z uwagi na fakt, że zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem szczególnego zainteresowania badaczy, zasadne jest poddanie go pogłębionej analizie dogmatycznoprawnej. Problem badawczy postawiony w niniejszym opracowaniu zawiera się w pytaniu: Jakie jest znaczenie dowodu z oględzin w sprawach meldunkowych oraz jakie są wymogi dotyczące przeprowadzania oględzin warunkujące ich dopuszczalność? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie wymaga uprzedniego wyjaśnienia następujących kwestii: Jaki jest cel postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego? Czym są i czemu służą dowody w tym postępowaniu? Na czym polega dowód z oględzin i jaki jest jego charakter? Podjęte badania mają na celu identyfikację standardów prawnych przeprowadzania oględzin w sprawach meldunkowych oraz pojawiających się w praktyce uchybień i wątpliwości dotyczących tego dowodu, jak również próbę ich wyjaśnienia na gruncie poglądów doktryny i judykatury. Analiza problemu pozwala na sformułowanie tezy, że oględziny są dowodem fakultatywnym w sprawach meldunkowych, zaś ich dopuszczalność jest warunkowana spełnieniem kilku wymogów proceduralnych określonych w k.p.a.

⁵ Na potwierdzenie tej tezy można wskazać, że w 2024 r. organy gmin dokonały około 1 mln 879 tys. czynności rejestracyjnych z zakresu obowiązku meldunkowego, natomiast decyzje wydały w około 46 tys. spraw meldunkowych – ustalenia własne na podstawie sprawozdań rocznych wojewodów dla MSWiA dotyczących nadzoru nad wykonywaniem przez gminy zadań z zakresu ewidencji ludności.

⁶ M. Jurzyński, *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8, s. 64–65.

⁷ Organem tym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na położenie nieruchomości (art. 28 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6a ust. 1 u.e.l.).

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

⁹ Spostrzeżenie to jest wynikiem obserwacji poczynionych przez autora podczas wieloletniej pracy w organie wyższego stopnia w stosunku do organów gmin wydających rozstrzygnięcia administracyjne na podstawie art. 5 ust. 1 u.e.l., czyli wojewody.

Zasada prawdy obiektywnej i dowody w postępowaniu administracyjnym

Rozważania dotyczące dowodu z oględzin w sprawach meldunkowych należy rozpocząć od wyjaśnienia, że celem postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego jest wiążąca konkretyzacja norm prawa materialnego wobec indywidualnego podmiotu na tle konkretnego stanu faktycznego, w formie orzeczenia¹⁰, czyli wiążące określenie w konkretnej sprawie sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata¹¹. Jedną z naczelných zasad tak rozumianego postępowania jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. Nakłada ona na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania z urzędu lub na wniosek stron wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W postępowaniu administracyjnym chodzi o ustalenie, czy spełnione zostały doniosłe z punktu widzenia hipotezy normy prawa materialnego przesłanki faktyczne¹². Aby mogło dojść do konkretyzacji uprawnień lub obowiązków w formie aktu wydanego przez właściwy organ, konieczne jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie relewantnym dla rozpatrzenia sprawy¹³. Wobec tego prawidłowe ustalenie stanu faktycznego należy uznać za niezbędny element prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego¹⁴.

Realizacja zasady prawdy obiektywnej następuje przede wszystkim przez przeprowadzenie stosownych dowodów w danej sprawie¹⁵. Przepis art. 77 § 1 k.p.a. obowiązuje organ administracji publicznej do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Przez materiał dowodowy należy rozumieć dowody, które są niezbędne w danej sprawie, a więc pozostają w zakresie faktów zapisanych w normie prawa materialnego – hipotetycznym stanie faktycznym¹⁶. Zatem to normy prawa materialnego decydują o tym, jakie fakty mają znaczenie dla sprawy, i wyznaczają zakres ustaleń faktycznych koniecznych do

¹⁰ M. Kamiński [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.

¹¹ Z.R. Kmieciak, *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022, s. 20.

¹² B. Krupa, *Istota sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo Prawne” 2015, nr 1(5), s. 104.

¹³ K. Celińska-Grzegorzczuk [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 111.

¹⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 96.

¹⁵ F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 116.

¹⁶ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 1, s. 284.

jej załatwienia¹⁷. Organ, kierując się normą prawa materialnego, powinien ocenić, jakie fakty mają istotne znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia i jakie dowody dla wykazania tych faktów są potrzebne¹⁸. Kolejnym obowiązkiem organu jest przeprowadzenie z urzędu tych dowodów, zapewniając stronie czynny udział w czynnościach. Stronie przysługuje prawo inicjatywy dowodowej, jednak to na organie nadal spoczywa główny ciężar dowodzenia istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia okoliczności sprawy¹⁹.

Kodeks nie definiuje pojęcia *dowód*, ale w art. 75 § 1 k.p.a. wskazuje, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. W tym przepisie pojęcie *dowód* zostało użyte w znaczeniu środka dowodowego, który „pozwała na przekonanie się organu o istnieniu lub nieistnieniu danych faktów, ewentualnie prawdziwości lub fałszywości twierdzenia o faktach”²⁰. Środek dowodowy jest informacją płynącą ze źródła dowodowego, jakim może być rzecz czy osoba, od których pochodzi ta informacja, i z której wynika określony dowód pozwalający ustalić fakty dotyczące sprawy²¹. Ponadto dowód można rozumieć jako czynność procesową lub jako wynik procesu myślowego²². Przepis art. 75 § 1 k.p.a. statuuje zasadę otwartego systemu środków dowodowych oraz zasadę równej ich mocy. Wobec tego udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszelkich legalnych środków, zaś jakiegokolwiek ograniczenie w tym przedmiocie może wynikać tylko z przepisów ustawowych²³. Słusznie wskazał P. Krzykowski, że niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy (organu czy strony) przeprowadzono dowody w sprawie, to na organie administracji publicznej zawsze spoczywa obowiązek oceny zgromadzonych dowodów pod kątem uznania ich wiarygodności i mocy dowodowej. Ocena ta winna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Moc dowodową mają jedynie dowody zgodne z prawem, które przyczyniają się do wyjaśnienia sprawy²⁴.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. II GSK 3434/15.

¹⁸ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy...*, s. 284.

¹⁹ P. Krzykowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 45.

²⁰ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 428.

²¹ M. Sadowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 131.

²² A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 50. Por. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 212.

²³ Wyrok TK z dnia 10 czerwca 1987 r., sygn. P 1/87, Legalis nr 36082.

²⁴ P. Krzykowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 45.

Istota i charakter dowodu z oględzin

Jednym z dowodów wymienionych (nazwanych) w k.p.a. są oględziny. Trafnie zauważyła B. Adamiak, że regulacja prawna tego środka dowodowego w kodeksie jest skąpa²⁵. Kodeks nie wskazuje w szczególności, na czym oględziny polegają. Natomiast w doktrynie i orzecznictwie wyjaśniono, że oględziny to bezpośrednie zbadanie przez organ prowadzący postępowanie jakiegoś przedmiotu w celu dokonania spostrzeżeń za pomocą zmysłów (najczęściej wzroku – czemu zawdzięczają swą nazwę, ale również słuchu, dotyku, węchu lub smaku) co do właściwości tego przedmiotu²⁶. Kodeks nie określa, co może być przedmiotem oględzin, nie ma więc w tym względzie żadnych ograniczeń. Należy przyjąć, że przedmiotem oględzin może być wszystko, co oddziałuje na zmysły ludzkie, łącznie z samym człowiekiem²⁷. Przedmiotem oględzin mogą być zatem nieruchomości, rzeczy ruchome, miejsca bądź osoby²⁸. Oględzinom może być poddany również wygląd dokumentu. Oględziny zalicza się do dowodów rzeczowych, gdyż źródłem informacji są cechy danej rzeczy lub zachowane na niej ślady określonych zdarzeń – w odróżnieniu od dowodów osobowych, w których źródłem informacji jest osoba (świadek, strona, biegły)²⁹. W zależności od tego, co stanowi przedmiot oględzin, mogą być one dokonane w siedzibie organu lub poza nią³⁰.

W literaturze podkreślono, że oględziny są dowodem bezpośrednim, tj. umożliwiającym bezpośrednie, bez ogniów pośrednich, zetknięcie się organu administracji publicznej ze stanem faktycznym sprawy. Umożliwiają wyeliminowanie niekształceń informacji wynikających z jej przepływu przez ogniwa pośrednie³¹. Wobec tego najpełniej realizują postulat bezpośredniości postępowania dowodowego, ograniczając ryzyko błędu w dotarciu do prawdy obiektywnej.

Przepis art. 85 § 1 k.p.a. wskazuje na fakultatywny charakter tego dowodu, ponieważ stanowi, że organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny, Wobec tego trafnie podniesiono w jednym z orzeczeń sądowych,

²⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 610.

²⁶ *Ibidem*; H. Knysiak-Sudyka [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 216; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 472; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 369/07, LEX nr 437005; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 października 2008 r., sygn. II SA/Go 81/08.

²⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 611.

²⁸ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 472.

²⁹ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 207.

³⁰ *Ibidem*, s. 216.

³¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2021, s. 302.

że oględziny nie są obligatoryjną czynnością organu prowadzącego postępowanie administracyjne, zaś o potrzebie przeprowadzenia dowodu z oględzin decyduje organ, a nie subiektywne przekonanie strony o takiej potrzebie³². Oględziny co do zasady nie są obowiązkowe i nie zamykają możliwości ustalenia danej okoliczności faktycznej za pomocą innego środka dowodowego, co z kolei może spowodować, iż nie wystąpi potrzeba ich przeprowadzenia³³. Należy jednocześnie wskazać, że i w tym przypadku granice swobody organu są wyznaczone zasadą prawdy obiektywnej³⁴.

Przedmiot i znaczenie dowodu z oględzin w sprawach meldunkowych

W postępowaniach w sprawach meldunkowych istotne znaczenie mają przede wszystkim przesłuchania świadków i stron oraz dowody z dokumentów, jednak doniosłą rolę w ustalaniu stanu faktycznego odgrywają często również oględziny. Wynika to z faktu, że w tego rodzaju sprawach relewantne dla rozstrzygnięcia są ustalenia faktyczne dotyczące przebywania osoby w określonym miejscu (i charakteru tego pobytu) bądź jego opuszczenia. W orzecznictwie sądowym słusznie wskazano, że ewidencja ludności służy rejestracji faktu pobytu danej osoby w określonym miejscu, organy ewidencyjne mają więc obowiązek ustalić, czy dana osoba przebywa w konkretnym lokalu (stałe lub czasowo), czy też dany lokal opuściła³⁵. Zatem zasadnicze znaczenie w sprawach meldunkowych ma element faktyczny, czyli pobyt pod oznaczonym adresem. Kwestia zamiaru ma charakter uzupełniający, gdyż pozwala jedynie na kwalifikację pobytu jako stały lub czasowy³⁶.

W praktyce najczęściej wydawane są decyzje w sprawach wymeldowania z pobytu stałego w trybie art. 35 u.e.l. oraz decyzje w sprawach zameldowania na pobyt stały na podstawie art. 31 ust. 1 u.e.l. w sytuacji, gdy zgłoszenie nie zawiera potwierdzenia faktu pobytu dokonanego przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu³⁷. Artykuł 25 ust. 1 u.e.l. definiuje pobyt stały jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. W orzecznictwie za miejsce stałego pobytu danej osoby uznaje się miejsce, w którym osoba ta stale realizuje swoje podstawowe

³² Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. II OSK 2260/17.

³³ Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., sygn. I OSK 618/17.

³⁴ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne i jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 217.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. II OSK 332/15.

³⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Wr 684/18.

³⁷ Wymóg przedstawienia takiego potwierdzenia na formularzu zgłoszenia pobytu stałego wynika z art. 28 ust. 2 u.e.l. Brak potwierdzenia jest traktowany jako źródło wątpliwości, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy, obligujących organ do wszczęcia postępowania w przedmiocie zameldowania (np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. II SA/Sz 453/19).

funkcje życiowe, tj. w szczególności mieszka, nocuje, spożywa posiłki, wypoczywa, przechowuje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania³⁸. W postępowaniu w sprawie zameldowania na pobyt stały organ gminy musi zatem ustalić, czy dana osoba faktycznie przebywa pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Natomiast źródłem powinności organu gminy w postępowaniu o wymeldowanie z pobytu stałego jest ustalenie faktu opuszczenia miejsca pobytu bez wymeldowania się³⁹.

Wobec powyższego przedmiotem oględzin w sprawach meldunkowych są budynki i lokale mieszkalne, jak również inne obiekty budowlane będące miejscem pobytu stałego lub czasowego ludzi⁴⁰. Oględziny pozwalają na bezpośrednie zbadanie danego obiektu przez pracownika organu i dokonanie spostrzeżeń, czy obiekt ten jest zamieszkały, czy nosi ślady użytkowania, jaki jest jego stan, czy ma dostęp do bieżącej wody, prądu, kanalizacji, czy znajdują się w nim sprzęty i rzeczy osobiste danej osoby niezbędne do codziennego bytowania, nocowania itp. Tego rodzaju obserwacje – niewymagające wiedzy specjalistycznej – mogą być niezbędne dla ustalenia faktu zamieszkiwania bądź opuszczenia przez stronę danego miejsca. Należy jednak podkreślić, że jeżeli ustalenia w powyższym zakresie zostaną dokonane za pomocą innych dowodów, to nie zaistnieje potrzeba przeprowadzenia oględzin, o której mowa w art. 85 § 1 k.p.a.

W praktyce niektóre organy gmin traktują oględziny jako dowód obligatoryjny i przeprowadzają je w każdej sprawie meldunkowej rozstrzyganej co do istoty. Można też spotkać się z poglądem, że w postępowaniach meldunkowych to właśnie oględziny znajdują się na czołowym miejscu w systemie środków dowodowych zabezpieczających zrealizowanie zasady prawdy obiektywnej⁴¹. Należy wobec tego wskazać, że jakkolwiek oględziny nieruchomości mają istotne znaczenie w wielu sprawach meldunkowych, to nie są dowodem obligatoryjnym, gdyż żaden przepis u.e.l. nie przewiduje obowiązku ich przeprowadzania. Zatem organ powinien

³⁸ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. II OSK 1120/13.

³⁹ Ustawodawca nie sprecyzował, czy opuszczenie miejsca pobytu stałego powinno mieć jakiś kwalifikowany charakter, np. co do jego przyczyn, sposobu czy czasu trwania. W judykaturze utrwalił się pogląd, że spełnienie przesłanki opuszczenia następuje co do zasady wówczas, gdy ma ono charakter trwały i jest dobrowolne (zob. np. wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., sygn. II OSK 463/19; wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r., sygn. II OSK 1354/19). Jednak brak cechy dobrowolności nie zawsze stanowi przeszkodę do wymeldowania z pobytu stałego (zob. np. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. II OSK 627/17; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2513/14).

⁴⁰ Za dominujące w judykaturze należy uznać stanowisko, że zameldowanie może nastąpić również w obiekcie budowlanym, który z zasady nie służy celom mieszkaniowym, np. w altanie na terenie ogrodu działkowego, jeżeli dana osoba faktycznie w nim przebywa stale lub czasowo (zob. np. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 26/13; wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., sygn. II OSK 3075/12).

⁴¹ Zob. stanowisko organu odwoławczego przytoczone w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 8 lipca 2024 r., sygn. II SA/Gl 1404/23.

oceniać w każdej sprawie indywidualnie, *in concreto*, czy istnieje potrzeba przeprowadzenia oględzin. W wielu sprawach o wymeldowanie z pobytu stałego analizowanych przez autora niniejszego opracowania organy gmin przeprowadziły dowód z oględzin, chociaż nie było takiej potrzeby. Przykładowo z zeznań świadków wynikało bezspornie, że dana osoba od wielu lat nie zamieszkuje w lokalu, nie przechowuje w nim swoich rzeczy i nie utrzymuje z lokalem żadnych więzi, zatem przeprowadzenie dodatkowo oględzin lokalu nie znajdowało uzasadnienia.

Należy także zauważyć, że organ meldunkowy nie jest zobligowany do przeprowadzenia oględzin nawet w sytuacji, gdy wystąpi o to strona, gdyż nie jest związany jej żądaniami dowodowymi⁴². W judykaturze słusznie wskazano, że organ ma obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy, nie zaś wszelkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od oceny jego przydatności dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ ma wątpliwości⁴³. Jeżeli zaś nie ma wątpliwości, że strona nie zamieszkuje w danym lokalu, to nieprzeprowadzenie oględzin nie stanowi uchybienia zasadzie prawdy obiektywnej. Organ nie ma obowiązku uwzględnić każdego wniosku dowodowego strony, w szczególności nie jest zobowiązany przeprowadzać dowodu na okoliczność niesporną, wynikającą z pozostałego materiału dowodowego⁴⁴.

Ponadto w świetle art. 75 § 1 k.p.a. niedopuszczalne jest przypisywanie oględzinom szczególnej mocy dowodowej czy też dawanie im prymatu nad innymi dowodami. W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach trafnie wskazał, że nieuprawnione było oparcie rozstrzygnięcia wyłącznie na informacjach pochodzących z oględzin lokalu (wskazujących, że strona zamieszkuje w miejscu stałego zameldowania) i pominięcie pozostałych dowodów, których uwzględnienie prowadziłyby do przeciwnych wniosków⁴⁵. Takie działanie organu naruszało nie tylko art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., ale też art. 80 k.p.a., zgodnie z którym organ powinien oceniać na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Co istotne, dowód z oględzin może być przeprowadzony dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie i zawiadomieniu o tym zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. wszystkich podmiotów będących stronami w rozumieniu art. 28 k.p.a., a zatem oprócz osoby, której meldunek dotyczy, również właścicieli lokalu i innych podmiotów dysponujących tytułem prawnym do lokalu⁴⁶. Autorowi niniejszego artykułu

⁴² A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2023, Sectio G, nr 1, s. 95.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. II OSK 3526/18.

⁴⁴ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bk 378/23; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 marca 2024 r., sygn. II SA/Ke 658/23.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2023 r., sygn. II SA/Gl 565/23.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2022 r., sygn. II OSK 342/22; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 maja 2018 r., sygn. II SA/Bd 910/17.

znane są przypadki przeprowadzenia przez organy gmin oględzin nieruchomości w sprawach o zameldowanie na pobyt stały, w których nie wszczęły postępowania administracyjnego, jak zaś trafnie podniesiono w orzecznictwie i doktrynie – przeprowadzanie i zbieranie dowodów możliwie jest dopiero po wszczęciu postępowania⁴⁷.

Ważnym aspektem dowodu z oględzin jest ocena jego wiarygodności i mocy dowodowej, która powinna być przeprowadzona zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 80 k.p.a. Organ powinien ocenić poszczególne dowody (w tym oględziny) z osobna oraz wszystkie dowody we wzajemnej ich łączności, kierując się przy tym wiedzą i zasadami doświadczenia życiowego⁴⁸. W uzasadnieniu faktycznym decyzji organ powinien zaś wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 k.p.a.).

Wymogi proceduralne dotyczące przeprowadzenia dowodu z oględzin

Przepisy k.p.a. nie regulują sposobu przeprowadzania dowodu z oględzin ani jego przebiegu, pozostawiając to w gestii organu administracji publicznej. Ustanawiają natomiast kilka wymogów, których spełnienie jest warunkiem niezbędnym uznania oględzin za prawidłowe.

Pierwszym wymogiem jest zawiadomienie stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Obowiązek ten wynika z art. 79 § 1 k.p.a. i bywa pomijany przez organy gmin, a stanowi jedną z najważniejszych gwarancji realizacji zasady ogólnej czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.). Aby ten wymóg został spełniony, organ, wyznaczając termin przeprowadzenia dowodu, powinien mieć na uwadze obowiązek zachowania terminu, o którym mowa w art. 79 § 1 k.p.a., i zawiadomienie o przeprowadzeniu dowodu wystosować do strony z odpowiednim wyprzedzeniem, przewidując np. takie okoliczności, jak obieg korespondencji, w tym awizację przesyłki, działanie poczty⁴⁹. Brak prawidłowego powiadomienia strony o przeprowadzeniu dowodu z oględzin stanowi naruszenie prawa proceduralnego, a zatem oględziny takie nie mogą stanowić dowodu w sprawie będącej przedmiotem postępowania⁵⁰.

⁴⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 września 2013 r., sygn. II SA/Ke 847/12; M. Kopacz, *Zasady ogólne jako podstawa prawna czynności organu administracji podejmowanych w stadium wszczęcia postępowania*, „Civitas et Lex” 2020, nr 4(36), s. 39.

⁴⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Wr 282/07.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1770/05.

⁵⁰ F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 804.

Ponadto w świetle art. 79 § 2 k.p.a. organ ma również obowiązek zapewnić stronie możliwość wzięcia czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu z oględzin, zadawania pytań innym stronom i składaniu wyjaśnień. O tym uprawnieniu organ powinien pouczyć stronę zgodnie z zasadą ogólną informowania (art. 9 k.p.a.). W orzecznictwie słusznie podkreślono, że ma to szczególne znaczenie przy dowodzie z oględzin, bowiem daje on stronie możliwość bezpośredniego kontaktu ze źródłem dowodowym i wypowiedzenia się na jego temat. Oględziny mają wartość dowodową tylko wówczas, gdy odbywają się w obecności wszystkich stron, gdyż podlegają ocenie razem z ich wyjaśnieniami i oświadczeniami⁵¹. Prawo strony do udziału w przeprowadzeniu tego bezpośredniego dowodu daje jej pełny obraz wiarygodności ustaleń faktycznych przez dokonanie, tak jak organ, spostrzeżeń za pomocą określonych zmysłów. Natomiast brak udziału strony w oględzinach tworzy podstawę do kwestionowania dokonanych ustaleń co do ich prawdziwości i wiarygodności⁵².

W orzecznictwie wielokrotnie zwracano uwagę, że zachowanie wymagań z art. 79 k.p.a. jest bezwzględnym obowiązkiem organu administracji publicznej niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu. Naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym mające istotny wpływ na wynik sprawy⁵³. Jako naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu może być podstawą do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Należy wobec tego wskazać, że organ powinien prowadzić dowód z oględzin w taki sposób, by umożliwić wszystkim stronom czynny udział w jego przeprowadzeniu⁵⁴. Naruszenie prawa strony do udziału w oględzinach trzeba zaś uznać za dyskwalifikujące wartość dowodową tej czynności, a ustalenia faktyczne poczynione w ten sposób nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięcia⁵⁵.

Nasuwa się z kolei pytanie, czy osoba władająca nieruchomością (najczęściej jest to właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym, a zatem stroną postępowania meldunkowego) ma obowiązek jej okazania na wezwanie organu w celu dokonania oględzin. Z literalnego brzmienia art. 85 § 2 k.p.a. wynika, że obowiązek taki ciąży jedynie na osobie trzeciej, u której znajduje się przedmiot oględzin, jednak w judykaturze ugruntował się pogląd, iż obowiązek okazania przedmiotu oględzin na wezwanie organu dotyczy także strony. Przyjęto, że skoro osoba trzecia ma obowiązek okazania przedmiotu oględzin, to tym bardziej obowiązek taki spoczywa na stronie postępowania i nie ogranicza się on do

⁵¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. II SA/Lu 125/08.

⁵² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 592.

⁵³ Np. wyrok NSA z dnia 15 maja 2019 r., sygn. II OSK 1602/17; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2023 r., sygn. I OSK 1371/22.

⁵⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Bk 109/11.

⁵⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Lu 773/07.

okazania przedmiotu tylko urzędnikom przeprowadzającym tę czynność, ale wszystkim stronom postępowania⁵⁶. Wskazano też, że sankcją za bezzasadną odmowę okazania przedmiotu oględzin może być grzywna, o której mowa w art. 88 § 1 k.p.a., a podmiotem ukaranym może być nie tylko osoba trzecia, ale również strona postępowania⁵⁷. Podstawą do ukarania strony jest stwierdzenie przez organ, że w sposób nieuzasadniony uchyliła się od okazania przedmiotu oględzin, co uniemożliwiło przeprowadzenie tego dowodu⁵⁸.

Należy nadmienić, że w piśmiennictwie pogląd o możliwości ukarania strony w sytuacji bezzasadnej odmowy okazania przedmiotu oględzin zaaprobował np. G. Łaszczyca⁵⁹, natomiast przeciwko temu pogładowi opowiedziała się jednoznacznie B. Adamiak, która wskazała, że art. 88 § 1 k.p.a. dopuszcza nałożenie sankcji za niewykonanie obowiązku okazania przedmiotu oględzin tylko na osobę trzecią⁶⁰. Jej zdaniem powołany przepis nie daje podstaw do nałożenia grzywny na stronę⁶¹.

Kolejnym wymogiem procesowym dotyczącym przeprowadzenia dowodu z oględzin jest zachowanie właściwej formy jego udokumentowania. Przepis art. 67 § 2 pkt 3 k.p.a. wprost przewiduje formę protokołu, gdyż stanowi, że sporządza się protokół oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej. Wobec tego formę protokołu należy uznać za obligatoryjną. W praktyce można spotkać się z działaniem polegającym na sporządzeniu przez pracownika organu gminy notatki z oględzin zamiast protokołu. Takie działanie należy uznać za nieprawidłowe, ponieważ notatka nie jest potwierdzeniem dokonania czynności dowodowej zgodnie z przepisami k.p.a. Prowadzenie postępowania w ten sposób narusza prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym, co może stanowić nawet podstawę do jego wznowienia⁶². Oględziny jako czynność mająca istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy muszą być zaprotokołowane (art. 67 § 1 k.p.a.). W formie adnotacji podpisanej przez pracownika można utrwalić w aktach jedynie czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania (art. 72 k.p.a.).

⁵⁶ Np. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., sygn. II OSK 1764/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 marca 2016 r., sygn. II SA/Ol 320/15; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 marca 2009 r., sygn. II SA/Ke 18/09.

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2549/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2009 r., sygn. II SA/Bk 151/09; wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Lu 773/07.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 1359/19.

⁵⁹ G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 465.

⁶⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 303.

⁶¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 615.

⁶² Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Bd 992/10.

Ponadto nie jest dopuszczalne odstępianie od sporządzenia protokołu i utrwalenie oględzin za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk, gdyż nie spełnia to wymogu utrwalenia czynności na piśmie. Także wykonanie fotografii nieruchomości nie może być utożsamiane z przeprowadzeniem czynności oględzin⁶³. Fotografie mogą być dowodem w sprawie meldunkowej, ale są środkiem dowodowym odrębnym od oględzin. Są jednym z dowodów nienazwanych w k.p.a., będących wynikiem rozwoju nauki i techniki.

Wymogi dotyczące zawartości protokołu oględzin określa art. 68 § 1 k.p.a., który stanowi, że „protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby”. Zatem protokół oględzin powinien być sporządzony w sposób czytelny, a jego treść powinna precyzyjnie określać datę, miejsce i rodzaj czynności, wskazywać osobę przeprowadzającą oględziny oraz osoby w nich uczestniczące, jak również rzetelnie opisywać spostrzeżenia dotyczące przedmiotu oględzin i wypowiedzi osób uczestniczących. W wielu sprawach analizowanych przez autora niniejszego artykułu protokół oględzin nie zawierał opisu dokonanych ustaleń, a ograniczał się do przytoczenia oświadczeń uczestników. Zdarzało się też, że ustalenia zostały opisane w sposób ogólnikowy i lakoniczny. W efekcie oględziny nie zostały prawidłowo udokumentowane i nie wносиły ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Ponadto trzeba wskazać na wymogi określone w art. 68 § 2 k.p.a. Zgodnie z powołanym przepisem: „Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole”. Powyższa regulacja służy kontroli czynności procesowej, a także zabezpiecza stronę przed utrwaleniem ustaleń w sposób niezgodny z faktycznym przebiegiem czynności. Strona przed podpisaniem protokołu może żądać jego sprostowania lub uzupełnienia⁶⁴. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem (art. 71 k.p.a.). Co istotne, przepis art. 68 § 2 k.p.a. określa wiążącą kolejność dokonywania wymienionych w nim czynności. Protokół powinien być najpierw odczytany wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w danej czynności, a następnie podpisany. Złożenie podpisu pod protokołem oznacza, że strona zgadza się z jego treścią i że miała możliwość zaznajomienia się z nią⁶⁵. Należy zgodzić się z tezą orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, że spełnienie wymogów określonych w art. 68 k.p.a. powoduje, iż protokół oględzin i to, co w wyniku tych oględzin ustalono, mogą stanowić podstawę ustaleń

⁶³ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 369/07.

⁶⁴ A. Gołęba [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 531.

⁶⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2010 r., sygn. II SA/Łd 350/10.

dla rozstrzygnięcia w sprawie. Przeciwnie, jeżeli zaniedbano dopełnienia niezbędnych formalności i wymogów wynikających z przepisów k.p.a., to taka wadliwość protokołu powoduje, że nie może on stanowić podstawy dla ustaleń w zakresie okoliczności faktycznych sprawy⁶⁶.

Wnioski

Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, prawidłowe zastosowanie przepisu art. 31 ust. 1 lub 2 albo art. 35 u.e.l., wymagającego wiążącej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej, obliuguje organ gminy do ustalenia stanu faktycznego danej sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Organ musi ustalić zakres niezbędnego postępowania dowodowego w każdej sprawie meldunkowej indywidualnie, uwzględniając jej realia. Nie jest dopuszczalny w tym zakresie jakiegokolwiek automatyzm.

Po drugie, oględziny polegają na bezpośrednim zbadaniu przez organ prowadzący postępowanie jakiegoś przedmiotu w celu dokonania spostrzeżeń za pomocą zmysłów. W sprawach meldunkowych dowód z oględzin dotyczy nieruchomości będących miejscem pobytu stałego lub czasowego ludzi. Istotność tego dowodu w wielu sprawach wynika z faktu, że zasadnicze znaczenie ma w nich element faktyczny – ustalenie pobytu osoby pod oznaczonym adresem lub jego ustania (opuszczenia miejsca pobytu). Jednak oględziny nie są dowodem obligatoryjnym w tej kategorii spraw, ponieważ nie przewidują tego przepisy u.e.l. Zatem zgodnie z regułą określoną w art. 85 § 1 k.p.a. oględziny powinny być przeprowadzone tylko „w razie potrzeby”, czyli wtedy, gdy to jest rzeczywiście konieczne, a okoliczności faktyczne, które mają być wykazane w ten sposób, mają istotne znaczenie dla sprawy i jednocześnie nie mogą być ustalone na podstawie innych dowodów, np. zeznań świadków. Potrzebę przeprowadzenia oględzin należy oceniać *in concreto*, przez pryzmat zasady prawdy obiektywnej oraz okoliczności danej sprawy.

Po trzecie, w świetle zasady równej mocy środków dowodowych wyrażonej w art. 75 § 1 k.p.a. niedopuszczalne jest przyznawanie oględzinom nieruchomości szczególnej wartości dowodowej czy też dawanie im prymatu nad innymi dowodami przeprowadzonymi w sprawie meldunkowej. Oględziny podlegają ocenie pod kątem ich wiarygodności i mocy dowodowej na równi z innymi dowodami, a wyniki tej oceny organ powinien przedstawić w uzasadnieniu decyzji.

Po czwarte, moc dowodową mają jedynie oględziny przeprowadzone zgodnie z wymogami procesowymi określonymi w k.p.a., a więc takie, o których strony zostały powiadomione w odpowiednim czasie i mogły w nich czynnie uczestniczyć

⁶⁶ Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2000 r., sygn. SA/Rz 2134/98.

(art. 79 § 1 i 2 k.p.a.) i które zostały prawidłowo utrwalone w aktach sprawy, tj. w formie protokołu zawierającego obligatoryjne elementy określone w art. 68 § 1 k.p.a. (w tym opis spostrzeżeń dotyczących przedmiotu oględzin) i podpisane-go przez uczestników czynności. Sprzecznosc oględzin z przepisami prawa procesowego uniemożliwia przyjęcie ich jako podstawy ustaleń faktycznych w sprawie meldunkowej.

Bibliografia

- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2021.
- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Celińska-Grzegorzycz K. [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021.
- Elżanowski F. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Goleba A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 1.
- Jurzyński M., *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8.
- Kamiński M. [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.
- Kępa M., Podgórska-Rykała J. [w:] M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodzak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kmiecik Z.R., *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022.
- Knysiak-Sudyka H. [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Kopacz M., *Zasady ogólne jako podstawa prawna czynności organu administracji podejmowanych w stadium wszczęcia postępowania*, „Civitas et Lex” 2020, nr 4(36).
- Krupa B., *Istota sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo Prawne” 2015, nr 1(5).
- Krzykowski P. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Łaszczyca G. [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Majewska A., *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013 Sectio G, nr 1.
- Sadowska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Wróbel A. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę dowodu z oględzin w sprawach z zakresu obowiązku meldunkowego rozstrzyganych przez organy gmin w drodze decyzji administracyjnej. Warunkiem niezbędnym wydania prawidłowego rozstrzygnięcia jest obiektywne ustalenie stanu faktycznego sprawy, co następuje przede wszystkim przez przeprowadzenie dowodów. W sprawach meldunkowych jednym z najczęściej stosowanych środków dowodowych są oględziny nieruchomości. W praktyce nie zawsze są one przeprowadzane prawidłowo. Z uwagi na doniosłość praktyczną zagadnienia oraz brak szczególnego zainteresowania nim badaczy problematykę tę poddano stosownej analizie i opracowaniu. Rozważania oparto na analizie przepisów prawa, literatury przedmiotu i judykatury oraz obserwacjach własnych autora. Celem badania było wyjaśnienie istoty i charakteru dowodu z oględzin oraz jego znaczenia w sprawach meldunkowych, jak również identyfikacja pojawiających się w praktyce uchybień i wątpliwości oraz próba ich wyjaśnienia na gruncie poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego.

Słowa kluczowe: sprawy meldunkowe, postępowanie administracyjne, zasada prawdy obiektywnej, dowód z oględzin

VISUAL INSPECTION AS EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN REGISTRATION MATTERS

Summary

The article addresses the issue of evidence from visual inspection in cases of registration obligation decided by municipal authorities by way of an administrative decision. The necessary condition for issuing a correct decision is an objective determination of the factual circumstances of the case, which is done primarily by taking evidence. In registration cases, one of the most frequently used means of evidence is property visual inspection. In practice, they are not always conducted correctly. Due to the practical importance of the issue and the lack of particular interest in it by researchers, this issue was subjected to appropriate analysis and development. The considerations were based on the analysis of legal regulations, subject literature and case law, as well as the author's own observations. The aim of the study was to explain the essence and nature of evidence from visual inspection and its significance in registration cases, as well as to identify the deficiencies and doubts that appear in practice and an attempt to explain them on the basis of the views of the doctrine and court decisions.

Keywords: registration matters, administrative proceedings, principle of objective truth, evidence from visual inspection