

PRZESŁUCHANIE ŚWIADKA I STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zbigniew R. Kmieciak

PRZESŁUCHANIE ŚWIADKA I STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zbigniew R. Kmieciak

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Stan prawny na 1 października 2022 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-826-5
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Słowo wstępne	13
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	17
1.1. Pojęcie postępowania administracyjnego	17
1.1.1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu	17
1.1.2. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu.....	20
1.1.2.1. Pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego	20
1.1.2.2. Rodzaje jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego	29
1.2. Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym	33
1.2.1. Strona w ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym	33
1.2.1.1. Ustawowa definicja strony	33
1.2.1.2. Interes prawny jako przesłanka bycia stroną	37
1.2.1.3. Koncepcje strony: subiektywna i obiektywna	55
1.2.2. Strony w szczególnych jurysdykcyjnych postępowaniach administracyjnych	62
1.3. Pojęcie świadka	72
1.3.1. Ewolucja pojęcia świadka w doktrynie prawa sądowego	72
1.3.2. Świadek w znaczeniu faktycznym (materialnym).....	77

1.3.3. Świadek w znaczeniu prawnym (formalnym)	81
1.3.3.1. Świadek czynny (świadek zeznający)	82
1.3.3.2. Świadek bierny (świadek przybrany)	90
1.3.4. Świadek w postępowaniu administracyjnym	96

Rozdział II

Przesłuchanie jako zespół oświadczeń procesowych	101
2.1. Miejsce oświadczeń procesowych wśród faktów procesowych	101
2.2. Rodzaje oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym	108
2.2.1. Oświadczenia uczestników postępowania	108
2.2.1.1. Oświadczenia woli	108
2.2.1.2. Oświadczenia wiedzy	116
2.2.1.3. Oświadczenia stosunku	117
2.2.1.4. Oświadczenia o mieszanym charakterze	120
2.2.2. Oświadczenia organu prowadzącego postępowanie	121
2.2.2.1. Oświadczenia woli	121
2.2.2.2. Oświadczenia wiedzy	123
2.2.2.3. Oświadczenia stosunku	128
2.2.2.4. Oświadczenia o mieszanym charakterze	129
2.3. Wadliwość i skuteczność oświadczeń procesowych	143
2.4. Oświadczenia składające się na przesłuchanie	148

Rozdział III

Przesłuchanie jako czynność dowodowa	155
3.1. Pojęcie czynności dowodowej	155
3.2. Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym	158
3.3. Tryb, taktyka i technika przesłuchania	178
3.3.1. Tryb przesłuchania	178
3.3.2. Metodologia przesłuchania	183
3.3.3. Pytania niewłaściwie postawione	188
3.4. Utrwalenie przesłuchania	194
3.5. Wynik przesłuchania – zeznanie	204
3.5.1. Zeznanie jako środek dowodowy	204
3.5.2. Wartość dowodowa zeznań	213

Rozdział IV

Przesłuchanie świadka	229
4.1. Wezwanie do złożenia zeznań	229
4.2. Ograniczenia prawne.....	238
4.2.1. Niedopuszczalność zeznawania	238
4.2.2. Prawo odmowy zeznań	249
4.2.3. Prawo odmowy odpowiedzi na pytania	254
4.3. Skutki nieuzasadnionej odmowy zeznań	257
4.4. Koszty stawiennictwa	259

Rozdział V

Przesłuchanie strony	271
5.1. Zeznania strony a inne oświadczenia wiedzy strony.....	271
5.1.1. Zeznania strony a wyjaśnienia	271
5.1.2. Zeznania strony a oświadczenie substytuujące zaświadczenie.....	273
5.2. Dopuszczalność dowodu z przesłuchania strony.....	277
5.3. Kwestia obowiązku zeznawania.....	282
5.4. Koszty stawiennictwa	293

Rozdział VI

Konsekwencje fałszywych zeznań	299
6.1. Odpowiedzialność karna zeznającego	299
6.2. Wznowienie postępowania	314
6.2.1. Fałszywe zeznania jako przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego	315
6.2.2. Warunki dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego	317
6.2.3. Tryb i skutki wznowienia postępowania administracyjnego	330
6.3. Obciążenie kosztami postępowania	336

Uwagi końcowe	337
----------------------------	-----

Literatura	347
-------------------------	-----

SŁOWO WSTĘPNE

Dowód z przesłuchania świadka nie jest w postępowaniu administracyjnym często stosowanym dowodem. Zakres jego użycia jest nieporównywalnie mniejszy niż na przykład w postępowaniu karnym czy dyscyplinarnym. Dominującym dowodem w postępowaniu administracyjnym jest oczywiście dowód z dokumentu, co wynika z natury spraw będących przedmiotem postępowania administracyjnego, a także szczególnej pozycji, jaką posiadają w tym postępowaniu dokumenty urzędowe (domniemanie zgodności z prawdą). Niemniej w konkretnych sprawach, zwłaszcza w przypadku braku wymaganych do przedłożenia dokumentów, dowód z przesłuchania świadka może mieć decydujące znaczenie w procesie ustalania stanu faktycznego sprawy, a tym samym decydować o sposobie jej rozstrzygnięcia.

Mniejsze znaczenie ma dowód z przesłuchania strony, którego przeprowadzenie w postępowaniu administracyjnym jest dopuszczalne dopiero „w ostateczności”, tj. w przypadku braku innych dowodów albo niewyjaśnienia sprawy pomimo wyczerpania innych dowodów. Tym samym stanowi on wyjątek od zasady równowartości dowodów.

Sposób postrzegania wartości świadka i strony jako źródeł dowodowych zmieniał się na przestrzeni dziejów, w zależności od tendencji dominujących w obszarze szerszej problematyki, jaką jest wiara w umysłowe zdolności ludzkie oraz moralną kondycję człowieka.

Problematyka dowodu z przesłuchania świadka i strony w postępowaniu administracyjnym nie była dotychczas w polskiej literaturze przedmiotem publikacji monograficznej. Niniejsze opracowanie ma na

celu wypełnienie tej luki, a przy okazji sformułowanie propozycji zmian i uzupełnień w obowiązujących przepisach prawa.

Administracyjnoprawne zagadnienia pracy zostały opisane w nawiązaniu do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (normującego tzw. ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne) i Ordynacji podatkowej (normującej postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych, będące jednym ze szczególnych jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych). Rozważania te pozostają zatem aktualne w odniesieniu także do tych administracyjnych jurysdykcyjnych postępowań szczególnych, w których odpowiednie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (jak postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych czy postępowanie w sprawach patentowych) lub Ordynacji podatkowej (jak postępowanie w sprawach celnych) – o ile kwestie dotyczące dowodu z przesłuchania świadka lub strony nie są unormowane odmiennie w ustawach normujących te postępowania. Termin „postępowanie administracyjne” w tytule niniejszego opracowania oznacza zatem postępowanie administracyjne *sensu stricto*, czyli tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, i obejmuje ogół postępowań administracyjnych w wąskim znaczeniu, tj. zarówno postępowanie ogólne, jak i postępowania szczególne.

W obecnym stanie prawnym rozważania zawarte w książce nie będą aktualne w odniesieniu do postępowania przed konsulem, i to nie dlatego, że postępowanie to jest autonomiczne zarówno względem ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, jak i postępowania podatkowego (normujące je Prawo konsularne mogłoby bowiem przewidywać rozwiązania analogiczne, podobnie jak czyni to Ordynacja podatkowa), lecz dlatego, że w postępowaniu przed konsulem nie stosuje się dowodu z przesłuchania – ani świadka, ani strony. Dowodami mogą być w tym postępowaniu wyłącznie dowody wprost przewidziane w Prawie konsularnym, tj. dowód z dokumentu – zarówno prywatnego, jak i urzędowego (art. 78 Prawa konsularnego) oraz dowód z oświadczenia strony lub innej osoby, złożonego do protokołu przed konsulem pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 79 Prawa konsularnego). Co więcej, Prawo konsularne nie ustanawia żadnych zasad postępowania dowodowego, jak zasada prawdy obiektywnej, za-

sada swobodnej oceny dowodów czy zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym¹.

Omówione w niniejszej książce rozwiązania administracyjnoprawne nie mają także zastosowania w postępowaniu antymonopolowym. Wprawdzie w postępowaniu tym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 83 u.o.k.k.), jednak w myśl art. 84 u.o.k.k. w kwestiach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 1 działu VI u.o.k.k. stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 227–315 k.p.c.).

Oprócz zagadnień administracyjnoprawnych, jak pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, wezwanie do złożenia zeznań, obowiązek zeznawania, niedopuszczalność zeznawania, prawo odmowy zeznań, skutki nieuzasadnionej odmowy zeznań, koszty stawiennictwa w celu złożenia zeznań czy administracyjnoprawne konsekwencje fałszywych zeznań, w książce poruszone zostały zagadnienia prawnoteoretyczne, jak pojęcie świadka, pojęcie czynności dowodowej czy ciężar dowodu, zagadnienia karnoprawne, jak odpowiedzialność karna za złożenie fałszywych zeznań, a także zagadnienia psychologii zeznań, jak taktyka i technika przesłuchiwania.

Przy realizacji wskazanego wyżej celu pracy posłużyłem się przede wszystkim następującymi metodami:

- a) analizy materiału normatywnego (przede wszystkim przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w mniejszym stopniu – przepisów Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego),
- b) analizy poglądów prezentowanych w nauce prawa administracyjnego proceduralnego, a w pewnej mierze także w nauce prawa cywilnego procesowego i prawa karnego procesowego,

¹ M. Bogusz, *Postępowanie konsularne [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurydykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 152.

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1.1. Pojęcie postępowania administracyjnego

1.1.1. Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu

Termin „postępowanie administracyjne” ma dwa podstawowe znaczenia: szerokie i wąskie.

Postępowanie administracyjne w szerokim znaczeniu (*sensu largo*) to każde postępowanie uregulowane prawnie, które jest prowadzone (wyłącznie lub w głównej mierze) przez organy administracji publicznej.

W ramach tak pojmowanego postępowania administracyjnego dokonuje się klasyfikacji porządkujących. Najogólniej można, za Z. Niewiadomskim¹, podzielić postępowania administracyjne na postępowania rozstrzygająco-ustalające i postępowania wykonawcze.

W ramach postępowań rozstrzygająco-ustalających można dokonywać dalszych podziałów. Najogólniejsze kryterium – rodzaju interesu uzasadniającego prowadzenie postępowania – pozwala wyróżnić postępowania prowadzone w interesie publicznym i postępowania prowadzone w indywidualnych sprawach jednostek.

¹ Z. Niewiadomski [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 20.

Postępowania podejmowane w interesie publicznym to w szczególności:

- **postępowanie kontrolne** (mające na celu sprawdzenie stanu rzeczy i porównanie go ze stanem wymaganym, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – ustalenie przyczyn ich pojawienia się oraz sposobów zapobiegania takim zjawiskom),
- **postępowanie nadzorcze** (mające za cel – oprócz celów postępowania kontrolnego – wpływanie na organ nadzorowany, zwłaszcza organ samorządu terytorialnego),
- **postępowanie prawodawcze** (ogół czynności zmierzających do ustanowienia przez organ administracji publicznej aktu normatywnego),
- **postępowanie wyborcze** (mające na celu wybranie osoby, która będzie pełniła funkcję organu administracji publicznej)².

Wśród postępowań prowadzonych w konkretnych sprawach indywidualnych podmiotów można wyróżnić takie, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, oraz takie, w których nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach tych podmiotów.

W ramach postępowań w sprawach indywidualnych, w których nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, można jeszcze wyodrębnić postępowania samoistne i postępowania pomocnicze.

Samoistny charakter mają np.:

- **postępowanie w sprawach skarg i wniosków** (mające za cel bądź zwrócenie uwagi organów administracji na nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez podległe im organy, bądź zasygnalizowanie określonym organom potrzeby lub możliwości ulepszenia organizacji i zasad ich własnej pracy),
- **postępowanie w sprawie wyboru projektu.**

² Z. Niewiadomski [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, s. 149–166.

Postępowaniami pomocniczymi są np.:

- **postępowanie w sprawach interpretacji przepisów podatkowych,**
- **postępowanie w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej,**
- **postępowanie w sprawie oceny stanu zdrowia kierowców,**
- **postępowanie w sprawie wyceny nieruchomości,**
- **postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość** (zmierające do ustalenia organu uprawnionego i jednocześnie zobowiązanego do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej),
- **postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń** (mające na celu urzędowe potwierdzenie istniejącego – aktualnie lub w przeszłości – stanu rzeczy prawnego lub faktycznego),
- **postępowanie w sprawach europejskiej współpracy administracyjnej**³.

Do postępowań w sprawach indywidualnych, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach podmiotów postępowania, należą:

- a) **postępowanie w sprawach wynikających z podległości służbowej**, tj. w sprawach dotyczących realizacji wynikających z treści stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy, w szczególności obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonych,
- b) **postępowania jurysdykcyjne**, czyli postępowania administracyjne w ścisłym znaczeniu.

Druga grupa postępowań administracyjnych *sensu largo* – postępowania wykonawcze – nie podlega dalszym podziałom i obejmuje tylko trzy postępowania:

- **postępowanie egzekucyjne** (mające za cel wymuszenie wykonania obowiązku o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, określonego uprzednio decyzją, wyrokiem sądu bądź innym ak-

³ Por. A. Matan, *Postępowania administracyjne sensu largo (niejurysdykcyjne)* [w:] *Sytem Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017, s. 230 i n.

- tem indywidualnym lub wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa),
- **postępowanie zabezpieczające** (zmierające do zapewnienia wykonania obowiązku w ewentualnym, przyszłym postępowaniu egzekucyjnym),
 - **postępowanie w sprawach udzielania pomocy i korzystania z pomocy obcego państwa przy dochodzeniu należności pieniężnych.**

Kodeks postępowania administracyjnego nie jest ani kodeksem postępowania administracyjnego w szerokim znaczeniu, ani kodeksem postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu (jurysdykcyjnego). Z jednej strony bowiem są w nim unormowane nie tylko postępowania jurysdykcyjne (oprócz nich – także postępowania w sprawach indywidualnych, w których jednakże nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach strony), z drugiej – nie wszystkie postępowania jurysdykcyjne są w nim unormowane (obecnie w zasadzie tylko jedno – ogólne). Wynika stąd, że Kodeks postępowania administracyjnego nie jest ani aktem kompletnym, ani jednolitym, a fakt uregulowania określonego postępowania w Kodeksie postępowania administracyjnego nie świadczy o jego charakterze.

1.1.2. Postępowanie jurysdykcyjne jako postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu

1.1.2.1. Pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego

I. Celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest wiążące określenie w konkretnej sprawie – na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego – sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata. Cel ten realizuje się w wydaniu decyzji administracyjnej, która jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego. Podstawowe elementy (etapy) stosowania administracyjnego prawa materialnego są podobne jak w innych gałęziach prawa i obejmują: a) wyjaśnienie i ustalenie stanu

faktycznego na podstawie zebranych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodową; b) ustalenie stanu ustawowego, tj. hipotezy normy prawnej, na podstawie uznawanych reguł wykładni prawa; c) podciągnięcie faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę stosowanej normy, czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi ustawowemu (subsumpcja); d) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej. To ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej znajduje swoje odzwierciedlenie (uzewnętrznienie) w decyzji administracyjnej, dlatego uzasadnione jest powyższe stwierdzenie, że decyzja administracyjna jest „produktem finalnym” procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego. Mówiąc krócej – celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej w drodze decyzji⁴.

W postępowaniu wszczętym z urzędu organ dokonuje oceny (kwalifikacji) prawnej stwierzonego (ustalonego) stanu faktycznego, tzn. ustala, która norma prawna (materialnoprawna) zawiera hipotezę (zakłada stan faktyczny) odpowiadającą stwierdzonemu w danej indywidualnej sprawie stanowi faktycznemu. Ocena ta dokonywana jest przez organ administracji publicznej po ustaleniu stanu faktycznego sprawy (jest drugim etapem procesu stosowania norm prawa materialnego) albo równocześnie z ustalaniem stanu faktycznego sprawy⁵. W postępowaniu uruchomionym żądaniem strony jest odmiennie: organ ocenia (ustala), czy okoliczności faktyczne uzasadniają pozytywne załatwienie żądania strony co do przyznania jej określonego uprawnienia, którego przyznanie na drodze administracyjnej przewidziane jest w określonym przepisie prawa materialnego. Nie „dobiera” zatem przepisu prawa do ustalonych wcześniej okoliczności faktycznych, tylko bada okoliczności

⁴ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961/12, s. 920; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 52.

⁵ E. Iserzon twierdzi, że ocena prawna stwierzonego stanu faktycznego powinna być dokonywana jednocześnie z jego ustalaniem (E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 153).

W publikacji omówiono problematykę dowodu z przesłuchania świadka i strony w postępowaniu administracyjnym. Przedstawiono w niej następujące zagadnienia administracyjnoprawne:

- pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym,
- wezwanie do złożenia zeznań,
- obowiązek zeznawania i niedopuszczalność zeznawania,
- prawo odmowy zeznań i skutki nieuzasadnionej odmowy zeznań,
- koszty stawiennictwa w celu złożenia zeznań,
- administracyjnoprawne konsekwencje fałszywych zeznań.

Ponadto poruszone zostały kwestie prawnoteoretyczne (pojęcia: świadka, czynności dowodowej, ciężaru dowodu), karnoprawne (odpowiedzialność karna za złożenie fałszywych zeznań) oraz zagadnienia psychologii zeznań (m.in. taktyka i technika przesłuchiwania).

Opracowanie jest przeznaczone dla adwokatów, radców prawnych, sędziów i prokuratorów. Zainteresuje również pracowników organów administracji publicznej, przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i studentów kierunków prawniczych.

Zbigniew R. Kmieciak – profesor nauk prawnych, pracownik badawczo-dydaktyczny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; autor około 100 publikacji, głównie z zakresu postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego, w tym monografii: *Institucja zaświadczenia w prawie administracyjnym* (2002), *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym* (2008), *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego* (2014), *Wylączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2020).



9788382868265 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8286-826-5



9 788382 868265

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

