

DOWÓD Z OPINII BIEGŁEGO W JURYSDYKCYJNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Adam Bochentyn

DOWÓD Z OPINII BIEGŁEGO W JURYSDYKCYJNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Adam Bochentyn

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Gdański

Stan prawny na 1 kwietnia 2020 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka

Wydawca

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki – Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

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.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-450-2

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Ukochanej Żonie i Rodzicom

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział I	
Zagadnienia wprowadzające	23
1. Pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jako procesu stosowania norm prawa administracyjnego	23
2. Pojęcie dowodu oraz rodzaje dowodów w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym.....	46
3. Pojęcie biegłego oraz jego pozycja procesowa w różnych procedurach jurysdykcyjnych.....	67
4. Aksjologiczne uwarunkowania dowodu z opinii biegłego ...	91
4.1. Uwagi wstępne	91
4.2. Dowód z opinii biegłego a proces stosowania prawa ...	94
4.3. Dowód z opinii biegłego a idea sprawiedliwości proceduralnej	104
4.3.1. Sprawiedliwość proceduralna jako „wartość wewnętrzna” jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego	104
4.3.2. Wpływ idei sprawiedliwości proceduralnej na przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego	109
Rozdział II	
Konstrukcja prawna dowodu z opinii biegłego	115
1. Uwagi wstępne	115

2. Postanowienie o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego....	119
2.1. Zagadnienia wstępne	119
2.2. Przesłanki wydania postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego.....	124
2.2.1. Wprowadzenie.....	124
2.2.2. Potrzeba wyjaśnienia sprawy w oparciu o wiadomości specjalne	126
2.2.3. Przesłanki dopuszczenia dowodu z opinii biegłego wynikające z przepisów szczególnych ..	131
2.3. Elementy treści postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego.....	138
3. Osoba biegłego	143
3.1. Przesłanki zdolności do wystąpienia w charakterze biegłego	143
3.2. Akt powołania biegłego	155
3.3. Obowiązki i uprawnienia biegłego	160
4. Opinia biegłego	180
4.1. Przedmiot opinii biegłego	180
4.2. Forma opinii biegłego	201
4.3. Elementy treści opinii biegłego	215
5. Uprawnienia strony postępowania związane z dowodem z opinii biegłego	224
6. Dowód z opinii biegłego a pokrewne instytucje prawne....	234
6.1. Dowód z opinii biegłego a opinia instytutu naukowego, naukowo-badawczego lub innej instytucji	234
6.2. Dowód z opinii biegłego a opinia „prywatna” przedstawiona przez stronę postępowania	241
6.3. Dowód z opinii biegłego a stanowisko zajęte przez inny organ w trybie art. 106 k.p.a. oraz art. 209 o.p. ...	244
6.4. Dowód z opinii biegłego a opinia podmiotu o charakterze doradczym	250
6.5. Dowód z opinii biegłego a pogląd przedstawiony przez organizację społeczną.....	253

Rozdział III

Ocena dowodu z opinii biegłego	259
1. Uwagi wstępne	259
2. Przesłanki poprawności opinii biegłego	261
3. Etapy i zakres oceny dowodu z opinii biegłego.....	265
4. Reguły i kryteria oceny dowodu z opinii biegłego	271
5. Problem merytorycznej oceny opinii biegłego.....	276
6. Ocena dowodu z opinii biegłego w świetle zasad postępowania dowodowego	299
7. Problem wadliwości opinii biegłego, wadliwego przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego oraz skutków tej wadliwości	308

Rozdział IV

Odpowiedzialność biegłego powołanego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym	343
1. Uwagi wstępne	343
2. Odpowiedzialność biegłego z tytułu nieuzasadnionej odmowy wydania opinii, stawienia się na wezwanie, udziału w rozprawie oraz niewłaściwego zachowania podczas rozprawy	345
3. Odpowiedzialność karna biegłego za przedstawienie fałszywej opinii	364
4. Szczególne rodzaje odpowiedzialności biegłych wykonujących określony zawód oraz biegłych wpisanych na listę rzeczoznawców lub listę biegłych sądowych.....	371
5. Problem odpowiedzialności cywilnej biegłego	391
Zakończenie	407
Wykaz źródeł prawa	423
Wykaz orzecznictwa	429
Wykaz literatury	441

WSTĘP

Przedmiotem niniejszej rozprawy jest instytucja dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. W pracy przeprowadzona została analiza przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności przepisów prawa administracyjnego procesowego oraz materialnego. Rozważania dotyczące norm prawnych uzupełnione zostały przeglądem poglądów doktryny, zarówno postępowania administracyjnego, jak i innych dziedzin nauk prawnych, oraz judykatury.

W literaturze dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym był przedmiotem analiz podejmowanych w komentarzach do ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ i ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa², a także w artykułach w czasopismach naukowych oraz rozdziałach monografii wieloautorskich. Ponadto rozważania na temat opinii biegłego znaleźć można w monografiach poświęconych postępowaniu dowodowemu w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym³. Pomimo znaczenia dowodu z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym problematyka ta nie doczekała się monograficznego opracowania, które

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 256.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.

³ Zob. m.in. R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005; D. Strzelec, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2013; D. Strzelec, *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013; K. Pachnik, *Ocena dowodów w polskich procedurach sądowych i administracyjnych*, Siedlce 2015.

kompleksowo systematyzowałoby wiedzę na temat wskazanego środka dowodowego, w tym przede wszystkim jego konstrukcji prawnej. Wydana w 1967 r. praca W. Dąbrowskiego zatytułowana *Biegły w postępowaniu administracyjnym*, zawierająca niewątpliwie wiele istotnych rozważań, biegłemu w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego poświęca jedynie rozdział 2 (s. 18–42), natomiast znaczna jej część koncentruje się na analizie nieobowiązujących już przepisów prawnych dotyczących postępowań odrębnych.

Różnym aspektom dowodu z opinii biegłego poświęcone zostały liczne monografie z zakresu postępowania sądowego, karnego oraz cywilnego⁴. Konstrukcja prawna dowodu z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym, cywilnym i karnym jest zbliżona, a zatem dorobek doktryny postępowania cywilnego oraz karnego pozostaje użyteczny również w odniesieniu do dowodu z opinii biegłego przeprowadzanego w postępowaniu administracyjnym. Nie oznacza to jednak, że wszystkie poglądy wypracowane w odniesieniu do procedur sądowych można wprost odnieść do dowodu z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym. Tym samym istnieje potrzeba dokonania kompleksowej analizy dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, która uwzględniała będzie specyfikę tego postępowania.

Powodem podjęcia rozważań na temat dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym był motyw poznawczy oraz zamiar usunięcia luki istniejącej w literaturze postępowania administracyjnego. Celem badań prowadzonych w ramach pracy nad monografią była wszechstronna analiza instytucji dowodu z opinii biegłego, dająca podstawę do, po pierwsze, ustalenia cech dowodu z opinii biegłego, odróżniających tę instytucję od innych instytucji prawnych, po drugie, oceny prawidłowości obowiązującej regulacji prawnej oraz, po trzecie,

⁴ Z nowszych pozycji wymienić można m.in.: G. Kopczyński, *Konfrontacja biegłych w polskim procesie karnym*, Warszawa 2008; J. Żylińska, *Współpraca organu procesowego z biegłym a trafność opinii*, Warszawa 2008; M. Hrehorowicz, *Opinia biegłego w sprawach karnych gospodarczych i jej ocena sądowa*, Poznań 2013; A. Klich, *Dowód z opinii biegłego w postępowaniu cywilnym. Biegły lekarz*, Warszawa 2016.

sformułowania wniosków pozwalających na udoskonalenie tej regulacji. Doniosłość analizy dowodu z opinii biegłego opiera się na założeniu, że prawidłowo przeprowadzony dowód z opinii biegłego może w istotny sposób przyczynić się do wyjaśnienia sprawy administracyjnej, a tym samym może stanowić warunek jej prawidłowego rozstrzygnięcia. Tezę tę potwierdza treść obowiązujących przepisów prawnych, które niekiedy nadają opinii biegłego charakter dowodu obligatoryjnego, jak również orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące wśród powodów wadliwości decyzji nieprzeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub jego nieprawidłowe przeprowadzenie. Rozważania podjęte w rozprawie odnoszą się do konstrukcji prawnej dowodu z opinii biegłego oraz do podstawowych problemów związanych z jego wykorzystaniem w postępowaniu administracyjnym, w tym aksjologicznych aspektów przeprowadzania dowodu z opinii biegłego, jego oceny przez organ administracji publicznej oraz odpowiedzialności biegłego. Ważnym zadaniem badawczym było także zestawienie instytucji dowodu z opinii biegłego z pokrewnymi instytucjami prawnymi, których odróżnienie od opinii biegłego w praktyce powoduje istotne trudności.

Instytucja dowodu z opinii biegłego znana jest różnym polskim procedurom prawnym. Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego przewidują przepisy art. 278 § 1 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵ oraz art. 193 § 1 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁶, jak również przepisy regulujące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne – przepis art. 84 § 1 k.p.a. oraz art. 197 § 1 o.p. W żadnej z przywołanych ustaw procesowych pojęcie opinii biegłego nie zostało zdefiniowane. W nauce prawa oraz orzecznictwie opinię biegłego określa się jako sąd o okolicznościach faktycznych, stanach lub zdarzeniach, dla których poznania i wyjaśnienia wymagany jest określony zasób wiadomości specjalnych (wykraczających poza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego ogółu osób inteligentnych i ogólnie wykształconych – z różnych dziedzin nauki, techniki, sztuki, rzemiosła czy obrotu gospodarczego oraz doświadczenia zawodowego), sformułowany i wyrażony w toku postępowania przez osobę wyznaczoną

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.

w tym celu przez sąd lub organ, niezainteresowaną rozstrzygnięciem, ułatwiający zarazem organowi orzekającemu właściwą ocenę faktów i rozstrzygnięcie konkretnej sprawy⁷. Dowód z opinii biegłego uznaje się za swoisty środek dowodowy, natomiast samego biegłego za swoiste osobowe źródło dowodowe⁸.

W doktrynie przyjmuje się tradycyjnie, że dowód z opinii biegłego powinien zostać przeprowadzony jedynie wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego okaże się, że pełna ocena jego wyników wymaga bliższego poznania reguł istniejących w danej dziedzinie⁹. Podnosi się, że biegłego nie powołuje się do ustalenia stanu faktycznego, lecz do naświetlenia okoliczności wskazanych przez organ z punktu widzenia posiadanych przez niego wiadomości specjalnych¹⁰. W orzecznictwie podkreśla się także, że opinia biegłego nie może być sama w sobie źródłem materiału faktycznego sprawy, a tym bardziej stanowić podstawy ustalenia okoliczności będących przedmiotem oceny biegłych¹¹. Biegły może wydać opinię odnoszącą się bezpośrednio do stanu faktycznego danej sprawy, jak również opinię o charakterze abstrakcyjnym, nieopierającą się na dokonanej przez niego obserwacji faktów w sprawie¹². Przyjmuje się także, że dowód z opinii biegłego można zastosować, jeżeli istnieje potrzeba pozyskania wiadomości wykraczających poza zwykłą rutynową działalność organu¹³.

Pełna analiza instytucji dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym wymagała oparcia pracy przede wszyst-

⁷ Zob. wyrok NSA z 1.02.2006 r., II FSK 512/05, LEX nr 178501; wyrok NSA z 1.02.2006 r., II FSK 236/05, LEX nr 233533; wyrok SN z 17.03.2006 r., I CSK 101/05, LEX nr 1218576; T. Demendecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, s. 484.

⁸ G. Kopczyński, *Konfrontacja...*, s. 46; J. Żylińska, *Współpraca organu...*, s. 24.

⁹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 490.

¹⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 429.

¹¹ Wyrok SN z 11.07.1969 r., I CR 140/69, OSNC 1970/5, poz. 85; wyrok SN z 19.12.2006 r., V CSK 360/06, LEX nr 238973.

¹² R. Suwaj, *Postępowanie...*, s. 73.

¹³ Wyrok NSA z 12.12.2008 r., II GSK 361/08, LEX nr 518210.

kim na metodzie teoretycznoprawnej oraz dogmatycznej. Wykorzystany został zwłaszcza dorobek polskiej nauki postępowania administracyjnego, a ponadto pozycje literaturowe z zakresu doktryny teorii prawa oraz postępowania karnego i cywilnego. Analiza dogmatyczna objęła przede wszystkim przepisy regulujące postępowanie administracyjne. Ponadto analizie poddane zostały przepisy innych gałęzi prawa, odnoszące się zarówno do przeprowadzania dowodu z opinii biegłego w innych niż administracyjne postępowaniach, jak i odnoszące się do biegłego wydającego opinię na potrzeby postępowania administracyjnego (np. w zakresie odpowiedzialności karnej i cywilnej biegłego). Przedmiotem badania było także orzecznictwo sądowe (zarówno sądów administracyjnych, jak i powszechnych). Pomocniczo stosowane były inne niż teoretycznoprawna i dogmatyczna metody badawcze, w szczególności analiza komparatystyczna (porównawcza).

Rozważania przedstawione w niniejszym opracowaniu skoncentrowane zostały na dowodzie z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, które to postępowanie regulowane jest przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także przepisy szczególne, w tym przepisy Ordynacji podatkowej. Zaprezentowana konstrukcja dowodu z opinii biegłego opiera się przede wszystkim na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, znajdujących co do zasady zastosowanie we wszystkich sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, jak również przepisach Ordynacji podatkowej, określających tryb załatwiania spraw podatkowych. Znaczenie dla tematu niniejszej pracy mają też przepisy szczególne, które istotnie, w odniesieniu do niektórych kategorii spraw administracyjnych, modyfikują elementy konstrukcyjne dowodu z opinii biegłego. Ograniczenie rozważań do dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym pozostawia poza ich zakresem opinie wydawane przez podmioty posiadające wiadomości specjalne w postępowaniach zaliczanych do procedur administracyjnych, które nie mają jednak charakteru jurysdykcyjnego, w tym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wyłączenie spod rozważań opinii biegłego wydanej na potrzeby postępowania egzekucyjnego w administracji wynika z zasadniczej odmienności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, które stanowi sformalizowany proces stosowania

norm prawa administracyjnego materialnego, od postępowania egzekucyjnego. W związku z tym w niniejszej pracy nie poddano szczegółowej analizie instytucji biegłego skarbowego oraz dokonywanego przez niego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji oszacowania wartości zajętej ruchomości lub prawa majątkowego.

Układ opracowania dostosowany został do specyfiki analizowanego problemu badawczego i obejmuje wstęp, cztery rozdziały oraz zakończenie.

W pierwszym rozdziale pracy przedstawione zostały zagadnienia wprowadzające do tematyki dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Wyjaśnione zostały zasadnicze dla tematu pracy pojęcia – jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz dowodu. W przypadku pierwszego z pojęć, któremu przypisuje się różne znaczenia, skoncentrowano się szczególnie na jego powiązaniu z procesem stosowania norm prawa administracyjnego materialnego. Pojęcie dowodu uzupełnione zostało natomiast o ogólną charakterystykę dowodów, z których korzystać może organ administracji publicznej w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. W tej części pracy wyjaśniono także pojęcie biegłego oraz scharakteryzowano jego pozycję w różnych procedurach prawnych. Przy definiowaniu pojęcia biegłego odniesiono się do doktryny postępowania karnego oraz cywilnego. Rozdział kończy przedstawienie aksjologicznych uwarunkowań przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Rozważania z jednej strony odniesiono do charakterystyki procesu stosowania prawa administracyjnego, z drugiej natomiast do idei sprawiedliwości proceduralnej.

Rozdział drugi poświęcony został rozważaniom dotyczącym konstrukcji prawnej dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. W tej części pracy przedstawione zostały przesłanki wydania postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, będące jednocześnie przesłankami przeprowadzenia tego dowodu. Ponadto poddano analizie elementy konstrukcyjne samej opinii biegłego: (a) osobę biegłego (element o charakterze podmiotowym), (b) przedmiot i formę oraz elementy treści opinii biegłego (elementy o charakterze

przedmiotowym). Ponieważ opinia biegłego jest jednym z dowodów wykorzystywanych w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym i podlega reżimowi przepisów regulujących postępowanie dowodowe, w tej części pracy przedstawiono również uprawnienia strony postępowania związane z dowodem z opinii biegłego. Ponadto ze względu na fakt, że w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym występują różne instytucje związane z wykorzystywaniem wiadomości specjalnych, dokonano rozróżnienia między dowodem z opinii biegłego a pokrewnymi instytucjami prawnymi.

W rozdziale trzecim rozprawy skoncentrowano się na ocenie dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Rozważania rozpoczęto od przeanalizowania, jakie czynniki wyznaczają wartość dowodową opinii biegłego oraz jakie są przesłanki poprawności opinii. Ponieważ ocena opinii biegłego jest procesem wieloetapowym i wykracza poza samo sprawdzenie poprawności zawartych w opinii wniosków, w tej części pracy podjęto dociekania dotyczące zakresu tej oceny oraz jej etapów. Dalszymi badaniami objęto reguły oceny dowodów, określane w teorii prawa mianem „dyrektyw dowodowych”, koncentrując się szczególnie na dyrektywach logiczno-językowych oraz empirycznych. W rozdziale trzecim rozprawy podjęto także rozważania w przedmiocie budzącego kontrowersje, zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, problemu merytorycznej oceny opinii biegłego. W tej części pracy przeanalizowano również wpływ na ocenę dowodu z opinii biegłego dyrektyw wynikających z zasad postępowania dowodowego, spośród których część wprost wynika z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej. Znaczną część rozdziału poświęcono problemowi wadliwości dowodu z opinii biegłego oraz skutkom tej wadliwości.

W czwartym rozdziale rozprawy analizie poddane zostały różne reżimy odpowiedzialności prawnej biegłego. Podjęte rozważania objęły przepisy regulujące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (odpowiedzialność biegłego z tytułu nieuzasadnionej odmowy wydania opinii, stawienia się na wezwanie, udziału w rozprawie oraz z tytułu niewłaściwego zachowania się podczas rozprawy), przepisy prawa karnego materialnego (odpowiedzialność karna), przepisy prawa administracyjnego ustro-

jowego i materialnego (odpowiedzialność dyscyplinarna i zawodowa biegłych wykonujących określony zawód, biegłych wpisanych na listę rzeczoznawców oraz wpisanych na listę biegłych sądowych) oraz przepisy prawa cywilnego materialnego (odpowiedzialność odszkodowawcza).

W zakończeniu sformułowane zostały wnioski wynikające z przeprowadzonych badań, stanowiące jednocześnie podsumowanie podjętych rozważań.

Niniejsza monografia powstała w oparciu o rozprawę doktorską obronioną we wrześniu 2018 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Pragnę w tym miejscu wyrazić głęboką wdzięczność promotorowi rozprawy doktorskiej Panu Profesorowi Mariuszowi Boguszowi za życzliwą opiekę naukową oraz wsparcie udzielone podczas przygotowywania dysertacji. Chciałbym również podziękować Panu Profesorowi Wojciechowi Piątkowi oraz Panu Profesorowi Robertowi Suwajowi za wszystkie niezwykle cenne uwagi oraz wskazówki, które pomogły mi opracować ostateczną wersję książki.

Rozdział I

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1. Pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jako procesu stosowania norm prawa administracyjnego

Normy prawne mogą oddziaływać na swoich adresatów w sposób bezpośredni, jak również pośrednio, przez proces stosowania prawa¹. Taki podział norm prawnych – na normy prawne kształtujące sytuację prawną adresatów bezpośrednio oraz normy prawne kształtujące sytuację prawną w sposób pośredni – zaakcentowany został także w nauce prawa administracyjnego.

W. Dawidowicz podzielił normy prawa administracyjnego materialnego na normy prawne regulujące stosunki społeczne bezpośrednio oraz regulujące te stosunki pośrednio. Działanie pierwszej grupy norm prawnych polega jego zdaniem na „uruchomieniu w świadomości adresata normy procesów motywacyjnych skłaniających do zachowań zgodnych z normą”, natomiast zachowanie się w sposób zgodny lub niezgodny z daną normą określa się odpowiednio mianem przestrzegania lub nieprzestrzegania prawa². Z kolei działanie norm pośrednio regulujących stosunki społeczne wyraża się w procesie ich stosowania przez właściwy

¹ J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 443.

² W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 12.

organ, polegającym na ustaleniu „w stosunku do danego podmiotu i w danej sytuacji wiążących konsekwencji normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym”³. Podobnego podziału norm prawa administracyjnego dokonał T. Woś. Normy należące do pierwszej z wyszczególnionych przez niego kategorii – normy bezpośrednio wiążące, bezpośrednio skuteczne – wywołują skutki automatycznie z chwilą pojawienia się normatywnego stanu faktycznego (przewidzianego w zakresie zastosowania normy). Skutki te następują z mocy samego prawa (*ipso iure*). Natomiast normy należące do drugiej kategorii, w sposób pośredni określające zachowanie swoich adresatów, do wyzwolenia skutków prawnych wymagają podjęcia odpowiednich czynności prawnych o charakterze konwencjonalnym. Normy określające zachowania adresatów w sposób pośredni stanowią, jak zaznaczył T. Woś, zasadniczą kategorię norm materialnego prawa administracyjnego⁴. Także J. Zimmermann zwrócił uwagę, że normy prawa administracyjnego materialnego mogą kształtować uprawnienia lub obowiązki adresatów bezpośrednio albo wymagają dla swej konkretyzacji odpowiedniego działania organu administracji publicznej⁵.

Ustalenie mechanizmu oddziaływania na adresatów norm prawa administracyjnego materialnego pośrednio kształtujących sytuację prawną wymaga uprzedniego wyjaśnienia pojęcia stosowania prawa.

Z. Ziemiński podał dwa podstawowe znaczenia terminu „stosowanie prawa”. Pierwsze obejmuje czynienie przez dany podmiot użytku z przyznanego mu przez normę prawną upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej, wyznaczającej lub aktualizującej czyjś obowiązek prawny. Częściej jednak, jak podkreślił Z. Ziemiński, terminu „stosowanie prawa” używa się w węższym znaczeniu, odnosząc go jedynie do czynności organów państwa bądź podmiotów odgrywających podobną rolę (m.in. organów samorządowych), z kolei w odniesieniu do innych podmiotów używa się określenia „wykonywa-

³ W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 12.

⁴ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 41.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 91.

nie swego prawa” bądź „czynienie użytku ze swego prawa”⁶. Wskazany autor stwierdził również, że pojęcie stosowania prawa odnieść należy do stosowania konkretnej normy prawnej, a nie do stosowania prawa „w ogóle”⁷.

Również H. Rot wyróżnił dwa odmienne sposoby rozumienia pojęcia stosowania prawa – stosowanie prawa w ścisłym znaczeniu oraz w znaczeniu szerokim. Stosowanie prawa w ścisłym znaczeniu oznacza działanie (akty) prawne kwalifikujące konkretne indywidualne sytuacje (fakty, stosunki) według dyrektywy normy prawnej. W aktach stosowania prawa – do których wskazany autor zaliczył m.in. orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne – dochodzi do indywidualizacji norm prawnych w odniesieniu do konkretnych sytuacji faktycznych⁸. Stosowanie prawa w znaczeniu szerokim H. Rot określił jako realizowanie prawa, oznaczające wszelką działalność organów państwa, instytucji, urzędów, organizacji społecznych, jak również obywateli, która jest oparta na przepisach prawnych⁹.

Zgodnie z propozycją terminologiczną J. Wróblewskiego przez stosowanie prawa rozumieć należy „proces ustalenia przez organ państwa na podstawie norm prawa obowiązującego konsekwencji prawnych (pozytywnych lub negatywnych) faktów w sposób wiążący (dla określonych podmiotów). Rezultatem tego procesu jest decyzja stosowania prawa”¹⁰.

K. Pałęcki stwierdził z kolei, że stosowanie prawa to „proceduralne działanie upoważnionych prawem instytucji (najczęściej organów państwowych), mające na celu podjęcie decyzji o uprawnieniach lub/i obowiązkach prawnych indywidualnych podmiotów (osób) w konkretnych

⁶ Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 213–214.

⁷ Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 213.

⁸ H. Rot, *Wstęp do nauk o państwie i prawie. Część druga*, Wrocław 1978, s. 148.

⁹ H. Rot, *Wstęp...*, s. 149.

¹⁰ J. Wróblewski, *Stosowanie prawa (model teoretyczny)*, PiP 1967/3, s. 376.

sprawach, albo konsekwencjach prawnych przekroczenia przez te podmioty (osoby) uprawnień lub niedopełnienia przez nie obowiązków”¹¹.

Natomiast T. Leško określił stosowanie prawa jako „sytuację, w której podmiot czyni użytek z przyznanых mu uprawnień. Zazwyczaj stosowanie prawa odnosi się do prerogatyw organu państwa. Wtedy w odniesieniu do organów wykonawczych (administracyjnych) mówi się, że wykonują prawo, a w odniesieniu do sądownictwa, że stosuje prawo, natomiast pojęcie stosowania prawa przez podmiot niebędący organem państwa określa się jako «możliwość prawna» (zamiast kompetencji dokonania czynności prawnej, która służy temu podmiotowi)”¹².

W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie stosowania prawa rozumiane jest przeważnie tak, jak definiują je przedstawiciele teorii prawa.

W. Dawidowicz akcentował, że w wyniku procesu stosowania prawa dochodzi do stworzenia przez kompetentny organ, wobec niepodporządkowanego mu organizacyjnie adresata, określonej sytuacji prawnej, w związku z określoną sytuacją faktyczną i celem jej unormowania¹³.

Z kolei według J. Zimmermanna stosowanie prawa administracyjnego „polega – podobnie jak sądowe stosowanie prawa – na wyprowadzaniu z normy ogólnej (generalnej) i abstrakcyjnej normy zindywidualizowanej i konkretnej. Inaczej mówiąc, stosowanie tego prawa polega na konkretyzowaniu normy prawa materialnego w jednostkowym przypadku”¹⁴.

Podobnie L. Leszczyński stwierdził, że stosowanie prawa rozumieć należy jako „proces decyzyjny podejmowany i prowadzony przez kompetentny organ państwowy (lub inny podmiot wyraźnie upoważniony),

¹¹ K. Pałeczki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa 2003, s. 144.

¹² T. Leško [w:] T. Leško, M. Szadkowski, E. Wisłocki, *Prawoznawstwo*, Warszawa 1979, s. 18.

¹³ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-organizacyjnych*, Warszawa 1974, s. 114–115.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 352.

kończący się wydaniem wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym (indywidualnym i konkretnym)¹⁵.

Odmienne, bardziej złożony sposób definiowania terminu „stosowanie prawa” podał W. Chróścielewski. Autor ten stwierdził, że przyjąć należy możliwość posługiwania się pojęciem stosowania prawa w ujęciu szerokim oraz wąskim. Stosowanie prawa w ujęciu szerokim rozumieć należy jako każdą formę realizacji prawa, w tym również wydawanie przepisów wykonawczych, z tym jednak założeniem, że patrzy się na to zagadnienie z punktu widzenia normodawcy stanowiącego przepisy wyższej rangi. Natomiast z pozycji adresata przepisów generalnych mamy do czynienia ze stanowieniem prawa¹⁶. Jeżeli chodzi o stosowanie prawa w ujęciu wąskim, W. Chróścielewski wskazał znaczenie przyjęte przez J. Wróblewskiego, sprowadzające się do ustalania przez organ konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący dla określonych podmiotów, na podstawie obowiązujących norm prawnych, czego rezultatem jest ustalenie normy jednostkowej i konkretnej¹⁷.

W teorii prawa wyróżnia się przeważnie dwa podstawowe modele (typy) stosowania prawa – stosowanie prawa typu sądowego oraz stosowanie prawa typu kierowniczego¹⁸. Modele te odnieść należy do wąskiego rozumienia pojęcia stosowania prawa.

Typ sądowy stosowania prawa charakteryzuje się następującymi cechami: (1) podmiot stosujący prawo nie jest osobiście zainteresowany w decyzji wydawanej na podstawie reguł od niego niezależnych, a ponadto nie pozostaje w żadnym stosunku służbowym i organizacyjnym wobec adresata decyzji; (2) podmiot stosujący prawo jest kompetentny w swym działaniu i stosuje prawo w sposób określony w przepisach proceduralnych; kompetencja organu jest kompetencją szczególną; (3)

¹⁵ L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 4.

¹⁶ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 31.

¹⁷ W. Chróścielewski, *Akt...*, s. 31.

¹⁸ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 9–11; Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 215–216.

W opracowaniu omówiono problematykę dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Zawarto w nim rozważania odnoszące się do przepisów regulujących postępowanie wyjaśniające, a także analizę praktycznych aspektów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego.

W poszczególnych rozdziałach przedstawiono zagadnienia:

- konstrukcji prawnej dowodu z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, w tym przedmiotu opinii biegłego, jej formy oraz elementów treści,
- aksjologicznych aspektów przeprowadzania dowodu z opinii biegłego oraz oceny takiego dowodu przez organ administracji publicznej,
- odpowiedzialności administracyjnej, karnej i cywilnej biegłego związanej z jego udziałem w postępowaniu,
- przeprowadzania w postępowaniu administracyjnym dowodu z operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.

Publikacja przeznaczona jest dla profesjonalnych pełnomocników działających w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym – adwokatów i radców prawnych. Książka stanowi również istotną pomoc dla urzędników prowadzących postępowania administracyjne i korzystających z opinii biegłych różnych specjalności. Zainteresuje także biegłych i rzeczoznawców majątkowych, gdyż odnosi się do ich praw i obowiązków.

Adam Bochentyn – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; specjalizuje się w tematyce jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, organizacji pozarządowych oraz dostępu do informacji publicznej; autor licznych publikacji naukowych, artykułów oraz glos; Członek Rady Instytutu Metropolitalnego - organizacji pozarządowej specjalizującej się w problematyce samorządu terytorialnego; ekspert LEX Navigator Postępowanie Administracyjne.



ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8187-450-2



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL