

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 20/2022

INSTYTUCJA ŚWIADKA W SAMORZĄDOWYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

dr Mariusz Paradowski

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że instytucja świadka jest częścią wielu sformalizowanych procedur. Dość istotnie wpisuje się ona w mechanizm postępowania cywilnego oraz postępowania karnego. Świadek spełnia również istotną rolę w sferze prawa kościelnego. Tutaj udział świadków niezbędny jest na etapie składania przez nupturientów przysięgi małżeńskiej. Niemniej jednak instytucja świadka jest także ważnym zagadnieniem prawnym na gruncie postępowania administracyjnego prowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego przez organ administracji publicznej. Urzędnicze spojrzenie na procedurę administracyjną sprawia, że charakter normatywny tej instytucji wciąż wymusza konieczność dyskusji na temat standardów przesłuchiwanie świadków, sposobów weryfikowania ich zeznań oraz ustalania mocy dowodowej całego materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy administracyjnej. Trzeba pamiętać, iż zeznania świadków często bywają sprzeczne. Rodzi to obowiązek po stronie organu administracji publicznej do wnikliwej analizy składanych przez świadków zeznań, które niejednokrotnie u podstaw pracy urzędniczej wywołują potrzebę zaangażowania umiejętności psychologicznego i socjologicznego spojrzenia na dowód z zeznań świadka. Całokształt tych okoliczności zachęca do rozważań merytorycznych w polu procedury administracyjnej opierającej się na gromadzeniu materiału dowodowego z udziałem świadków.

2. Pojęcie świadka w świetle postępowania administracyjnego

Trudno nie zauważyć, że pojęcie świadka jest elementarnym terminem prawa procesowego. Podstawowym aktem normatywnym regulującym wymienioną problematykę jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego[1]. Niniejszy akt normatywny nie zawiera definicji legalnej świadka. Jednak termin świadka pozostaje kluczowym środkiem dowodowym. Zgodnie z treścią przepisu 75 § 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Na temat środków dowodowych interesująco wypowiada się linia orzecznicza, która traktuje dowód z zeznań świadka na równi z pozostałymi środkami dowodowymi.

Stanowisko judykatury:

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie: „w procedurze opartej na k.p.a. przyjmuje się zasadę równej mocy środków dowodowych, nie wprowadzając ograniczeń co do rodzaju dowodów, którym należy przyznać pierwszeństwo w ustaleniu istnienia danego faktu”[2]. Według z kolei wyroku WSA w Warszawie: „kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje zatem dowodów "mocniejszych" oraz "słabszych", przyjmując zasadę równej mocy środków dowodowych”[3.]

Na temat świadka wypowiada się również doktryna prawnicza. B. Adamiak oraz J. Borkowski odnotowali, że: „świadkiem nazywamy osobę fizyczną, która w postępowaniu dotyczącym praw i obowiązków innego podmiotu składa zeznanie o faktach spostrzeżonych lub o których otrzymała wiadomości od innych osób”[4]. Taki stan rzeczy oznacza, że świadkiem może pozostać osoba będąca bezpośrednim obserwatorem zdarzenia lub podmiot dysponujący określoną wiedzą „ze słyszenia”. Co więcej, wśród podmiotów prawnych świadkiem będzie wyłącznie osoba fizyczna. Innymi słowy, racjonalny prawodawca pozbawia możliwości występowania w charakterze świadka osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej. Za takim argumentem niewątpliwie przemawiają wartości logiki prawniczej. Trudno bowiem postrzegać w kategoriach świadka podmiot sztuczny, niespersonalizowany, nie posiadający cech osobowy fizycznej. W podobny sposób pojęcie świadka definiuje I. Nowak. Jego zdaniem: „świadkiem jest osoba fizyczna posiadająca określone informacje, które według oceny strony lub organu prowadzącego postępowanie mogą się przyczynić do wyjaśnienia sprawy administracyjnej. Świadców składają zeznania co do faktów, o których dowiedzieli się od innych osób”[5]. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski oraz A. Wiktorowska natomiast podkreślili, iż: „dowód z zeznań świadków obok dowodu z dokumentów jest to najczęściej stosowany środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym”[6]. Na ten temat wypowiada się również judykatura.

Stanowisko judykatury:

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: „niewłaściwe jest zastępowanie zeznań świadków "notatkami z rozmów" a także konfrontowanie treści notatek z treścią oświadczeń złożonych przez świadków w okresie wcześniejszym /po uprzedzeniu ich o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań/ w celu wykazania, iż oświadczenia nie są wiarygodny”[7].

[1] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052

[2] Wyr. WSA w Szczecinie z dnia 3 września 2020 r., II SA/Sz 29/20, CBOSA

[3] Wyr. WSA w Warszawie z dnia 6 września 2013 r., VI SA/Wa 565/13, CBOSA

[4] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2012, s. 220

[5] I. Nowak, Postępowanie administracyjne, Kielce 2012, s. 201-202

[6] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2015, s. 112

[7] Wyr. NSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 1989 r., II SA 666/88, CBOSA

3. Kategorie podmiotów wyłączonych z mocy prawa spod możliwości występowania w charakterze świadka

Stosownie do treści przepisu art. 82 k.p.a. **świadkami nie mogą być: osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń, osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy oraz duchowni co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.**

W świetle powyższego zróżnicowania należy zauważyć, że ocena dysponowania przez świadka zdolnością prawną oraz zdolnością do czynności prawnych nie posiada większego znaczenia dla kwalifikowania osoby fizycznej za świadka w sprawie administracyjnej. Zdolność człowieka do występowania w charakterze świadka postrzegana jest przez pryzmat aktualnej i fizycznej zdolności do spostrzegania oraz komunikowania swoich spostrzeżeń. Oceny tej dokonuje organ prowadzący postępowanie administracyjne. Zdaniem B. Adamiak oraz J. Borkowskiego: „osoba, która ma niezakłóconą zdolność spostrzegania, a z racji pewnych utonności może komunikować swoje spostrzeżenia w sposób zrozumiały dla niektórych osób, na przykład za pomocą alfabetu głuchoniemych, może być powołana w charakterze świadka, jeżeli zapewni się jednocześnie udział biegłego w postępowaniu”[8]. Prezentowane w komentarzu argumenty wydają się słuszne i prawidłowe. Percepcyjnie niepełnosprawne osoby fizyczne zwykle bywają świadkami ważnych zdarzeń z punktu widzenia procesowego, lecz z uwagi na ograniczone możliwości do językowego formułowania i wyrażania myśli powinny mieć możliwość do niestandardowego sposobu świadczenia o istotnych okolicznościach dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Trudności w artykulacji głosowej nie mogą wykluczać osób fizycznych spośród podmiotów mogących występować w charakterze świadka.

Stanowisko judykatury:

W ocenie judykatury wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: „odmowa wiary świadkom, bez ich przesłuchania w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, wyłącznie z powodu ich wieku i upływu czasu, narusza przepisy art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a”[9].

Odmiernym ograniczeniem podmiotowym wyłączającym osobę fizyczną spod możliwości występowania w charakterze świadka jest nałożenie na wymienioną osobę powinności zachowania tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą. Podstawę prawną strunowi tutaj ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[10]. W myśl treści przepisu art. 4 tej ustawy informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych. Zasady zwalniania od obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych oraz sposób postępowania z aktami spraw zawierającymi informacje niejawne w postępowaniu przed sądami i innymi organami określają przepisy odrębnych ustaw. Tryb zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” zawiera dodatkowo ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra[11].

[8] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz, Warszawa 2016, s. 170

[9] Wyr. NSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2005 r., II OSK 277/05, CBOSA

[10] t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 742

[11] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2073, 2448

Innym ograniczeniem podmiotowym wyłączającym osobę fizyczną spod możliwości wstępowania w charakterze świadka jest posiadanie statusu duchownego oraz dysponowanie faktami objętymi tajemnicą spowiedzi. Ważne stanowisko w tej sprawie wynika z poglądów doktryny prawniczej. R. Kędziora odnotował, że: „duchowni wszystkich uznanych związków wyznaniowych w których instytucja spowiedzi istnieje z nakazu religijnego, nie mogą być świadkami co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi”[12]. Powyższy przypadek wynika nie tylko z przepisów formalnego prawa administracyjnego, ale także z norm prawa kanonicznego. Zgodnie z treścią kan. 983 § 1 kodeksu prawa kanonicznego[13] promulgowanego przez papieża Jana Pawła II w dniu 25 stycznia 1983 roku tajemnica sakramentalna jest nienaruszalna; dlatego absolutnie nie wolno spowiednikowi słowami lub w jakikolwiek inny sposób i z jakiegokolwiek przyczyny w czymkolwiek zdradzić penitenta. Co ważne, naruszenie tajemnicy spowiedzi przez spowiednika zagrożone jest nawet sankcją ekskomuniki.

4. Prawo do odmowy zeznań

Instytucja prawa do odmowy zeznań jest częścią procedury administracyjnej. Wedle treści przepisu art. 83 § 1 k.p.a. **nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem małżonka strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz jej powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.** W płaszczyźnie normatywnej za **wstępnego** uznaje się rodzica strony, natomiast zstępnym pozostaje pełnoletnie lub małoletnie dziecko. **Powinowactwo pierwszego stopnia** z kolei należy rozumieć przez pryzmat relacji strony w stosunku do rodziców współmałżonka. **Opieka i kuratela** są instytucjami prawa prywatnego. Podstawę prawną stanowi tutaj ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny[14]. Stosownie do treści przepisu art. 13 § 2 k.c. dla ubezwłasnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje on jeszcze pod władzą rodzicielską. W myśl z kolei przepisu art. 16 § 2 k.c. dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo ustanawia się kuratelę. Należy pamiętać, że osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw. Osoba pełnoletnia może być natomiast ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw.

Przepisy prawa procesowego nakładają na świadka sankcje karne w przypadku uchylenia się spod ciężącego obowiązku złożenia zeznań w sprawie administracyjnej. Wedle treści przepisu art. 88 k.p.a. **kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się, mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny jako świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 200 zł.** Na postanowienie o ukaraniu grzywną służy zażalenie. Organ, który nałożył karę grzywny, może na wniosek ukaranego, złożony w ciągu siedmiu dni od daty otrzymania zawiadomienia o ukaraniu, uznać za usprawiedliwioną nieobecność lub odmowę zeznania, wydania opinii albo okazania przedmiotu oględzin i zwolnić od kary grzywny. Na odmowę zwolnienia od kary służy zażalenie.

[12] R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz, Warszawa 2011, s. 463

[13] <https://sip.lex.pl/akty-prawne/akty-korporacyjne/kodeks-prawa-kanonicznego-286754792>

[14] t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, 2320, z 2021 r. poz. 1509, 2459

Co istotne, ukaranie grzywną nie wyklucza możliwości zastosowania do opornego świadka środków przymusu przewidzianych w przepisach szczególnych. Trzeba dodać, że wśród grupy środków przymusu klasycznym przykładem takiego środka jest doprowadzenie świadka do organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie w asyście organów ścigania.

5. Prawo do odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie

Institucja prawa do odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie również została uregulowana w normach procesowego prawa administracyjnego. W myśl treści przepisu art. 83 § 2 k.p.a. **świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub jego bliskich wymienionych w § 1 na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej**. O odpowiedzialności karnej w sposób szeroki wypowiada się prawo karne. W odniesieniu do tej kategorii pojęciowej R. Kędziora dostrzegł, iż: „w piśmiennictwie przyjmuje się szerokie rozumienie tego pojęcia, obejmując nim odpowiedzialność karno-administracyjną, karną skarbową, **odpowiedzialność** w sprawach o wykroczenia, a nawet dyscyplinarną”[15]. Termin **hańby** z kolei determinowany jest rozumieniem lingwistycznym. Zdaniem A. Marekwii: „pojęcie hańby należy ujmować w znaczeniu powszechnie przyjętym poprzez odniesienie do obiektywnego systemu wartości moralnych i obyczajowych przyjętych w danym społeczeństwie. W takim znaczeniu przez hańbę rozumie się niesławę, utratę uznania społecznego, umniejszenie czci lub ich wartości obyczajowej”[16]. W podjętym obszarze problemowym istnieje ugruntowane rozumienie **szkody majątkowej**. A. Sinkiewicz za T. Dybowskiem wskazała, że: „szkoda majątkowa jest to uszczerbek w dobrach i interesach mających wartość majątkową, tzn. taką wartość, która daje się wyrazić w pieniądzu. Ze szkodą majątkową mamy również do czynienia, gdy naruszone dobro samo nie ma wartości majątkowej, ale może być przywrócone do poprzedniego stanu przez nakłady o charakterze majątkowym albo gdy naruszenie dobra niemajątkowego pociąga za sobą naruszenie interesów majątkowych (np. koszty wynikłe z uszkodzenia ciała)”[17].

Stanowisko judykatury:

W ocenie Sądu Najwyższego w Warszawie wyrażonym w wyroku: „szkodę majątkową stanowi różnica między obecnym stanem majątkowym poszkodowanego a tym stanem, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę”[18].

Termin bezpośredniej szkody majątkowej wiąże się natomiast z zagrożeniem jej wystąpienia dla świadka w związku ze złożeniem zeznań. Znamiennym zagadnieniem prawnym pozostaje również obowiązek zachowania **tajemnicy prawnie chronionej**, który zasadniczo nie podlega wyłączeniu w stosunku do świadka. Z. R. Kmieciak zaznaczył, iż: „organ administracji publicznej nie może zwolnić osoby związanej tajemnicą zawodową z obowiązku zachowania tej tajemnicy, może natomiast przesłuchać ją na okoliczności objęte tą tajemnicą, jeśli osoba taka nie zastrzeże się tajemnicą zawodową”[19]. Oznacza to, że świadek składający zeznania w sprawie administracyjnej nie ujawnia treści informacji prawnie chronionej stanowiącej tajemnicę zawodową, lecz wyjaśnia okoliczności, w których posiadał niniejszą tajemnicę. Obowiązek zachowania tej tajemnicy spoczywa na każdej osobie dysponującej tajemnicą zawodową rozumianą przez pryzmat norm prawa pracy, w szczególności przedstawicieli służby medycznej, przedstawicieli zawodów prawniczych *etc.*

[15] R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz, Warszawa 2011, s. 466

[16] M. Marekwia, Odmowa odpowiedzi na poszczególne pytania w ogólnym postępowaniu administracyjnym – zagadnienia wybrane [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, praca zbiorowa pod red. J. Filipka, Kraków 2003, s. 384

[17] A. Sinkiewicz, Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym [w:] Rejent nr 2, Warszawa 1998, s. 65

[18] Wyr. SN w Warszawie z dnia 11 lipca 1957 r., II CR 304/57, OSNCP 1958, nr 3, poz. 76

[19] Z. R. Kmieciak, Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym [w:] Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny z. 2, Poznań 2008, s. 95

W ocenie B. Adamiak oraz J. Borkowskiego: „świadek, który powołuje się na prawo odmowy odpowiedzi na pytanie powinien wskazać, że odpowiedź na to pytanie mogłaby wiązać ze sobą negatywne konsekwencje wymienione w art. 82 § 2 k.p.a. zarówno dla niego jak i jego bliskich osób. Oprócz tego świadek winien jest wskazać istnienie więzów bliskości pomiędzy nim a osobami, które mogłyby być narażone na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową wskutek odpowiedzi świadka na pytanie”[20].

6. Wezwanie świadka do złożenia zeznań

Punktem wyjścia dla inicjowania dowodu z zeznań świadka jest prawidłowe wezwanie podmiotu do złożenia zeznań. Instytucja wezwania znalazła uregulowanie w treści przepisu art. 50 § 1 k.p.a. W myśl tego przepisu **organ administracji publicznej może wzywać do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych**. Wymaga wyjaśnienia fakt, iż świadek nie może działać przez pełnomocnika wzorem strony. Umożliwienie świadkowi takiego działania byłoby swoistym zaprzeczeniem charakteru prawnego dowodu z zeznań świadka. Wiedza o okolicznościach mających znaczenie dla sprawy znajdująca się w posiadaniu świadka może być przekazana organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie administracyjne wyłącznie osobiście z uwagi na indywidualny i bezpośredni stosunek świadka względem faktu będącego przedmiotem wyjaśnienia. P. Bronny odnotował, że: „w przypadkach, w których osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonej czynności lub przyjąć wyjaśnienie albo przesłuchać osobę wezwaną w miejscu jej pobytu, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich znajduje się ta osoba”[21].

Redagując treść wezwania świadka do złożenia zeznań należy pamiętać o warunkach formalnych. W tym przypadku **w wezwaniu należy wskazać: nazwę i adres organu wzywającego oraz imię i nazwisko wzywanego świadka, oznaczenie okoliczności prowadzenia środka dowodowego, obligatoryjność osobistego stawiennictwa, termin stawiennictwa oraz skutki prawne niezastosowania się na wezwanie**. Dokument powinien być opatrzony podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego. W sprawach niecierpiących zwłoki wezwania można dokonać również telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności. Wezwanie dokonane w powyższy sposób powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie. Na temat wezwania interesująco wypowiada się orzecznictwo sądowno-administracyjne.

Stanowisko judykatury:

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: „organ administracji publicznej został wyposażony w uprawnienie do wykorzystania instytucji wezwań we wszystkich tych sytuacjach, gdy jest to jego zdaniem niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych”[22].

Z instytucją wezwania związana jest instytucja doręczenia zwykłego oraz instytucja doręczenia zastępczego. Wezwanie powinno być doręczone świadkowi co najmniej na 7 dni przed terminem stawiennictwa. Normy formalnego prawa administracyjnego wskazują, że pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy albo na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych. W przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorostemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi.

[20] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz, Warszawa 2016, s. 172-173

[21] P. Bronny, Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Bielsko Biala 2016, s. 63

[22] Wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2007. VI SA/Wa 864/07, CBOSA

O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania. W razie niemożności doręczenia pisma w powyższy sposób placówka pocztowa przechowuje pismo przez okres 14 dni. Jeżeli doręczycielem jest pracownik organu prowadzącego postępowanie administracyjne, pismo składa się na okres 14 dni w aktach sprawy. W takiej sytuacji zawiadomienie o pozostawieniu pisma (awizo) wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia awizowania umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata. W przypadku niepodjęcia przesyłki we wskazanym terminie, pozostawia się powtórne zawiadomienie (awizo) o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego awizo. Upływ tego terminu jest momentem skutecznego doręczenia korespondencji.

7.Procedura przesłuchania świadka

Omawiając instytucję świadka w samorządowym postępowaniu administracyjnym nie wolno pominąć problematyki dotyczącej procedury składania zeznań. Warto zauważyć, że pracownicy struktur samorządowych prowadzący sprawy administracyjne, gromadzący materiał dowodowy przy wykorzystaniu środków dowodowych, podążając w kierunku rozstrzygnięcia sprawy często stają przed wyzwaniem wyjaśnienia okoliczności sprawy z wykorzystaniem przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka. Mając na względzie skuteczność tego środka dowodowego w dotarciu do prawdy obiektywnej ważne jest stworzenie odpowiednich warunków dla czynności procesowych przesłuchań, które powinny odbywać się przyjaznej dla świadka atmosferze.

Należy odnotować, że **czynności procesowe związane z koniecznością przesłuchania świadka powinny być poprzedzone odformalizowanym kontaktem personalnym ze świadkiem w granicach zachowania etyki urzędniczej.** Taki stan rzeczy ma na celu **stworzenie komfortowych warunków psychologicznych w procedurze składania zeznań. Świadek powinien powziąć przeświadczenie istnienia pozytywnego stosunku pracownika organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie względem własnej osoby.** Przedmiotowa sytuacja nie tylko pozwala na urzeczywistnienie zasady zaufania obywatela do państwa obecnej w sferze demokratycznego państwa prawnego, ale również przyczynia się do efektywnego, **pozbawionego chaosu procesu składania przez świadka zeznań** przebiegającego w atmosferze spokoju i poczucia bezpieczeństwa.

Kontakt personalny urzędnika i świadka powinien rozpocząć się od swobodnej i niezobowiązującej rozmowy mającej miejsce na etapie powitania. Nie jest to faza stricte przesłuchania procesowego. W tym momencie świadek powinien zostać poinformowany o powodach wezwania. Przed odebraniem zeznania organ administracji publicznej uprzedza świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Podstawę prawną stanowi ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny[23]. Wedle treści przepisu 233 k.k. kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Jeżeli sprawca tego czynu zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Co więcej, nie podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań ten, kto zeznaje nieprawdę, nie wiedząc o prawie odmowy zeznania lub odpowiedzi na pytania.

[23] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, 2447

Po odebraniu przyrzeczenia od świadka ma miejsce **weryfikacja tożsamości świadka** oraz rozpoczyna się **faza przesłuchania jego przesłuchania**. W tym miejscu odbywa się doprecyzowanie, na jaką okoliczność świadek został wezwany na przesłuchanie. Urzędnik rozpoczyna ten etap od najbardziej ogólnego **pytania skierowanego do świadka: „Co świadek wie w tej sprawie?”**. Należy umożliwić świadkowi swobodę wypowiedzi nie przerywając sentencji myślowych. Jej zaktócanie powoduje utratę myśli, co zaburzą ciąg przyczynowo-skutkowy oraz może prowadzić do nieujawnienia istotnych faktów. Jeżeli świadek nie potrafi płynnie i samodzielnie formułować myśli urzędnik powinien zadać **pytania pomocnicze** w sposób ułatwiający formułowanie myśli. Nigdy jednak pytania nie mogą sugerować świadkowi odpowiedzi. Umiejętność właściwego prowadzenia przesłuchań jest niezwykle cenną zdolnością pracownika prowadzącego postępowanie dowodowe. Warto dodać, że postępowanie administracyjne pod względem formalnym nie powinno odzwierciedlać modelu postępowania sądowego w fazie przesłuchań. Co prawda, miejscem składania zeznań nie jest sala rozpraw, lecz gabinet urzędowy. Niemniej świadek nie może odczuwać pejoratywnych emocji adekwatnych sposobowi traktowania oskarżonego w postępowaniu karnym. **Budowanie przez urzędnika wysokiego stanu napięcia emocjonalnego na pewno nie przyczyni się do dostatecznego wyjaśnienia okoliczności sprawy** przy wykorzystaniu dowodu z przesłuchania świadka. Świadek ten eskalowany stanem subiektywnego zagrożenia, obawiając się o swoją pozycję procesową będzie konfabulował w sprawie administracyjnej. **Procedura przesłuchiwanie świadka powinna zakończyć się zdaniem podsumowującym: „Czy świadek chciałby jeszcze coś dodać w tej sprawie”?**

Koleją fazą procesową jest **etap protokolarny**. Stosownie do treści przepisu art. 67 § 1 i § 2 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. **W szczególności sporządza się protokół przesłuchania strony, świadka i biegłego**. Co ważne, sporządzony przez urzędnika **protokół powinien być odczytany, a następnie podpisany przez wszystkich uczestników procedury przesłuchania świadka**.

8. Oświadczenie osoby fizycznej o posiadaniu określonych informacji

Nie może umknąć uwadze fakt, iż zeznanie świadka może być złożone wyłącznie w formie ustanej. Za takim argumentem przemawia linia orzecznicza.

Stanowisko judykatury:

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku: „pisemne oświadczenie osoby fizycznej co do sporządzonych przez nią faktów nie może być utożsamiane z dowodem z zeznań świadka. Oświadczenie takie ma bowiem charakter dokumentu prywatnego, w związku z tym jego wartość dowodowa jest odmienna od wartości dowodu z zeznań świadka”[24]. W odrębnym wyroku sąd ten uznał, że: „przepisy k.p.a. dopuszczają możliwość złożenia na piśmie zeznań przez osoby fizyczne (argument z art. 50 § 1 k.p.a. i art. 54 § 1 k.p.a.), jednakże nie są to zeznania świadków w rozumieniu art. 83 § 3 k.p.a., a jedynie pisemne oświadczenia osób fizycznych o posiadaniu określonych informacji”[25].

[24] Wyr. NSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2003 r., I SA 2282/01. CBOSA

[25] Wyr. NSA w Warszawie z dnia 20 października 2005 r., II OSK 124/05, CBOSA

Podsumowanie

Paradygmat interpretacyjny pojęcia świadka dość jednoznacznie ustalony został w polskim systemie prawnym. Literatura prawnicza, ustawodawstwo krajowe oraz orzecznictwo sądowno-administracyjne w sposób spójny oraz koherentnie zbieżny wypowiadają się na temat instytucji świadka w samorządowym postępowaniu administracyjnym. Nie wolno jak zapomnieć, że etymologiczne spojrzenie za ten termin skłania do uznania, iż wymienione słowo nawiązuje do percepcji zmysłowej określonego zdarzenia. I tak, w przypadku gdy takie zdarzenie wykazuje znaczenie normatywne, wówczas osoba dysponująca wiedzą na jego istnienie oraz otrzyma stosowane wezwanie, nabywa procesowy status świadka.

Tematyka dotycząca analizowanej instytucji prawnej może wydawać się prosta i nieskomplikowana. Podejmując działania procesowe łatwo jednak zdeprecjonować znaczenie środka dowodowego w postaci zeznań świadka. **Niewłaściwe przygotowanie do procedury przesłuchania świadka może przyczynić się do utraty cennego dowodu w sprawie lub zniekształcenia treści informacji, co wpływa na deformację materiału dowodowego** oraz uniemożliwia dotarcie do prawdy obiektywnej będącej zasadniczym celem postępowania administracyjnego. Warto zatem dyskutować w polu praktyki urzędniczej na temat standardów normatywnych i psychologicznych prowadzenia przesłuchań. Niewątpliwie instytucja świadka ewoluowała wraz z upływem czasu, dostosowując się do kultury prawnej, mechanizmów pracy urzędniczej oraz uprawnień i obowiązków świadków. Regulacje ustawowe wydają się wystarczające dla uregulowania tej instytucji prawnej. Istotny brak dostrzega się jedynie w polu luki prawnej związanej **z zapisem obrazu i dźwięku zeznań składanych przez świadka**. W postępowaniach sądowych taka forma utrwalania zeznań stała się faktem. Warto zatem dywagować o tej potrzebie również w płaszczyźnie formalnego prawa administracyjnego. Dotychczasowe ustalenia poczynione w tym opracowaniu mają za zadanie przybliżyć sposób funkcjonowania rozwiązań prawnych dotyczących świadka, ułatwić sposób urzędniczego procedowania oraz usystematyzować istniejącą wiedzę.

O AUTORZE

dr Mariusz Paradowski - doktor nauk prawnych, kwalifikacje III stopnia uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Dysertację doktorską pt. Pozwolenie budowlane napisał pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Józefa Filipka. Był słuchaczem studiów podyplomowych z zakresu prawa, ekonomii i pedagogiki: w Warszawskiej Szkole Zarządzania – Szkole Wyższej w Warszawie, Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie, Politechnice Częstochowskiej oraz Wyższej Szkole Zarządzania w Częstochowie. Studia magisterskie ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Warszawa, sierpień 2022
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa