

# Niezdolność świadków do spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu podatkowym



**Andrzej Paduch**

*Doktor nauk prawnych, adwokat specjalizujący się w sprawach z zakresu prawa administracyjnego. W pracy badawczej koncentruje się na zagadnieniach związanych z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym oraz postępowaniem egzekucyjnym w administracji.*

✉ [nauka@andrzejpaduch.pl](mailto:nauka@andrzejpaduch.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-0033-011X>

## ***The Incapability of Perception and Communication of Observations by Witnesses under Administrative and Tax Proceedings***

---

*The study discusses main issues arising from the regulation of witnesses' incapability of perception and communication of observations under Polish administrative and tax proceedings. The proper collecting of evidences is the core matter of administrative and tax proceedings. In cases where hearing witnesses is necessary, identifying a group of persons capable of testifying is a key element in order to guarantee proper factual findings. Polish procedural law, administrative and tax law in detail, defines this circle by establishing groups of people who are incapable of testifying. The key group of persons incapable of testifying consists of those who are unable to perceive or communicate their own observations. That wording, used in the regulation of the Polish Code of Administrative Proceedings and Tax Ordinance, is inexact. In order to specify the group covered by the scope of this provision it is necessary to use not only textual, but also substantive interpretation. It is important to highlight that an interpretation of Polish administrative and tax proceedings in the area of capability to testify includes international treaties and the Universal Declaration of Human Rights, the UN Convention of Rights of Persons With Disabilities, and the UN Convention of Rights of The Child. The interpretation should also include science and medicine results.*

---

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, postępowanie podatkowe, dowód, świadek, zeznanie

**Key words:** administrative proceedings, tax proceedings, evidence, witness, testimony

Prawidłowe przeprowadzenie dowodów ma fundamentalne znaczenie dla wyniku każdego postępowania – w szczególności postępowania administracyjnego i podatkowego. Wyczerpujące zgromadzenie materiału dowodowego ma decydujący wpływ na to, czy decyzja w swej treści będzie rzeczywistym odbiciem materialno- i formalnoprawnych przesłanek jej wydania. Na wagę prawidłowego zastosowania norm dotyczących postępowania dowodowego wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny<sup>1</sup>. Kwestia ta była również przedmiotem zainteresowania doktryny<sup>2</sup>.

W sprawach, w których dla prawidłowych ustaleń faktycznych niezbędne jest posłużenie się osobowymi źródłami dowodowymi, kluczowym elementem gromadzenia materiału dowodowego jest ustalenie kręgu osób zdolnych do wystąpienia w postępowaniu w roli świadka, rozumianego jako osoba trzecia, która była w stanie i miała możliwość spostrzec poza postępowaniem okoliczności dla niego istotne i która ma obowiązek zeznawać<sup>3</sup>. Polskie ustawy procesowe określają ten krąg w sposób negatywny, ustanawiając zakazy dowodowe, to znaczy wskazując, z których zeznań dowód przeprowadzony być nie może.

1 Zob. np. wyroki NSA: z 19 lutego 1981 r., SA 234/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 23; z 16 listopada 1984 r., II SA 1223/84, ONSA 1984, z. 2, poz. 109; z 7 maja 1985 r., II SA 318/85 (podaje za: E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2008, s. 127); z 27 kwietnia 2006 r., II OSK 596/05; z 28 sierpnia 2007 r., I OSK 1208/06; z 12 lipca 2016 r., II OSK 2688/14; z 21 kwietnia 2017 r., II GSK 2111/15; z 5 lipca 2017 r., I OSK 1018/16; z 12 września 2017 r., II GSK 3389/15; z 13 grudnia 2017 r., I OSK 1346/17; z 18 stycznia 2018 r., II OSK 824/16; z 15 lutego 2018 r., II OSK 1787/17; z 20 marca 2018 r., II GSK 1691/16. Orzeczenia, przy których nie został wskazany publikator, pochodzą z Bazy Orzecznictwa NSA na stronie internetowej [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) (dostęp: 14.06.2018).

2 Zob. np. B. Bogomilski, *Postępowanie dowodowe*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1974, nr 25; B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, nr 665; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.

3 K. Piasecki (w): K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1996, s. 838.

W kontekście procedury administracyjnej podstawowe znaczenie ma przepis art. 82 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Zgodnie z jego treścią, świadkami nie mogą być:

- 1) osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń;
- 2) 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;
- 3) duchowni co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.

Analogicznie, stosownie do art. 195 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>5</sup>, świadkami nie mogą być:

- 1) osoby niezdolne do postrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń;
- 2) 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;
- 3) duchowni prawnie uznanych wyznań – co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.

Z powyższych przepisów wynika, że w postępowaniu administracyjnym i podatkowym organ, gromadząc dowody, w przypadku każdej osoby mogącej wystąpić w roli świadka ma obowiązek ustalić, czy nie zachodzi jedna z wymienionych powyżej okoliczności, a w przypadku jej stwierdzenia – powinien osobę tę z kręgu świadków wyłączyć. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny i obciąża organ z urzędu – bez znaczenia, czy dana osoba wyraża gotowość do zeznawania jako świadek, czy nie<sup>6</sup>.

Niewątpliwie najbardziej normatywnie niedookreśloną grupą z art. 82 k.p.a. są osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń<sup>7</sup>.

4 T.j. Dz.U. 2017, poz. 1257, dalej: k.p.a.

5 T.j. Dz.U. 2018, poz. 800, dalej: o.p.

6 Z. Resich (w): Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1975, s. 443.

7 Należy jednakże odnotować, że w doktrynie kilkakrotnie zwracano uwagę na podobnie niedookreślony charakter

W wielu bowiem przypadkach ustalenie, że człowiek nie dysponuje możliwością prawidłowego oglądu rzeczywistości – lub zakomunikowania oglądu rzeczywistości – nie jest zadaniem łatwym. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że problem ten dotyczy znaczą-

językowych reguł wykładni, jak i dyrektyw funkcjonalnych oraz systemowych<sup>9</sup>.

Prawidłowe ustalenie kręgu osób niezdolnych do bycia świadkiem w rozumieniu art. 82 p. 1 k.p.a. (i bliźniaczego w sformułowaniu art. 195 p. 1 o.p.) wymaga



## **Prawidłowe ustalenie kręgu osób niezdolnych do bycia świadkiem w rozumieniu art. 82 p. 1 k.p.a. (i bliźniaczego w sformułowaniu art. 195 p. 1 o.p.) wymaga posłużenia się wieloma dyrektywami interpretacyjnymi, musi również uwzględniać stan nauki, w tym w szczególności medycyny oraz techniki. Wykładnia przepisów musi mieć charakter dynamiczny.**

nej liczebnie grupy osób<sup>8</sup>. Z tej przyczyny kwestia niezdolności do spostrzegania oraz niezdolności do komunikowania spostrzeżeń niewątpliwie wymaga pogłębionej analizy, przy uwzględnieniu zarówno

zatem posłużenia się wieloma dyrektywami interpretacyjnymi, musi również uwzględniać stan nauki, w tym w szczególności medycyny oraz techniki. Wykładnia omawianych przepisów musi mieć zatem charakter dynamiczny.

zakazu dowodowego dotyczącego duchownego, co do faktów, o których dowiedział się on podczas spowiedzi – zob. M. Jurzyk, *Ochrona spowiedzi w postępowaniu dowodowym a prawa penitenta i duchownego*, „Radca Prawny” 2004, nr 2, s. 67; B. Rakoczy, *Tajemnica spowiedzi w polskim postępowaniu cywilnym, karnym i administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 11–12, s. 126.

<sup>8</sup> Już sama liczba osób niepełnosprawnych – wśród których najliczniej zapewne wystąpią osoby niezdolne do wystąpienia w roli świadka – w Polsce utrzymuje się na poziomie kilku milionów osób (w roku 2002 – 54 567 tys., w roku 2011 – 46 970 tys.), z czego aż 20 proc. to osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym (źródło: *Rocznik Statystyczny RP*, Warszawa 2014, s. 212–213). Zob. także dane zamieszczone na stronie internetowej Biura Rzecznika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne>, dostęp: 14.06.2018).

<sup>9</sup> W doktrynie zwraca się uwagę, że punktem wyjścia przy interpretacji przepisów prawa administracyjnego jest zawsze wykładnia językowa. Dopiero w dalszej kolejności, gdy rezultat tej wykładni nie jest jednoznaczny, należy zastosować wykładnię funkcjonalną (uwzględniającą kontekst społeczny, polityczny, ekonomiczny i aksjologiczny) oraz systemową (koncentrującą się na, najogólniej rzecz ujmując, miejscu przepisu w systemie prawa). Więcej na ten temat Z. Duniewska, *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27.09.2006*, Kraków 2007, s. 662–665; W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 1, s. 21 i n. Zob. także S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 164 i n.

Prezentowane zagadnienie ma istotny wymiar praktyczny. Prowadzi bowiem do odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie odbierać – i jak traktować – oświadczenia składane w toku postępowania administracyjnego lub podatkowego przez osoby niepełnosprawne (w tym w szczególności – niewidome lub niesłyszące), chore psychicznie, po zażyciu substancji psychoaktywnych lub po spożyciu alkoholu czy wreszcie pozostające w trakcie leczenia przy użyciu środków ograniczających świadomość (np. morfina w leczeniu chorób nowotworowych).

Zbadanie omawianego zagadnienia dokonane zostanie przy wykorzystaniu metod dogmatycznoprawnej i komparatystycznej, polegających na analizie przepisów k.p.a., o.p., p.p.s.a., oraz aktów prawa europejskiego. Swoistym uzupełnieniem powyższego jest odwołanie się do orzecznictwa sądowego, przede wszystkim polskich sądów administracyjnych, jak również doktryny.

### 1. Zdolność spostrzegania i komunikowania spostrzeżeń a prawo międzynarodowe

Omówienie niniejszego zagadnienia rozpocząć należy od prezentacji uregulowań wskazującej kwestii w prawie międzynarodowym. Problematyka zdolności do bycia świadkiem nie jest oczywiście *per se* przedmiotem regulacji aktów prawa międzynarodowego – tym bardziej że problem badawczy zalicza się do sfery objętej niesporną w prawie międzynarodowym zasadą stosowania własnego prawa procesowego (*lex fori processualis*)<sup>10</sup>; pośrednio jednak do prezentowanych

kwestii odnoszą się te akty, które dotyczą praw człowieka, a w szczególności praw osób niepełnosprawnych. Dostrzeżenia wymaga również sformułowane w płaszczyźnie europejskiej prawo do dobrej administracji.

Fundamentem oceny legalności normatywnego określenia regulacji zdolności do bycia świadkiem w każdym krajowym porządku prawnym – w tym i polskim prawie administracyjnym – są oczywiście te akty prawa międzynarodowego, które stanowią swoisty kompas aksjologiczny dla całej społeczności międzynarodowej<sup>11</sup>. Przede wszystkim chodzi tu o Powszechną deklarację praw człowieka<sup>12</sup>. Jest ona bowiem swoistym punktem wyjścia dla określenia prawnej relacji państwo–obywatel, istotnej również w kontekście ustalania zdolności do składania zeznań. W Deklaracji ustanowiono w szczególności podmiotowość prawną każdego człowieka (art. 6), równość wobec prawa (art. 1), zakaz okrutnego lub poniżającego traktowania (art. 5) czy prawo do niezależnego i bezstronnego sądu (art. 10). Krajowe ukształtowanie procedury w zakresie ustalania kręgów świadków – a także praktyka stosowania tych przepisów – muszą pozostawać zatem w zgodzie z przytoczonymi powyżej wymogami. Innymi słowy, przy ustalaniu, czy dana osoba jest zdolna do złożenia zeznań, czy też nie, należy pamiętać o jej podmiotowości, godności, szacunku czy np. prawie do intymności. Wydaje się również, że istotne znaczenie może mieć także swoisty umiar w formułowanych wypowiedziach czy wręcz ocenach – kwestia ta będzie szczególnie istotna w kontekście osób niepełnosprawnych lub chorych psychicznie.

Omawiany problem rozwija Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.<sup>13</sup> Przy czym podkreślenia wymaga, że niepełnosprawni stanowią znaczną, lecz nie wyłączną grupę osób, której zdolność do bycia

10 Zasada stosowania własnego prawa procesowego określana jest w doktrynie jako „fundament współpracy międzynarodowej państw”. Zob. K. Przybyłowski, *Prawo prywatne międzynarodowe. Część ogólna*, Warszawa 1935, s. 184 (podają za: J. Jodłowski, *Zasady przewodnie polskiego międzynarodowego prawa procesowego cywilnego* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Prof. Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 119–145). Na gruncie polskiego prawa zasadę tę można wyłożyć z treści art. 7 Konstytucji, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zob. *Wyrok SN z dnia 7 grudnia 1973 r.*, II CZ 181/73, OSNP 1974, nr 3–4, poz. 25 z glosą J. Jodłowskiego, „Państwo i Prawo” 1976, nr 12; *Wyrok SN z dnia 6 marca 1975 r.*, II CR 848/75, OSNP 1976, nr 1, poz. 11; *Wyrok SN z dnia 6 lutego 1975 r.*, II CR 849/75, OSNP 1976, nr 1, poz. 11.

11 M. O’Flaherty wskazywane akty prawne określa jako wszechstronny korpus uznanego prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka. Zob. M. O’Flaherty, *Ochrona praw człowieka w dzisiejszej Europie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1, s. 50.

12 *Rezolucja Zgromadzenia ONZ 217/III A z dnia 10 grudnia 1948 r.*, <http://www.un-documents.net/a3r217.htm> (dostęp: 7.06.2018).

13 Dz.U. 2012, poz. 1169.

świadkiem może być kwestionowana. Niewątpliwie jednakże jest to grupa, w odniesieniu do której chyba najczęściej pojawić się mogą wątpliwości co do zdolności do wystąpienia w roli świadka – stąd też przytoczenie zapisów omawianej konwencji uznać należy za niezbędne.

Zgodnie z art. 1 Konwencji do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów – co może, w oddziaływaniu z innymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny

do wystąpienia w charakterze świadka oraz prawo do komunikacji z organem w sposób umożliwiający jej zarówno odbiór wiadomości (komunikatu), jak i jej przekazanie. Po drugie, z przepisu powyższego wyłożyć należy także zakaz takiego kształtowania przepisów prawa krajowego, które chociażby pośrednio wyłączałyby z kręgu świadków osoby niepełnosprawne tylko z powodu ich niepełnosprawności samej w sobie. Przepis ten wyraża zatem normę, która w istotny sposób ogranicza prawodawcę krajowego w stanowieniu prawa z zakresu procedury administracyjnej. Jest to



## **Szczególnym wymiarem jest ułatwianie korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille’a, komunikacji wspomagającej i alternatywnej oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się przez osoby niepełnosprawne, według ich wyboru.**

udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami. Strony Konwencji zobowiązują się do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (art. 4 ust. 1 Konwencji).

Szczególnym wymiarem powyższego jest – jak stanowi art. 21 Konwencji – ułatwianie korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille’a, komunikacji wspomagającej i alternatywnej oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się przez osoby niepełnosprawne, według ich wyboru. Przytoczony obowiązek państw ma fundamentalne znaczenie w kontekście ustalania kręgu świadków z kilku powodów. Po pierwsze, ustanawia on nakaz zapewnienia osobie niepełnosprawnej możliwości złożenia zeznań, którego korelatami są prawo tej osoby

również istotna wskazówka interpretacyjna przy stosowaniu prawa krajowego przez organy i sądy.

Znaczenie dla ustalania zdolności do składania zeznań ma także sformułowane w ramach szeroko rozumianego europejskiego porządku prawnego prawo do dobrej administracji. Rozumiane jest ono jako zespół wymagań prawnych, odnoszących się do działań administracji publicznej, które są na tyle spójne, jednoznaczne i precyzyjne, że można je traktować jako uniwersalne kryteria oceny prawidłowości rozwiązań ukształtowanych w systemach poszczególnych państw członkowskich<sup>14</sup>. W przedstawionym

14 Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (Tezy wystąpienia)* (w:) Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25.09.2002, Warszawa 2003, s. 18; A. Wentkowska, *Zasada dobrego administrowania w prawie wspólnotowym* (w:) G. Łaszczycza (red.),

rozumieniu prawo do dobrej administracji ujęte zostało przede wszystkim w – mającej już niewątpliwie charakter wiążący<sup>15</sup> – Karcie praw podstawowych, a ściślej – w jej art. 41.

Zgodnie z ust. 1 przytoczonego przepisu każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. W ust. 2 spreczowano, że prawo to obejmuje: (a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; (b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; (c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Na szczególną uwagę w kontekście zdolności spostrzegania i komunikowania spostrzeżeń w postępowaniu administracyjnym i podatkowym zasługuje przede wszystkim prawo do wysłuchania (*right to be heard*). Jakkolwiek prawo to rozumiane jest przede wszystkim jako skierowany do prawodawców krajowych nakaz opierania krajowej procedury administracyjnej na zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu<sup>16</sup>, to jednak wydaje się, że spełnienie wymogu rzetelności w załatwieniu sprawy wymaga zabezpieczenia także należytych warunków składania przez świadków zeznań – w tym w ogóle prawidłowego określania kręgu osób zdolnych do spostrzegania i komunikowania spostrzeżeń. Przy czym elementem tego zabezpieczenia będzie w szczególności umożliwienie złożenia zeznań przy uwzględnieniu indywidualnych potrzeb

świadka, wynikających ze szczególnych fizycznych lub intelektualnych jego warunków (w tym barier).

W prezentacji międzynarodowej perspektywy omawianego zagadnienia nie może zabraknąć nowego, niezwykle istotnego zbioru zasad procedury administracyjnej zaliczanych do kanonu tzw. sprawiedliwości proceduralnej – rozwiązań modelowych wypracowanych w ramach *ReNEUAL*<sup>17</sup>. Są one efektem prac badawczych specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, administracyjnego i europejskiego i zawierają wskazania co do kształtu procedury administracyjnej UE<sup>18</sup>. W założeniu autorów rozwiązanie to może być jednak stosowane także przez państwa członkowskie, które mogą przyjąć je jako własną, krajową procedurę administracyjną<sup>19</sup>. Projekt ten może mieć w przyszłości istotne znaczenie w kontekście interpretowania prawa administracyjnego. Omawiana kwestia nie jest jednakże przedmiotem głębszej analizy prezentowanego aktu. Jedynie ogólnie stanowi, że świadkowie mają obowiązek składać zeznania, jeżeli prawo tak przewiduje<sup>20</sup>.

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, że prawo międzynarodowe w ogólnym zarysie nakazuje tak kształtować i stosować krajowe przepisy proceduralne, aby przy ocenie zdolności do spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń przez świadków nie doszło do pogwałcenia praw podstawowych tych osób. W przypadku zaś, w którym komunikowanie spostrzeżeń przez świadka napotyka na bariery natury fizycznej lub psychicznej, obowiązkiem państwa jest zapewnienie świadkowi warunków, w których będzie on mógł w sposób pełny złożyć oświadczenia w tej właśnie roli.

*Prawo europejskie a funkcjonowanie organów administracji publicznej*, Sosnowiec 2003, s. 19 i n.

15 Zob. art. 6 ust. 1 *Traktatu o Unii Europejskiej* (Dz.Urz. C 326 z 2012 r., s. 13). Kwestia normatywnego charakteru Karty była przedmiotem szerokiego zainteresowania doktryny. Zob. np. B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych UE*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 10; R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych UE dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 52; M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie Lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 55 i n.

16 Zob. Z. Kmiecik (w:) Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 16.

17 Ang. *Research Network on EU Administrative Law*, przeł. Grupa Badawcza nad Europejskim Prawem Administracyjnym.

18 P. Craig i in. (w:) M. Wierzbowski i in., *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 32.

19 Tamże.

20 Zob. przepis art. III-15 ust. 1 *ReNEUAL* 2014: „Witnesses and experts shall be obliged to make a statement or prepare opinions, when the law specifically requires this”. Tekst jest dostępny na stronie internetowej *ReNEUAL*: [http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single\\_CaseDecision-Making\\_individualized\\_final\\_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf) (dostęp: 14.06.2018).



## 2. Miejsce regulacji zdolności w polskim postępowaniu administracyjnym i podatkowym

Przechodząc do analizy polskich rozwiązań prawnych co do omawianej kwestii, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na umiejscowienie regulacji zdolności do bycia świadkiem w postępowaniu administracyjnym i podatkowym w polskim systemie prawnym. Jak zostało to wskazane wcześniej, problematyka ta stanowi przedmiot regulacji art. 82 p. 1 k.p.a. i art. 195 p. 1 o.p. Zgodnie z pierwszym ze wskazanych przepisów świadkami nie mogą być osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrze-

Marginalnie wskazać trzeba, że w sposób identyczny jak w powyższych aktach prawnych omawianą kwestię uregulowano w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>23</sup>. Zgodnie z art. 59 p. a) tego aktu nie mogły być badane w charakterze świadków „osoby niezdolne do udzielania swoich spostrzeżeń oraz osoby, które były niezdolne do spostrzeżenia faktu, mającego być udowodnionym”.

Językowa analiza wskazywanych przepisów nakazuje przyjąć, iż ustawodawca uznaje sytuację, w której dana osoba fizyczna posiada zdolność do bycia świadkiem jako zasadę, od której wyjątki muszą być



**Językowa analiza nakazuje przyjąć, że ustawodawca uznaje sytuację, w której dana osoba fizyczna posiada zdolność do bycia świadkiem jako zasadę, od której wyjątki muszą być ujęte *expressis verbis* w przepisie ustawy.**

zeń. Drugi ze wskazanych przepisów ma brzmienie w istocie identyczne; ustawodawca zastąpił w nim jedynie słowo „spostreżeń” nowszą, jak się wydaje, formą „postrzeżeń”. W obu przypadkach regulacja zdolności do bycia świadkiem zamieszczona została w rozdziałach poświęconych przeprowadzaniu dowodów w postępowaniu<sup>21</sup> i poprzedza przepisy stanowiące o przysługującym świadkom prawie odmowy zeznań i prawie odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie<sup>22</sup>. Z powyższego płynie wniosek, że oba uregulowania powinny być traktowane jako wyrażające w istocie tę samą (jednolitą) instytucję, aczkolwiek funkcjonującą w odmiennych co do przedmiotu postępowaniach.

ujęte *expressis verbis* w przepisie ustawy<sup>24</sup>. Potwierdza to także brzmienie art. 83 § 1 k.p.a. i art. 196 § 1 o.p. – „nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem (...)”. Uznanie przyjętych rozwiązań za wyjątki od generalnej zasady zdolności osób fizycznych do bycia świadkiem nakazuje również przyjąć, że przepisy wskazujące, kto nie może nim być – jako wyjątki – nie mogą być interpretowane rozszerzająco<sup>25</sup>.

21 Są to odpowiednio rozdział 4 działu II k.p.a. i rozdział 11 działu IV o.p.

22 Są to odpowiednio art. 83 k.p.a. i art. 196 o.p.

23 Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.

24 K. Knoppek, przedstawiając analogiczne rozwiązania w procedurze cywilnej, pisze nawet o domniemaniu zdolności do spostrzegania i komunikowania spostrzeżeń. Zob. K. Knoppek, *Niezdolność do spostrzegania lub przekazywania spostrzeżeń jako okoliczność wyłączająca świadka od składania zeznań w postępowaniu cywilnym*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1–2, s. 85.

25 Zob. S. Wronkowska, dz. cyt.

### 3. „Spostrzeganie” i „komunikowanie spostrzeżeń”

Zeznania świadka to jego oświadczenia o posiadanych przez niego wiadomościach na temat faktów badanych w toku postępowania<sup>26</sup>. Spozstrzeganie zjawisk i komunikowanie o nich to niewątpliwie zatem dwa fundamenty zdolności bycia świadkiem<sup>27</sup>. Może być nim bowiem wyłącznie ten, kto w sposób zmysłowy był uczestnikiem określonego zjawiska (to znaczy postrzegał je za pomocą zmysłów), a nadto może to uczestnictwo następnie zmanifestować w formie składanych w toku postępowania oświadczeń<sup>28</sup>. Jeżeli zatem ktoś nie był uczestnikiem określonego zjawiska – w tym sensie, że nie postrzegał go zmysłami – to odbieranie od niego zeznań w charakterze świadka byłoby ekonomicznie nieuzasadnione, albowiem nie przybliżyłoby organu do zebrania materiału dowodowego niezbędnego do rozstrzygnięcia sprawy<sup>29</sup>. W podobny sposób traktować należy sytuację, w której dana osoba była uczestnikiem określonego zjawiska (a zatem na przykład widziała dane zdarzenie albo słyszała o nim), ale nie jest w stanie przekazać o nim wiedzy z powodu barier psychicznych lub fizycznych jej organizmu.

26 T. Ereciński (w): T. Ereciński (red.), *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1997, s. 412. B. Adamiak powołuje się na definicję bardziej precyzyjną, wskazując, iż przez świadka rozumieć należy „osobę fizyczną, która w postępowaniu dotyczącym praw lub obowiązków innego podmiotu składa zeznania o faktach spostrzeżonych lub o których otrzymała wiadomość od innych osób”. B. Adamiak (w): B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 352.

27 W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się, że na strukturę zeznań świadka składają się trzy elementy psychiczne: spostrzeganie, zapamiętanie i komunikowanie. Zob. K. Piasecki, dz. cyt.; T. Ereciński, dz. cyt.

28 W doktrynie podkreśla się, że przedmiotem zeznań świadka mogą być zarówno fakty zewnętrzne, jak i stany wewnętrzne człowieka, np. przeżycia czy reakcje psychiczne. Te ostatnie mogą być istotne dla samej oceny zeznań świadka w postępowaniu. Zob. K. Piasecki, dz. cyt., s. 839.

29 Należy w tym miejscu przypomnieć, że art. 77 § 1 k.p.a. stanowi, iż organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

W tym sensie poprzedzające postępowanie dowodowe ustalenie, kto jest zdolny do spostrzegania i komunikowania spostrzeżeń, może mieć kluczowe znaczenie dla ustalenia wyczerpującego kręgu niezbędnych do przeprowadzenia dowodów, terminu zakończenia postępowania oraz dla jego kosztów.

W przepisach prawa brak jest legalnych definicji słów „spozstrzeganie” i „komunikowanie”. Odwołać się zatem należy do ich powszechnego znaczenia. W tym ujęciu przez „spozstrzegać” rozumieć należy „patrzeć, uświadomić sobie coś”<sup>30</sup>. To znaczenie jest zgodne z przyjmowaną na gruncie nauki kryminalistyki definicją spostrzegania, rozumianego jako złożony proces poznawczy, który polega na odzwierciedleniu przez człowieka przedmiotów i zjawisk świata zewnętrznego oraz procesów zachodzących wewnątrz jego organizmu<sup>31</sup>. Z kolei przez komunikowanie rozumieć należy podawanie czegoś do wiadomości, przekazywanie komuś informacji w bezpośrednim kontakcie<sup>32</sup>.

Odnosząc powyższe do art. 82 p. 1 k.p.a. i art. 195 p. 1 o.p., należy stwierdzić, że jako świadek będzie mógł składać zeznania ten, kto spostrzegł określone zdarzenie, to znaczy odebrał bodźce wzrokowe, słuchowe, czuciowe, węchowe lub smakowe dotyczące danego zjawiska, oraz w chwili przystąpienia do zeznań posiada zdolność do zakomunikowania swoich spostrzeżeń, to znaczy jest w stanie przekazać organowi informację o określonym zjawisku (fakcie, zdarzeniu) w bezpośrednim kontakcie<sup>33</sup>. Nie ma przy tym znaczenia to, czy dana osoba posiada zdolność do czynności prawnych, czy też nie<sup>34</sup>. W tym ujęciu

30 L. Drabik, E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2007, s. 307.

31 M. Kulicki (red.), *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Toruń 2005, s. 116.

32 L. Drabik, E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 2007, s. 300.

33 Warto w tym zakresie podkreślić, że współczesna medycyna obok klasycznych pięciu zmysłów (wzroku, słuchu, smaku, dotyku i węchu) wymienia także na przykład świadomość ułożenia części ciała względem siebie, zmysł równowagi czy poczucie czasu (chronocepcja).

34 B. Adamiak, dz. cyt. Zob. także Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2007 r., I SA/Go 1291/06; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2012 r., I SA/Po 599/11.



należałoby przyjąć, że składanie oświadczeń w charakterze świadka – jakkolwiek ma doniosłość prawną – należy kwalifikować jako czynność faktyczną (manifestację wiedzy), odbywającą się we współtowarzyszeniu czynnościom prawnym.

znaczny stopień utraty słuchu<sup>37</sup>). Osoby dotknięte takimi ograniczeniami mogą wystąpić w roli świadka – z tym że niekiedy zajdzie konieczność potwierdzenia faktów wskazanych przez takiego świadka przy pomocy innych dowodów. Dotyczyć to będzie tych sytu-



**Zarówno spostrzeganie, jak i komunikowanie spostrzeżeń odbywać się ma przy pomocy, najogólniej rzecz ujmując, narządów zmysłów. Ustawodawca nie stawia w tym zakresie kwalifikowanych wymogów, stąd też zmysły te w konkretnym przypadku – zarówno na etapie spostrzegania, jak i następnie komunikowania spostrzeżeń – nie muszą być rozwinięte w stopniu ponadprzeciętnym.**

Zarówno spostrzeganie, jak i komunikowanie spostrzeżeń odbywać się ma przy pomocy, najogólniej rzecz ujmując, narządów zmysłów<sup>35</sup>. Ustawodawca nie stawia w tym zakresie kwalifikowanych wymogów, stąd też zmysły te w konkretnym przypadku – zarówno na etapie spostrzegania, jak i następnie komunikowania spostrzeżeń – nie muszą być rozwinięte w stopniu ponadprzeciętnym. Co więcej, brak któregoś z nich nie pozbawia danej osoby zdolności do bycia świadkiem. Stąd też nie sposób obronić tezy o generalnym braku zdolności do składania zeznań osoby niepełnosprawnej<sup>36</sup>. Podobnie oceniać należy znaczne ograniczenie funkcji narządów zmysłów (np. znaczna wada wzroku,

acji, w których określony fakt mógł być spostrzeżony jedynie albo przede wszystkim przy pomocy zmysłu, którego funkcja uległa u danej osoby ograniczeniu.

Dla porządku należy stwierdzić, że spostrzeganie odbywać się może wyłącznie za pomocą zmysłów. Z oczywistych przyczyn poza zainteresowaniem pozostaje natomiast wykorzystanie doświadczeń pozazmysłowych, zaliczanych do sfery zainteresowania parapsychologii (np. telepatia, jasnowidzenie). Percepcja pozazmysłowa umyka bowiem racjonalnej weryfikacji w ramach postępowania dowodowego, ponadto oświadczenia o posługiwaniu się pozazmysłowymi metodami poznania świata stanowią nierzadko po prostu zewnętrzny wyraz zaburzeń psychicznych osoby, która korzystanie z takich metod deklaruje<sup>38</sup>.

35 K. Knoppek, *Niezdolność do spostrzegania...*, dz. cyt., s. 83. Ciekawie kwestię tę omawia również Z. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 156–162.

36 Podobnie K. Knoppek, *Niezdolność do spostrzegania...*, dz. cyt., s. 85. Zob. także Wyrok WSA w Krakowie z 4 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1147/15 i Wyrok NSA z 8 lutego 2018 r., II OSK 948/16.

37 B. Adamiak, dz. cyt.; K. Knoppek, *Niezdolność do spostrzegania...*, dz. cyt., s. 84.

38 Odwołanie się do świata duchowego czy pozazmysłowego przy opisie doświadczonych faktów jest częstym objawem np. schizofrenii.

Osobną kwestią jest problem komunikowania sportrzeżeń. Jak wcześniej wskazano, komunikować – to przekazywać komuś informacje w bezpośrednim kontakcie. W jakiej jednak formie może nastąpić przekazanie informacji oraz jak należy rozumieć bezpośredni kontakt? Czy dla przyjęcia, że ktoś jest zdolny do bycia świadkiem, niezbędne jest posługiwanie się przez niego językiem werbalnym, czy też dopuszczalna jest inna forma komunikacji? Czy złożenie zeznań musi nastąpić zawsze w osobistej obecności organu prowadzącego sprawę, jego pracownika lub innego organu, czy też może nastąpić np. za pośrednictwem środków komunikacji na odległość?

Co do kwestii obecności pracownika organu przy składaniu zeznań należy stwierdzić, że na gruncie postępowania administracyjnego obowiązuje zasada koncentracji materiału dowodowego w jednym miejscu i jednym czasie przez jeden organ<sup>40</sup>. Wyjątkowo możliwe – a niekiedy nawet konieczne<sup>41</sup> – jest przeprowadzenie czynności (w tym np. przesłuchanie świadka) za pośrednictwem organu wezwanego (art. 52 k.p.a.). W obu jednak sytuacjach przepisy przewidują swoistą bezpośredniość kontaktu świadka z organem, wyrażającą się w fizycznej obecności obu podmiotów w jednym pomieszczeniu. Wydaje się zatem, że brak jest podstawy prawnej do przeprowadzenia dowodu

## Żaden z przepisów k.p.a. i o.p. nie nakazuje świadkowi posługiwania się językiem werbalnym. Ustawodawca stanowi bowiem wyłącznie o możliwości „komunikowania się” przez osobę występującą w roli świadka.

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy stwierdzić, że żaden z przepisów k.p.a. i o.p. nie nakazuje posługiwania się świadkowi językiem werbalnym. Ustawodawca stanowi bowiem wyłącznie o możliwości „komunikowania się” przez osobę występującą w roli świadka. Wydaje się zatem, że nie ma przeszkód do tego, ażeby odebrać zeznania od świadka posługującego się wyłącznie językiem migowym bądź też inną pozawerbalną formą komunikacji<sup>39</sup>. Warunkiem dopuszczalności skorzystania z tych form jest oczywiście obecność biegłego (tłumacza), który dokona transpozycji komunikatów sformułowanych niewerbalnie na język polski oraz odwrotnie, w przypadku np. pytań zadawanych świadkowi przez organ czy innych oświadczeń kierowanych podczas posiedzenia organu do strony.

z zeznań świadka za pośrednictwem komunikatora internetowego<sup>42</sup> czy nawet specjalnie utworzonego dla tego celu satelitarnego połączenia telewizyjnego. Należy bowiem mieć na uwadze, że zeznania świadka stanowią swoisty, kwalifikowany środek dowodowy, w którym obecność organu i strony ma gwarantować swobodną i nieograniczoną przez wpływ osób trzecich wypowiedź świadka, zapisywaną urzędowo w formie protokołu. Gwarancji zachowania tej swobody brak przy zastosowaniu wskazanych instrumentów, nawet jeżeli umożliwiają one wizyjny i foniczny podgląd pomieszczenia, w którym świadek znajduje się w toku składania zeznań.

39 Zob. np. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2010 r., III SA/GI 150/09, LEX nr 584278.

40 R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 206.

41 Wyrok NSA – Oddział Zamiejscowy w Gdańsku z 9 października 1986 r., SA/Gd 630/86, LEX nr 1688573.

42 Np. IRC, AIM, Skype, Windows Live Messenger.

Z tego powodu opowiedzieć się należy za takim rozumieniem bezpośredniości w komunikacji świadka z organem, w którym oba podmioty znajdują się w jednym pomieszczeniu, niezależnie od tego, czy spostrzeżenia są przekazywane w formie werbalnej, czy też pozawerbalnej. Nie wyklucza to oczywiście przekazania w czasie rzeczywistym wizji i fonii przez organ rekwizycyjny organowi prowadzącemu sprawę, umożliwiającemu tym samym bieżące korygowanie toku posiedzenia, na którym odbierane są zeznania; w tym jednakże ujęciu nie dochodzi do wyłączenia zasady bezpośredniej styczności organu i świadka, co więcej – ma miejsce jej rozszerzenie poprzez dopuszczenie do udziału w posiedzeniu także organu zlecającego rekwizycję. Zagadnienie to będzie istotne w kontekście odbierania zeznań od osób zdolnych do spostrzegania i komunikowania spostrzeżeń, które ze względu na stan zdrowia nie mogą opuszczać określonego miejsca bądź też ich transport byłby kosztowny.

Należy również zwrócić uwagę, że świadek musi posiadać zdolność do komunikowania swoich (własnych) spostrzeżeń, nie zaś spostrzeżeń innych osób. Uwaga ta może być istotna w kontekście niektórych form niepełnosprawności intelektualnej, w której wyłączeniu albo znacznemu ograniczeniu ulega zdolność krytycznej refleksji wobec przeżywanych zjawisk<sup>43</sup>. W takim przypadku nawet wobec sprawności narządów zmysłu jako takich należałoby przyjąć wystąpienie przyczyny uniemożliwiającej powołanie danej osoby na świadka w rozumieniu art. 82 p. 1 k.p.a. i art. 195 p. 1 o.p.

#### 4. Pojęcie i charakter niezdolności

Wiedząc już, jak należy rozumieć spostrzeganie i komunikowanie spostrzeżeń, przejść trzeba do analizy użytego w omawianych przepisach słowa „niezdolność”. Jest to kwestia o tyle istotna, że tym pojęciem ustawodawca posługuje się w wielu różnych aktach prawnych<sup>44</sup>. Żaden z nich nie ustanawia jednakże

generalnej definicji legalnej tego słowa, co więcej – jest ono używane w wielu różnych kontekstach znaczeniowych<sup>45</sup>.

Definicji takiej nie zawierają również ani k.p.a., ani o.p. Z tej przyczyny, wedle językowych reguł wykładni tekstów prawnych, odwołać się należy do powszechnego rozumienia tego słowa, zgodnie z którym niezdolny – to niemający predyspozycji do łatwego opanowania pewnych umiejętności, niemający podolać czemuś, niebędący w stanie zrobić czegoś<sup>46</sup>. Niezdolność do spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń należy zatem rozumieć – zgodnie z trzecim z przytoczonym słownikowym wyjaśnień – jako podmiotowy brak instrumentarium koniecznego do spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń.

Podkreślenia wymaga jednocześnie i to, że ustawodawca nie wskazuje w k.p.a. i o.p. przyczyn, które leżą u podstaw tak rozumianej niezdolności. Niezdolność do bycia świadkiem w rozumieniu art. 82 p. 1 k.p.a. lub art. 195 p. 1 o.p. może zatem być stwierdzona zarówno wtedy, kiedy jest następstwem świadomej (czy wręcz celowej, kierunkowej) aktywności osoby, która jako świadek mogła wcześniej złożyć zeznania<sup>47</sup>, jak i wtedy, kiedy jest od tej osoby niezależna. Z tej przyczyny nie ma również znaczenia to, czy niezdolność do spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń ma charakter endogeny (wewnętrzny), czy też egzogeny (zewnętrzny). Z perspektywy zdolności do bycia świadkiem istotne jest jedynie, czy dana osoba

---

pracownika do pracy, w Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897) – o niezdolności do kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej (art. 10 ust. 5), w Ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 173) – o niezdolności do służby z powodu choroby (art. 5 ust. 4 p. 5), a w Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2204, dalej: k.k.) – o niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania (art. 115 § 22 p. 4 k.k.).

43 Z tej przyczyny na gruncie procesu cywilnego K. Knoppek zaznacza, że w omawianym kontekście istotna jest wyłącznie zdolność do prawidłowego spostrzegania i komunikowania spostrzeżeń. Zob. K. Knoppek, *Niezdolność do spostrzegania...*, dz. cyt., s. 86.

44 Przykładowo w Ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2018, poz. 917) jest mowa o niezdolności

45 Inaczej należy rozpatrywać przecież niezdolność do bycia świadkiem, a inaczej – niezdolność do pracy czy służby wojskowej.

46 L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, t. 1, dz. cyt., s. 454.

47 Np. zażycie substancji potocznie zwanej „dopalaczem” przed posiedzeniem organu.

była w stanie określić fakt spostrzegać oraz czy jest w stanie złożyć oświadczenia w formie zeznań. Wszelkie inne, w tym motywacyjne, aspekty powyższego mogą co najwyżej stanowić przedmiot zainteresowania prawa karnego<sup>48</sup> bądź też spowodować nałożenie na świadka kary porządkowej<sup>49</sup>.

Niezdolność do postrzegania lub komunikowania spostrzeżeń może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, może chodzić o niezdolność fizyczną. W tym przypadku chodzi o znajdowanie się danej osoby w stanie,

jeszcze trzeba, że – aby można było w indywidualnym i konkretnym przypadku stwierdzić niezdolność – niezbędne jest, aby bariery fizyczne lub psychiczne całkowicie wykluczały to, że dana osoba określony fakt zaobserwowała albo że jest w stanie przekazać o nim wiedzę organowi<sup>51</sup>. Jeżeli zatem określona okoliczność ogranicza możliwość spostrzegania określonych zjawisk albo też ogranicza komunikację o nich – ale jej nie wyklucza – to nie oznacza to automatycznej odmowy danej osobie przymiotu świadka.

## Niezdolność do bycia świadkiem w rozumieniu art. 82 p. 1 k.p.a. lub art. 195 p. 1 o.p. może być stwierdzona zarówno wtedy, kiedy jest następstwem świadomej (czy wręcz celowej, kierunkowej) aktywności osoby, która jako świadek mogła wcześniej złożyć zeznania, jak i wtedy, kiedy jest od tej osoby niezależna.

który wyklucza możliwość czy to spostrzegania, czy to komunikowania spostrzeżeń. Przykładem takiego stanu będzie głęboka śpiączka po urazie pnia mózgu. Po drugie, może chodzić o niezdolność psychiczną. W tym przypadku stopień rozwoju intelektualnego lub zaburzenia psychiczne uniemożliwiają danej osobie obserwację określonych faktów lub ich przekazanie w toku postępowania<sup>50</sup>. Przy czym podkreślić raz

48 Zob. np. art. 226 § 1 k.k.

49 Zob. np. art. 88 § 1 k.p.a. Podkreślić przy tym należy, że omawiany przepis jest szczególnym instrumentem dyscyplinowania świadków. Zob. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., II OSK 460/10; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Go 752/07.

50 Należy jednocześnie wyraźnie zaznaczyć, że choroba psychiczna *per se* nie stanowi podstawy wyłączenia danej osoby z kręgu świadków. Zachodzi to dopiero wtedy, gdy w wyniku choroby psychicznej wystąpi niemożność spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń. Szerzej zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 212; K. Knoppek, *Niezdolność do spostrze-*

Niezdolność fizyczna i psychiczna mogą występować również kumulatywnie. Co więcej, wydaje się, że obie postaci niezdolności w wielu przypadkach będą ze sobą w pewien sposób powiązane. Przykładowo, psychiczna niezdolność do spostrzegania wywołana upojeniem alkoholowym albo użyciem substancji psychoaktywnych przekładać się będzie na możliwości motoryczne danej osoby. Z perspektywy organu mającego prowadzić przesłuchanie istotne jest jednak wyłącznie to, czy występuje jedna z postaci niezdolności. Ustawodawca nie łączy bowiem żadnych skutków prawnych z wielością zarówno ich form, jak i przyczyn.

Na tle niezdolności fizycznej i psychicznej w praktyce może oczywiście pojawić się wiele wątpliwości co do ich wystąpienia. O ile bowiem przypadki skrajne, np. uraz powodujący całkowite wyłączenie świadomo-

gania..., dz. cyt., s. 92; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 285. Zob. także Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2010 r., III SA/Gl 150/09, LEX nr 584278.

51 Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I FSK 657/09.

ści osoby mającej być świadkiem (śpiączka), w sposób oczywisty wykluczają daną osobę z tej roli, to nietrudno wyobrazić sobie postępowanie administracyjne dotyczące np. wymeldowania danej osoby<sup>52</sup>, w którym jako świadek ma zeznawać osoba starsza, która zdradza objawy demencji, ale przekazuje informacje istotne dla sprawy, bądź też osoba chora psychicznie zażywająca leki psychoaktywne i niezdradzająca objawów choroby. Wydaje się, że w takich przypadkach odmowa przyznania zdolności do zeznawania powinna następować niezwykle rzadko i jedynie przy stwierdzeniu całkowitej niemożności przekazania informacji o faktach czy zjawiskach istotnych dla postępowania. Co więcej, niekiedy powinna stanowić następstwo zgromadzenia stosownej dokumentacji medycznej lub nawet zasięgnięcia opinii biegłych co do możliwości spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń<sup>53</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, że na gruncie omawianych przepisów nie można wykluczyć odbierania zeznań od osób małoletnich. Należy oczywiście uwzględnić w tym zakresie fakty, co do których wystąpienia w danej sprawie małoletni ma składać zeznania, w połączeniu ze stopniem rozwoju fizycznego i intelektualnego warunkującego możliwość ich złożenia<sup>54</sup>. W przypadku małoletnich wydaje się bezsporne, że zdolności do bycia świadkiem nie będzie posiadać noworodek czy niemowlę – i to niezależnie od przedmiotu sprawy; zarówno bowiem stopień rozwoju ich zmysłów, jak i umiejętność przekazania wiedzy o zaobserwowanych faktach są niewielkie i niemożliwe do oceny w perspektywie dowodowej.

52 Na podstawie art. 35 Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2017, poz. 657).

53 Wyrok SN z dnia 20 września 1974 r., III KR 103/74; Wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., II FSK 2080/11; Wyrok NSA z dnia 22 maja 2015 r., I FSK 2093/13; Wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 13 października 2017 r., IV Ka 638/17. Kwestia możliwości powołania biegłych co do zdolności spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń wywołała jednak gwałtowne spory w doktrynie prawa cywilnego. Zob. K. Knoppek, *Niezdolność do spostrzegania...*, dz. cyt., s. 88.

54 W tej kwestii zachowują uwagi zgłoszone na gruncie postępowania cywilnego w J. Sokołowska, *Dziecko jako świadek*, Warszawa 1959, s. 114. Zob. także Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, dz. cyt.; Z. Resich, dz. cyt., s. 444.

W odniesieniu natomiast do dzieci i młodzieży należy stwierdzić, że ich zdolność do zeznawania uzależniona będzie od stopnia rozwoju fizycznego i intelektualnego oraz – co należy podkreślić – od przedmiotu postępowania. Przy czym należy bardzo mocno zaakcentować wynikający z Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20 listopada 1989 r.<sup>55</sup> nałożony na organy administracji publicznej nadrzędny wobec innych obowiązek uwzględniania w działaniach zabezpieczenia interesów dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji). Obowiązek ten dotyczyć będzie w szczególności procesowej decyzji o ewentualnym przesłuchaniu małoletniego jako świadka, w kontekście innych źródeł dowodowych dostępnych w danej sprawie. Jak się wydaje, udział małoletniego w takim postępowaniu powinien być sprowadzony do minimum.

Wracając do postaci niezdolności, wskazać należy, że może ona mieć charakter czasowy (okresowy) albo trwały – a o tym, która z nich występuje w konkretnej sprawie, decyduje oczywiście jej przyczyna. Stały rozwój nauk medycznych zmniejsza liczbę tych przypadków, w których niezdolność do spostrzegania bądź też komunikowania spostrzeżeń ma charakter trwały. W wielu przypadkach zastosowanie określonego leczenia farmakologicznego bądź też zdobyczy techniki powoduje przywrócenie funkcji poznawczych bądź komunikacyjnych człowiekowi. Ciągłe jednak w odniesieniu do licznych chorób czy urazów nauka pozostaje bezsilna – co wpływa na konieczność stwierdzenia, że w przypadku określonych dolegliwości doświadczanych przez osobę mającą wystąpić jako świadek niezbędne jest stwierdzenie jej trwałej niezdolności.

Niezdolność czasowa (okresowa) odnosi się wyłącznie do etapu komunikowania spostrzeżeń w toku postępowania. Z perspektywy informacji o faktach znaczenie ma bowiem wyłącznie zdolność ich postrzegania, nie zaś to, czy na wcześniejszym etapie osoba występująca teraz w roli świadka miała możliwość ich zakomunikowania komukolwiek<sup>56</sup>. Co oczywiste, po

55 Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526.

56 Zagadnienie to może jednakże mieć wpływ na ocenę zeznań świadka pod kątem np. ich wiarygodności czy kompletności, a to z uwagi na sytuację emocjonalną.

ustąpieniu przyczyny niezdolności do komunikowania możliwe będzie odebranie zeznań od osoby, która była nią dotknięta<sup>57</sup>. Okresowa niezdolność może mieć przyczyny zarówno fizyczne, jak i psychiczne. Może zatem chodzić o przejściowy paraliż, rzut choroby psychicznej<sup>58</sup>, ale także np. upojenie alkoholowe czy stan po użyciu narkotyków wykluczający formułowanie oświadczeń<sup>59</sup>. Z chwilą jednakże ustania przyczyny niezdolności odebranie zeznań od takiej osoby jako świadka jest oczywiście możliwe.

bądź też w ogóle zmianę postanowienia dowodowego i odstąpienie od przeprowadzenia dowodu z zeznań danego świadka (art. 77 § 2 k.p.a. i art. 187 § 2 o.p.).

Podkreślenia wymaga fakt, iż w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zawieszenia postępowania z urzędu w przypadku, w którym dla rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka, który pozostaje w długotrwałej okresowej niezdolności do składania oświadczeń w tym charakterze. W takim przypadku jedynym w istocie

## W obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zawieszenia postępowania z urzędu w przypadku, w którym dla rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka, który pozostaje w długotrwałej okresowej niezdolności do składania oświadczeń w tym charakterze.

Okres niezdolności może być na tyle krótki, że ustanie ona jeszcze w toku postępowania, może jednakże trwać dłużej, np. wiele lat. W tym ostatnim przypadku troska o zebranie materiału dowodowego w zgodzie z art. 77 § 1 k.p.a. i art. 187 § 1 o.p. nie powinna mieć prymatu nad zasadą szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a. i art. 125 § 1 o.p.) oraz kodeksowym terminowym załatwienia sprawy (art. 35 k.p.a. i art. 139 o.p.). W zależności od okoliczności organ powinien rozważyć przedłużenie terminu załatwienia sprawy (art. 36 § 1 i 2 k.p.a. i art. 140 § 1 i 2 o.p.)

rozwiązaniem jest przedłużanie terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a. i art. 140 o.p. – co w postępowaniach, w których zachodzi wieloosobowe współuczestnictwo, może generować znaczne koszty, związane np. z doręczaniem zawiadomień o nowym terminie załatwienia sprawy. *De lege ferenda* należałoby zatem rozważyć wprowadzenie instytucji obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu w przypadku, w którym nie ma możliwości przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka z uwagi na jego czasową niezdolność do komunikowania swych spostrzeżeń.

57 Wyrok SN z dnia 7 września 2000 r., I CKN 872/00, LEX nr 530682.

58 W tej kwestii szerzej – na gruncie postępowania cywilnego – Z. Resich, dz. cyt.

59 W przypadku, w którym dana osoba stawia się pod wpływem alkoholu, ale może formułować oświadczenia, nie traci zdolności do bycia świadkiem, ale organ, jak się wydaje, powinien odroczyć złożenie przez nią zeznań w trybie art. 94 § 1 (inna ważna przyczyna). Zob. także Wyrok SN z dnia 11 stycznia 1980 r., III KR 358/79, OSNKW 1980, nr 2, poz. 64.

### 5. Wnioski

Ustalając, kto mieści się w kręgu osób niezdolnych do spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń w postępowaniu administracyjnym i podatkowym, odwoływać się należy zarówno do prawa międzynarodowego, jak i prawa polskiego. Pierwsze spośród nich porusza omawianą kwestię w zasadzie wyłącznie pośrednio, zakazując przy tym w szczególności okrutnego lub poniżającego traktowania i nakazując



poszanowanie podmiotowości każdego człowieka oraz jego prawa do intymności. Prawo międzynarodowe wyklucza również wprowadzenie do krajowych porządków prawnych rozwiązań wyłączeniowych w sposób generalny zdolność do bycia świadkiem przez osoby niepełnosprawne. Co więcej, zapewnienie niepełnosprawnym możliwości złożenia zeznań w sposób uwzględniający ich fizyczne lub psychiczne bariery stanowi obowiązek każdego organu administracji publicznej, jeżeli tylko prowadzi on postępowanie.

Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym i podatkowym formułuje przesłanki zdolności do bycia świadkiem w sposób generalny i wymagający posłużenia się wieloma dyrektywami interpretacyjnymi; przy interpretacji omawianych przepisów należy również uwzględniać stan nauki – w tym przede wszystkim medycyny – oraz techniki. Wykładnia omawianych przepisów musi zatem mieć charakter dynamiczny. Tylko wówczas zapewni bowiem, że nie dojdzie do bezzasadnego wyłączenia jakiejś osoby z kręgu świadków, jak również zminimalizuje te przypadki, w których źródłem ustaleń organu będzie osoba w istocie do złożenia zeznań niezdolna.

Spostrzeganie zjawisk (faktów) i komunikowanie o nich – jako fundamenty procesowej roli świadka – rozumiane muszą być zatem szeroko. Ustawodawca wymaga, aby zarówno spostrzeganie, jak i komunikowanie spostrzeżeń odbywało się przy pomocy narządów zmysłów. Ustawodawca nie stawia w tym zakresie kwalifikowanych wymogów. Brak któregoś ze zmysłów nie pozbawia danej osoby zdolności do bycia świadkiem. Co więcej, w sytuacji przeciwnej, to znaczy nawet w przypadku osób w pełni władających zmysłami, możliwe jest ich wyłączenie z kręgu świadków. Dotyczyć to będzie osób z zaburzeniami psychicznymi, w których odbiór rzeczywistości podlega zaburzeniu już po odebraniu bodźców ze świata zewnętrznego (ich spostrzeganie rzeczywistości nie jest zatem prawidłowe). Ustawodawca nie wprowadza również zakazu odbierania zeznań od osób małoletnich. Należy w tym jednakże zakresie uwzględniać specyfikę danego postępowania oraz stopień rozwoju fizycznego i intelektualnego dziecka.

Uchybienia w kwestii określania kręgu świadków niosą ze sobą istotne konsekwencje procesowe, które doprowadzić mogą do uchylenia decyzji i konieczności

rozpatrzenia sprawy na nowo. Z tego powodu zarówno organy, jak i strony postępowania powinny przywiązywać szczególną wagę do prawidłowych ustaleń w tym zakresie. Po pierwsze, jeżeli organ dysponuje wiedzą o niezdolności danej osoby do wystąpienia w roli świadka, powinien odstąpić od jej wzywania w tym charakterze. Jeżeli zaś wiedza ta ujawnia się w toku posiedzenia, na którym dowód ów ma być przeprowadzony, organ nie może przystąpić do odebrania zeznań. Po drugie, jeżeli informacja o okoliczności wyłączeniowej odebranie zeznań z powodu niezdolności do spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń ujawniła się po odebraniu zeznań, oświadczenia takiej osoby zebrane w tej właśnie formie nie mogą być uznawane za zeznania, a co za tym idzie – nie mogą stanowić podstawy jakichkolwiek ustaleń faktycznych organu.

Po trzecie wreszcie, odebranie zeznań w charakterze świadka od osoby, która nie miała zdolności spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń, lub powołanie się na nie w uzasadnieniu decyzji może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji albo wznowienia postępowania. W istocie zatem zaniechanie prawidłowego ustalenia kręgu świadków może spowodować nawet uruchomienie wyjątkowo dopuszczalnych trybów wzruszania ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych.

Jak zatem zapewnić prawidłowość w określaniu kręgu świadków? Po pierwsze, w pełni uzasadnione wydaje się sformułowanie postulatu swoistego wzmacniania wykładni przepisów art. 82 p. 1 k.p.a. i art. 195 p. 1 k.p.a. powołaniem się na ogólną wiedzę organu o osiągnięciach z zakresu medycyny i techniki, uzupełnianej w razie procesowej potrzeby wiedzą specjalistyczną biegłych. Wiedza ta dotyczyć może zarówno samych okoliczności wyłączeniowych spostrzeganie lub komunikowanie spostrzeżeń przez osoby dotknięte określonymi barierami, jak i możliwości usuwania stwierdzonych ograniczeń. Szczególną rolę – zwłaszcza w kontekście tych potencjalnych wyłączeń z kręgu świadków, które wynikają z niepełnosprawności, przypisać należy także współpracy z odpowiednimi organizacjami pozarządowymi.

Po drugie, elementem zapewniającym prawidłowość w określaniu kręgu świadków jest niewątpliwie zapewnienie należytej komunikacji organu z osobą, która w roli świadka ma wystąpić. W tym zakresie

należy postulować szersze wykorzystanie alfabetu Braille'a (np. przy wysyłce wezwań na przesłuchanie), czy też – co również dotyczy wezwań – generalne wprowadzenie standardów (ujednoczenie) krojów czcionek i ich rozmiarów wykorzystywanych w pismach kierowanych do obywateli<sup>60</sup>. Jeżeli świadek może złożyć zeznania wyłącznie pod pewnymi warunkami wynikającymi z ograniczeń w komunikowaniu (np. aparatura, tłumacz język migowego), obowiązkiem organu jest mu to zapewnić<sup>61</sup>.

Po trzecie wreszcie, sformułować należy postulat *de lege ferenda*. Jak wynika z przeprowadzonych badań, w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości

z powodu czasowej niezdolności świadka do komunikowania swych spostrzeżeń.

### Bibliografia

- Adamiak B. (w:) B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, nr 665.
- Banaszak B., *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych UE*, „Przebieg Sejmowy” 2008, nr 2, s. 9–24.
- Bogomilski B., *Postępowanie dowodowe*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1974, nr 25.



## Odebranie zeznań w charakterze świadka od osoby, która nie miała zdolności spostrzegania lub komunikowania spostrzeżeń, lub powołanie się na nie w uzasadnieniu decyzji może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji albo wznowienia postępowania.

zawieszenia postępowania z urzędu w przypadku, w którym dla rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka, który pozostaje w długotrwałej okresowej niezdolności do składania oświadczeń w tym charakterze. W takim przypadku jedynym w istocie rozwiązaniem jest przedłużanie terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a. i art. 140 o.p. Jak się wydaje, za godne rozważenia uznać należy wprowadzenie instytucji obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu

- Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji (Tezy wystąpienia)* (w:) Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25.09.2002, Warszawa 2003.
- Craig P. i in. (w:) M. Wierzbowski i in., *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Drabik L., Sobol E. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1–2, Warszawa 2007.
- Duniewska Z., *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27.09.2006*, Kraków 2007.

60 W tym zakresie przytoczyć należy znane z praktyki przypadki formułowania wezwań czcionką tak małą, że trudną, a dla osób z ułomnościami – niemożliwą do odczytania.

61 Należy jednak podkreślić, że wsparcie to powinno mieć charakter fachowy. Zob. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2007 r., I SA/OI 404/07, LEX nr 460785.

- Ereciński T. (w:) T. Ereciński (red.), *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego, cz. 1: Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1997.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Jodłowski J., *Zasady przewodnie polskiego międzynarodowego prawa procesowego cywilnego (w:) Księga pamiątkowa ku czci Prof. Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967.
- Jurzyk M., *Ochrona spowiedzi w postępowaniu dowodowym a prawa penitenta i duchownego*, „Radca Prawny” 2004, nr 2.
- Kmieciak Z. (w:) Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005.
- Kmieciak Z., *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Knoppek K., *Niezdolność do spostrzegania lub przekazywania spostrzeżeń jako okoliczność wyłączająca świadka od składania zeznań w postępowaniu cywilnym*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1–2.
- Kulicki M. (red.), *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki śledczo-sądowej*, Toruń 2005.
- Muszyński M., *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie Lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- O’Flaherty M., *Ochrona praw człowieka w dzisiejszej Europie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2008.
- Piasecki K. (w:) K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1996.
- Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 1, s. 21–35.
- Przybyłowski K., *Prawo prywatne międzynarodowe. Część ogólna*, Warszawa 1935.
- Rakoczy B., *Tajemnica spowiedzi w polskim postępowaniu cywilnym, karnym i administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 11–12.
- Resich Z. (w:) Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1975.
- Rocznik Statystyczny RP*, Warszawa 2014.
- Sokołowska J., *Dziecko jako świadek*, Warszawa 1959.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Wentkowska A., *Zasada dobrego administrowania w prawie wspólnotowym (w:) G. Łaszczycza (red.), Prawo europejskie a funkcjonowanie organów administracji publicznej*, Sosnowiec 2003.
- Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych UE dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
- Wronkowska S. (w:) S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

### Akty prawne

- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. 2012, poz. 1169.
- Rezolucja Zgromadzenia ONZ 217/III A z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://www.un-documents.net/a3r217.htm> (dostęp: 7.06.2018).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 326 z 2012 r.
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 173.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897.
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. 2017, poz. 657.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2018, poz. 917.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2018, poz. 800.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2204.

### Orzeczenia

- Wyrok NSA – Oddział Zamiejscowy w Gdańsku z 9 października 1986 r., SA/Gd 630/86, LEX nr 1688573.
- Wyrok NSA z 8 lutego 2018 r., II OSK 948/16.
- Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2016 r., II OSK 2688/14.
- Wyrok NSA z dnia 12 września 2017 r., II GSK 3389/15.
- Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., I OSK 1346/17.
- Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2018 r., II OSK 1787/17.
- Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1984 r., II SA 1223/84, ONSA 1984, z. 2, poz. 109.
- Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2018 r., II OSK 824/16.
- Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1981 r., SA 234/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 23.
- Wyrok NSA z dnia 20 marca 2018 r., II GSK 1691/16.
- Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., II GSK 2111/15.

Wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., II FSK 2080/11.  
Wyrok NSA z dnia 22 maja 2015 r., I FSK 2093/13.  
Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I FSK 657/09.  
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2006 r., II OSK 596/05.  
Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r., I OSK 1208/06.  
Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., II OSK 460/10.  
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., I OSK 1018/16.  
Wyrok NSA z dnia 7 maja 1985 r., II SA 318/85.  
Wyrok SN z dnia z 6 lutego 1975 r., II CR 849/75, OSNP 1976,  
nr 1, poz. 11.  
Wyrok SN z dnia 11 stycznia 1980 r., III KR 358/79, OSNKW  
1980, nr 2, poz. 64.  
Wyrok SN z dnia 20 września 1974 r., III KR 103/74.  
Wyrok SN z dnia 6 marca 1975 r., II CR 848/75, OSNP 1976,  
nr 1, poz. 11.  
Wyrok SN z dnia 7 grudnia 1973 r., II CZ 181/73, OSNP 1974,  
nr 3–4, poz. 25.  
Wyrok SN z dnia 7 września 2000 r., I CKN 872/00, LEX nr 530682.

Wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 13 października  
2017 r., IV Ka 638/17.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2010 r., III SA/Gl  
150/09, LEX nr 584278.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 lutego 2008 r.,  
II SA/Go 752/07.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2007 r.,  
I SA/Go 1291/06.  
Wyrok WSA w Krakowie z 4 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1147/15.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2007 r., I SA/Ol  
404/07, LEX nr 460785.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2012 r., I SA/Po 599/11.

### *Inne*

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne>  
(dostęp: 14.06.2018).  
[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) (dostęp: 14.06.2018).