

METODYKA PRACY PEŁNOMOCNIKA W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH I SĄDOWOADMINISTRACYJNYCH

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Hanna Knysiak-Sudyka

METODYKI

METODYKA PRACY PEŁNOMOCNIKA W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH I SĄDOWOADMINISTRACYJNYCH

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Hanna Knysiak-Sudyka

METODYKI

Stan prawny na 13 lipca 2025 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Wojciech Piątek

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Teresa Marcinek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części opracowali:

Hanna Knysiak-Sudyka: Wstęp; Część pierwsza; Część druga rozdz. I pkt 1, 2.1–2.3, rozdz. II pkt 2–3, rozdz. III–V, rozdz. VI pkt 1, 2, 4; Część trzecia rozdz. I pkt 1, rozdz. II pkt 2–8, rozdz. III–IV

Agata Cebera: Część druga rozdz. II pkt 1 (bez pkt 1.10.3), rozdz. VI pkt 3;

Część trzecia rozdz. II pkt 1, 9–12; Część czwarta rozdz. I pkt 1–4, 7–8

Jakub G. Firlus: Część trzecia rozdz. I pkt 2–4

Agata Cebera, Jakub G. Firlus: Część druga rozdz. I pkt 2.4, rozdz. II pkt 1.10.3;

Część czwarta rozdz. I pkt 5–6, rozdz. II pkt 1

Hanna Knysiak-Sudyka, Agata Cebera: Część czwarta rozdz. II pkt 2

prawolubni

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

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-740-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Wstęp	19
-------------	----

Część pierwsza KONSTRUKCJA PRAWNA PEŁNOMOCNICTWA PROCESOWEGO

Rozdział I	
Prawo do wsparcia i reprezentacji	23

Rozdział II	
Pojęcie pełnomocnictwa	25

Rozdział III	
Udzielenie pełnomocnictwa	28

Rozdział IV	
Ustanowienie pełnomocnika w ramach prawa pomocy	38

Rozdział V	
Zakres pełnomocnictwa procesowego	44

Rozdział VI	
Wygaśnięcie pełnomocnictwa	52

Rozdział VII	
Procesowe skutki ustanowienia pełnomocnika	59

Część druga

CZYNNOŚCI PEŁNOMOCNIKA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Rozdział I

Czynności techniczno-procesowe postępowania administracyjnego	65
1. Odbiór pism przez pełnomocnika	65
1.1. Zasady doręczania pism	65
1.2. Sposoby doręczeń	69
2. Wgląd do akt sprawy	72
2.1. Jawność postępowania administracyjnego	72
2.2. Zakres prawa strony wglądu do akt	73
2.3. Ograniczenia wglądu do akt sprawy	77
2.4. Wgląd do akt sprawy a RODO	80

Rozdział II

Wszczęcie postępowania administracyjnego	85
1. Sporządzenie i wniesienie podania do organu administracji	85
1.1. Tryby wszczęcia postępowania administracyjnego	85
1.2. Przesłanki pozytywne wszczęcia postępowania	88
1.3. Wymagania formalne podania	98
1.4. Braki formalne podania	123
1.4.1. Braki nieusuwalne	125
1.4.2. Braki usuwalne	126
1.4.3. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych podania	135
1.4.4. Konsekwencje prawne nieuzupełnienia braków formalnych podania	138
1.4.5. Skutki zaniechania wezwania o uzupełnienie braków podania	142
1.5. Modyfikacja lub wycofanie podania	143
1.6. Wniesienie podania do organu właściwego	144
1.7. Zawarte we wniosku żądanie dotyczy sprawy indywidualnej załatwianej w drodze decyzji (sprawa administracyjna)	157
1.8. Legitymacja podmiotu wnoszącego żądanie – wniesienie wniosku przez osobę będącą stroną	160
1.8.1. Pojęcie strony	160
1.8.2. Wielość stron w postępowaniu	171
1.8.3. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność administracyjnoprocesowa	173
1.8.4. Zastępca procesowy – zarząd sukcesyjny i zarząd spadkiem nieobjętym	182
1.8.5. Następcstwo procesowe	185

1.9. Odmowa wszczęcia postępowania	186
1.9.1. Wniesienie podania przez osobę niebędącą stroną	191
1.9.2. Inne przyczyny odmowy wszczęcia postępowania	194
1.10. Formalne wszczęcie postępowania administracyjnego	204
1.10.1. Moment (data) wszczęcia postępowania administracyjnego ..	205
1.10.2. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania	211
1.10.3. Wszczęcie postępowania a obowiązek informacyjny wynikający z RODO	211
2. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość (sporu kompetencyjnego) ...	213
2.1. Definicja i rodzaje sporów o właściwość	213
2.2. Organy właściwe do rozstrzygania sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych)	215
2.3. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość przed organami administracji publicznej	217
2.4. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość i sporu kompetencyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	218
3. Wniosek o wyłączenie pracownika (członka organu kolegialnego) od udziału w postępowaniu lub o wyłączenie organu od załatwienia sprawy	220
3.1. Wyłączenie z mocy ustawy	221
3.2. Wyłączenie pracownika na żądanie	224
3.3. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu	227

Rozdział III

Czynności pełnomocnika w toku postępowania administracyjnego	230
1. Wniosek o przywrócenie uchybionego terminu	230
1.1. Rodzaje terminów i zasady ich obliczania	230
1.2. Przesłanki przywrócenia terminu	232
1.3. Rozstrzygnięcie organu w przedmiocie przywrócenia terminu	239
2. Wniosek w przedmiocie zawieszenia postępowania	240
2.1. Wniosek w przedmiocie fakultatywnego zawieszenia postępowania ...	241
2.2. Wniosek w przedmiocie obligatoryjnego zawieszenia postępowania ...	244
3. Środki prawne służące przeciwdziałaniu bezczynności organów administracji publicznej i przewlekłemu prowadzeniu postępowania	248
3.1. Terminy załatwiania spraw	248
3.2. Ponaglenie	252
3.3. Skarga na bezczynność organu administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania	257
4. Udział w czynnościach poprzedzających zawarcie ugody	261
4.1. Prawo do zawarcia ugody	261
4.2. Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody	262
4.3. Tryb i forma zawarcia ugody	263
5. Wniosek w przedmiocie kosztów postępowania	265

Rozdział IV

Czynności pełnomocnika w postępowaniu wyjaśniającym	270
1. Udział pełnomocnika w czynnościach postępowania dowodowego	270
1.1. Zasada prawdy obiektywnej	270
1.2. Inicjatywa dowodowa pełnomocnika strony	276
1.2.1. Wniosek dowodowy	278
1.2.2. Środki dowodowe	279
1.3. Prawo do wypowiedzenia się w przedmiocie przeprowadzonych dowodów	293
2. Udział pełnomocnika w rozprawie administracyjnej	294
2.1. Formy postępowania wyjaśniającego	294
2.2. Czynności pełnomocnika w toku rozprawy	295
3. Udział pełnomocnika w mediacji administracyjnej	298
3.1. Cele i przesłanki mediacji	298
3.2. Rodzaje mediacji	301
3.3. Czynności pełnomocnika w ramach mediacji	302

Rozdział V

Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym	304
1. Wniosek w przedmiocie rektyfikacji decyzji administracyjnej	304
1.1. Wniosek o uzupełnienie decyzji	304
1.2. Wniosek o sprostowanie decyzji	307
1.3. Wniosek o wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji	310
2. Wniosek o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności lub wstrzymanie wykonania decyzji	313
2.1. Przesłanki i tryb nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności	313
2.2. Wstrzymanie wykonania decyzji	315

Rozdział VI

Weryfikacja decyzji i postanowień	317
1. Odwołanie od decyzji	318
1.1. Zasada dwuinstancyjności	318
1.2. Przedmiot odwołania	320
1.3. Legitymacja do wniesienia odwołania	324
1.4. Wymagania formalne odwołania	326
1.4.1. Forma i treść odwołania	326
1.4.2. Tryb i termin do wniesienia odwołania	329
1.5. Ograniczenie i cofnięcie odwołania	330
1.6. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania	332
2. Zażalenie	336
2.1. Przedmiot zażalenia	336
2.2. Wymagania formalne zażalenia	338

3. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy	339
3.1. Ogólna charakterystyka instytucji milczącego załatwienia sprawy ...	339
3.2. Postacie zjawiskowe milczącego załatwienia sprawy	341
3.3. Przesłanki wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wykazującej zdolność do jej milczącego załatwienia	343
3.4. Wszczęcie postępowania w sprawie wykazującej zdolność do jej milczącego załatwienia	348
3.5. Przesłanki zaktualizowania się skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy administracyjnej	351
3.6. Charakter i rola postanowienia – zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy	355
3.7. Tryby weryfikacji skutków milczącego załatwienia sprawy	359
3.7.1. Limitacja możliwości zaskarżenia skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy	359
3.7.2. Stosowanie trybów nadzwyczajnych oraz trybów kontroli wykonania rozstrzygnięć do milczącego załatwienia sprawy ...	360
3.7.3. Kontrola sądowa milczącego załatwienia sprawy	368
3.7.4. Eliminacja skutków milczącego załatwienia sprawy a tzw. postanowienie zaświadczaające	368
4. Nadzwyczajne środki zaskarżenia decyzji (postanowienia)	368
4.1. Podanie o wznowienie postępowania	369
4.2. Wniosek o stwierdzenie nieważności	373
4.3. Wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej	375

Część trzecia

CZYNNOŚCI PEŁNOMOCNIKA W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Rozdział I

Pisma w postępowaniu przed sądem administracyjnym	381
1. Wymagania związane z wnoszeniem pism procesowych	381
2. Charakterystyka środków inicjujących postępowanie sądowoadministracyjne	387
2.1. Skutki podjęcia czynności inicjującej postępowanie sądowoadministracyjne – wniesienie skargi, sprzeciwu lub wniosku a ich dopuszczalność	391
2.2. Rygor procesowy stosowany w warunkach stwierdzonej niedopuszczalności środka inicjującego postępowanie sądowoadministracyjne. Gwarancje realizacji zasady skargowości ...	399
2.3. Przesłanki dopuszczalności skargi, sprzeciwu i wniosku	408
2.3.1. Istnienie przedmiotu zaskarżenia	413
2.3.2. Właściwość sądów administracyjnych	432

2.3.3. <i>Lis pendens</i> i <i>res iudicata</i> (art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a.)	465
2.3.4. Obowiązek uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej	473
2.3.4.1. Fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 p.p.s.a.)	489
2.3.4.2. Rygor procesowy	501
2.3.5. Termin zaskarżenia	514
2.3.5.1. Miejsce dokonania czynności zaskarżenia a termin zaskarżenia	530
2.3.5.2. Konsekwencje procesowe uchybienia terminowi do wniesienia skargi	534
2.3.6. Wymogi formalne skargi	549
2.3.6.1. Forma pisemna lub dokument elektroniczny	554
2.3.6.2. Szczegółowe wymogi treściowe skargi	556
2.3.6.3. Procedura sanowania braków formalnych i treściowych skargi – art. 49, art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.	569
2.3.7. Wymogi fiskalne skargi	583
2.3.8. Zdolność sądowa i procesowa	590
2.3.9. Legitymacja skargowa	600
2.3.9.1. Każdy, kto ma interes prawny w zaskarżeniu zachowania kompetencyjnego organu	602
2.3.9.2. Modyfikacje podstaw legitymacji skargowej w przepisach szczególnych	608
2.3.10. Zawisłość sprawy administracyjnej weryfikacyjnej jako przesłanka dopuszczalności skargi	625
2.3.10.1. Zbieg postępowań w systemie kontroli administracji publicznej	626
2.3.10.2. Uprzednie wszczęcie postępowania weryfikacyjnego wewnątrzadministracyjnego a dopuszczalność skargi (art. 56 p.p.s.a.)	628
2.3.10.3. Dopuszczalność wszczęcia postępowania wewnątrzadministracyjnego w toku postępowania sądowoadministracyjnego	630
2.3.10.4. Prawomocność decyzji a kompetencje weryfikacyjne wewnątrzadministracyjne	636
3. Sporządzenie i wniesienie sprzeciwu od decyzji i postanowienia do sądu administracyjnego	651
3.1. Uwagi wprowadzające	651
3.2. Skutki wniesienia sprzeciwu od decyzji oraz rygor stosowany wobec stwierdzenia niedopuszczalności sprzeciwu od decyzji	652
3.3. Przedmiot zaskarżenia	653
3.4. Przesłanki dopuszczalności sprzeciwu od decyzji – uwagi ogólne	654
3.5. Termin zaskarżenia	655

3.6. Wymogi formalne sprzeciwu od decyzji	656
3.7. Elementy wspólne dla sprzeciwu z art. 3 § 2a p.p.s.a. oraz skargi w zakresie dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego	659
3.8. Legitymacja do wniesienia sprzeciwu od decyzji z art. 138 § 2 k.p.a.	660
3.9. Przesłanki dopuszczalności skargi nieznajdujące zastosowania w postępowaniu inicjowanym sprzeciwem pomimo odesłania z art. 64b § 1 p.p.s.a.	663
3.10. Problematyka sprzeciwu od postanowienia	664
4. Sporządzenie i wniesienie wniosku o wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	672
4.1. Uwagi wprowadzające	672
4.2. Wniosek skarżący o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.	673
4.2.1. Skutki wniesienia wniosku	673
4.2.2. Rygor procesowy stosowany w warunkach stwierdzonej niedopuszczalności wniosku	675
4.2.3. Sprawa wniosku a właściwość sądów administracyjnych ustalana na podstawie art. 3 p.p.s.a.	676
4.2.4. Problem powagi rzeczy osądzonej	677
4.2.5. Termin i miejsce złożenia wniosku	678
4.2.6. Wymogi formalne i fiskalne wniosku z art. 55 § 1 p.p.s.a.	679
4.2.7. Podmiot uprawniony (legitymacja do wniesienia wniosku z art. 55 § 1 p.p.s.a.)	680
4.2.8. Wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 64c § 6 p.p.s.a.	681
4.3. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość oraz sporu kompetencyjnego	681

Rozdział II

Czynności pełnomocnika w toku postępowania sądowoadministracyjnego ...	692
1. Wniosek w przedmiocie wstrzymania wykonania aktu lub czynności organu administracji	692
1.1. Informacje ogólne	692
1.2. Wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej	695
1.3. Zakres przedmiotowy wniosku o wstrzymanie wykonania	696
1.3.1. Forma działania organu administracji publicznej a możliwość udzielenia ochrony tymczasowej	696
1.3.2. Granice sprawy jako determinanta zakresu przedmiotowego udzielenia ochrony tymczasowej	696
1.3.3. „Nadawanie się do wykonania” jako warunek udzielenia ochrony tymczasowej <i>per se</i>	698

1.4. Etap postępowania a kompetencja do udzielenia ochrony tymczasowej	704
1.4.1. Zasady rozgraniczenia kompetencji organu i sądu administracyjnego	704
1.4.2. Kompetencja organu administracji publicznej	705
1.4.3. Kompetencja sądu administracyjnego	707
1.5. Wymagania formalne wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej ...	707
1.5.1. Zasada skargowości a udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd	707
1.5.2. Termin do złożenia wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	708
1.5.3. Kontrola formalna wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	708
1.6. Przesłanki merytoryczne udzielania ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	709
1.6.1. Przesłanki pozytywne i negatywne wniosku	709
1.6.2. Uzasadnienie wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	713
1.7. Rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	714
2. Wniosek o wyłączenie sędziego	720
2.1. Przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy	721
2.2. Przesłanki względne wyłączenia sędziego	723
3. Wniosek o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności sędziego	726
3.1. Przesłanki dopuszczalności wniosku o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności sędziego	728
3.2. Zaskarżalność orzeczeń w przedmiocie wniosku o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności sędziego	730
4. Wniosek o przyznanie prawa pomocy	731
4.1. Zakres udzielenia prawa pomocy	731
4.2. Forma i treść wniosku o przyznanie prawa pomocy	732
4.3. Przesłanki przyznania prawa pomocy	734
4.4. Zaskarżanie rozstrzygnięć w przedmiocie prawa pomocy	737
5. Wniosek o przywrócenie uchybionego terminu	739
5.1. Rodzaje terminów i zasady ich obliczania	739
5.2. Uchybienie terminowi	741
5.3. Przesłanki przywrócenia terminu	742
5.4. Wstrzymanie postępowania	747
6. Udział pełnomocnika w posiedzeniu mediacyjnym	747
7. Udział pełnomocnika w rozprawie przed sądem administracyjnym	750
8. Wniosek w przedmiocie dowodu uzupełniającego z dokumentu	754
9. Cofnięcie skargi	757

10. Wniosek w przedmiocie zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego	768
11. Skarga na przewlekłość postępowania	772
11.1. Informacje ogólne	772
11.2. Aspekty formalne związane z wnoszeniem skargi	776
11.3. Rozpatrzenie skargi	780
12. Koszty postępowania związane z udziałem w sprawie pełnomocnika	783
12.1. Obowiązek ponoszenia kosztów	783
12.2. Wniosek strony jako przesłanka zasądzenia kosztów postępowania	785
12.3. Pojęcie niezbędnych kosztów postępowania	787
12.4. Zwrot kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji w wyroku	790
12.5. Zwrot kosztów postępowania w przypadku uwzględnienia skargi w trybie autokontroli organu administracji publicznej i pomyślnego zakończenia postępowania mediacyjnego	791
12.6. Zwrot kosztów postępowania w razie częściowego uwzględnienia skargi	791
12.7. Zwrot kosztów postępowania zawinionych zachowaniem strony ...	792
12.8. Zwrot kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	793
12.8.1. Zwrot kosztów postępowania w razie uwzględnienia lub oddalenia skargi kasacyjnej	793
12.8.2. Odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego	795
12.9. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu	796

Rozdział III

Czynności pełnomocnika po wydaniu orzeczenia sądowego	799
1. Wniosek o rektyfikację orzeczenia sądowego	799
1.1. Wniosek o uzupełnienie wyroku	800
1.2. Wniosek o sprostowanie orzeczenia	803
1.3. Wniosek o wykładnię orzeczenia	805

Rozdział IV

Zaskarżanie orzeczeń sądowych	807
1. Skarga kasacyjna	808
1.1. Charakter skargi kasacyjnej	808
1.2. Dopuszczalność skargi kasacyjnej	809
1.2.1. Przedmiot zaskarżenia	810
1.2.2. Legitymacja do wniesienia skargi kasacyjnej	812
1.2.3. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej	813
1.2.4. Przymus zastępstwa procesowego	816

1.2.5. Wymagania fiskalne	816
1.2.6. Skarga kasacyjna jako kwalifikowane pismo procesowe	818
1.2.6.1. Wymagania skargi kasacyjnej jako pisma w postępowaniu sądowym	818
1.2.6.2. Wskazanie zakresu zaskarżenia	819
1.2.6.3. Przytoczenie podstaw kasacyjnych	821
1.2.6.4. Wniosek zaskarżenia	825
1.3. Odpowiedź na skargę kasacyjną	827
1.4. Orzeczenia w przedmiocie skargi kasacyjnej	829
2. Zażalenie	830
2.1. Przedmiot zażalenia	831
2.2. Wymagania formalne zażalenia	833

Część czwarta

WARSZTAT PEŁNOMOCNIKA: STRUKTURA SKARG, IDENTYFIKACJA UCHYBIEŃ I FORMUŁOWANIE ZARZUTÓW

Rozdział I

Metodologia poszukiwania wad w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym	837
1. Wprowadzenie	837
2. Ustalenie charakteru postępowania, w którym zostało wydane rozstrzygnięcie	844
3. Istnienie przedmiotu zaskarżenia	847
4. Ustalenie, czy nie istnieją negatywne przesłanki do wszczęcia postępowania na skutek wniesionego środka zaskarżenia	858
5. Wady stanowiące podstawę stwierdzenia nieważności	859
6. Wady stanowiące podstawę wznowienia postępowania	877
7. Wady stanowiące naruszenie zasad ogólnych	900
8. Pozostałe wady	951

Rozdział II

Wzory pism	956
1. Skarga do WSA	956
2. Skarga kasacyjna do NSA	966

Bibliografia	973
---------------------------	------------

O autorach	995
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
nowela kwietniowa k.p.a. z 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
regulamin NSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 805)
regulamin w.s.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)

u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)
u.o.d.e	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)
u.RMŚP	– ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668)
u.s.d.g.	– ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm. – uchylona)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.n.p.s.	– ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r. poz. 1725)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.n.p.s	– ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r. poz. 1725)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
ustawa o NSA z 1995 r.	– ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. – uchylona)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Admin.	– Administracja
AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
MoP	– Monitor Prawniczy

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (od 2004 r.)
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy (od 1963 r. do 1994 r.)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PP	– Przegląd Podatkowy
PPA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPK	– Przegląd Prawa Karnego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZOTSiS	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu

Inne

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
NSA	– Naczelnny Sąd Administracyjny
RMŚP	– Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	– Sąd Apelacyjny
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Postępowanie administracyjne stanowi jedno z głównych ogniw realizacji idei państwa praworządnego, w którym wymagane jest zrozumiałe i zgodne z regułami wynikającymi z istoty tego państwa unormowanie procedury oraz jej prawidłowe stosowanie w praktyce. Szczególnie istotną rolę odgrywają przy tym regulacje określające uprawnienia procesowe uczestników postępowania. Jednym z istotnych uprawnień, zapewniających pełniejszą realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jest prawo do ustanowienia pełnomocnika procesowego. Choć pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu administracyjnym jest wyraźnie odformalizowane, udział w postępowaniu pełnomocnika mającego kwalifikacje pozwalające na podejmowanie właściwych czynności procesowych na danym etapie postępowania jest niejednokrotnie nie do przecenienia. Mimo że Kodeks postępowania administracyjnego nakłada na organy administracji publicznej prowadzące postępowanie administracyjne szeroko pojęty obowiązek dbania o ochronę i realizację procesowych uprawnień strony w postępowaniu, niejednokrotnie strona niemająca wykształcenia prawniczego nie byłaby w stanie samodzielnie podejmować właściwych czynności procesowych.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym, choć ustawodawca nie wprowadził co do zasady przymusu adwokacko-radcowskiego, profesjonalni pełnomocnicy – adwokaci, radcowie prawni, doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi – stanowią najistotniejszą kategorię podmiotów uprawnionych do bycia pełnomocnikami stron. Prawo strony do ustanowienia pełnomocnika, który będzie reprezentował jej interesy przed sądem, ma służyć pełniejszej realizacji prawa do sądu. Odmienne reguła obowiązuje w odniesieniu do sporządzenia skargi kasacyjnej, zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, gdy do wznowienia właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny, oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Przy sporządzaniu powyższych pism procesowych obowiązuje przymus adwokacko-radcowski.

Niniejsza książka ma w założeniu stanowić pomoc dla profesjonalnych pełnomocników działających w postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych

w realizacji ich obowiązków procesowych. W opracowaniu zostały ujęte najistotniejsze etapy postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, jak również postępowania sądownoadministracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem środków odwoławczych oraz nadzwyczajnych środków prawnych weryfikacji orzeczeń sądowych, spośród których – jak wyżej wskazano – niektóre są objęte przymusem adwokacko-radcowskim.

Dla zachowania przejrzystości wywodów opracowanie zostało podzielone na cztery części, obejmujące kolejno rozważania dotyczące konstrukcji prawnej pełnomocnictwa (część pierwsza), czynności pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (części druga i trzecia) oraz metodologię poszukiwania wad w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym i wzory pism procesowych (część czwarta). W książce powołane zostały liczne orzeczenia sądów administracyjnych, które ilustrują omawiane kwestie, natomiast z uwagi na praktyczne walory opracowania rozważania teoretyczne oraz poglądy przedstawicieli nauki są cytowane jedynie w niezbędnym zakresie.

Niniejsza publikacja nawiązuje do monografii A. Cebery, J.G. Firlusa i H. Knysiak-Sudyki (pod red. H. Knysiak-Sudyki) *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* (Warszawa 2020), jednak upływ czasu sprawił, że wiele zagadnień wymagało uzupełnienia lub nowego opracowania. Ustawodawca wprowadził bowiem zmiany w obu procedurach, z których na szczególną uwagę zasługują zagadnienia dotyczące doręczeń oraz zmiany wprowadzone ustawą z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769). Również w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się nowe lub zmodyfikowane poglądy.

Hanna Knysiak-Sudyka

Część pierwsza

**KONSTRUKCJA PRAWNA
PEŁNOMOCNICTWA PROCESOWEGO**

Rozdział I

PRAWO DO WSPARCIA I REPREZENTACJI

Prawo do wsparcia i reprezentacji jest uznawane za jeden z podstawowych kanonów postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich. Strona postępowania ma prawo do właściwej reprezentacji, w czym zawiera się również korzystanie z instytucji pełnomocnika procesowego. W załączniku do rezolucji (77)31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi, przyjętej 28.09.1977 r., za jedną z podstawowych zasad postępowania przed organami administracji uznano służące osobie zainteresowanej prawo do wsparcia (pomocy – *assistance*) i reprezentowania w postępowaniu administracyjnym (por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 104). Również na gruncie amerykańskiego prawa administracyjnego jako element zasady *due process of law* (praworządnego postępowania) jest traktowane prawo do konsultacji, czyli skorzystania z pomocy doradcy lub adwokata bądź ustanowienia pełnomocnika (tak Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 90).

Równie istotną rolę odgrywa instytucja pełnomocnictwa w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Stanowi ona niewątpliwie jedną z gwarancji realizacji prawa do sądu oraz zasady rzetelnego postępowania. Szczególnie pożądaną jest udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym pełnomocników mających fachowe kwalifikacje, a na pewnych etapach postępowania udział ten jest niezbędny z uwagi na brak zdolności postulacyjnej stron oraz przymus zastępstwa procesowego. Przymus adwokacko-radcowski został wprowadzony w postępowaniu sądowoadministracyjnym na etapie sporządzenia skargi kasacyjnej od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji, zażalenia na postanowienie tego sądu w przedmiocie odrzucenia skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny, oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego.

Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego wchodzi w zakres prawa pomocy, które jest słusznie postrzegane jako

instytucja stanowiąca jedną z gwarancji konstytucyjnej zasady prawa do sądu poprzez umożliwienie dostępu do sądu podmiotom, które nie są w stanie samodzielnie pokryć kosztów związanych z prowadzeniem postępowania sądowego.

Zapewnienie stronie właściwej reprezentacji stanowi istotny element gwarancji ochrony jej uprawnień w toku postępowania zarówno administracyjnego, jak i sądowno-administracyjnego. Udział pełnomocnika procesowego w postępowaniu niejednokrotnie bywa nieoceniony. Nawet jeśli pełnomocnik nie dysponuje wiedzą fachową, zwykle nie jest bezpośrednio zainteresowany wynikiem postępowania, co pozwala mu na dokonanie racjonalnej oceny sytuacji i podjęcie właściwych czynności procesowych na danym etapie postępowania.

Przepisy dotyczące pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym nie regulują w wyczerpujący i pełny sposób wszystkich kwestii związanych z tą instytucją. Z tej przyczyny, dokonując jej analizy, trzeba sięgać pomocniczo, w zakresie nieuregulowanym, do przepisów Kodeksu cywilnego (art. 95 i n.) oraz Kodeksu postępowania cywilnego (art. 86 i n.), oczywiście z uwzględnieniem specyfiki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego (por. A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 159–160 i powołaną tam literaturę oraz wyrok NSA z 18.06.1999 r., I SA 1535/98, LEX nr 48566).

WYBRANE ORZECZENIA

1. Uregulowania prawne w zakresie pełnomocnictwa zawarte w k.p.a. nie są kompletne, stąd przy wyjaśnianiu sytuacji odnoszącej się do tej instytucji należy posiłkowo stosować zasady wyrażone w Kodeksie cywilnym (wyrok NSA z 4.07.2006 r., II OSK 941/05, LEX nr 275483).

2. Art. 40 p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że zakres, czas trwania i skutki umocowania ocenia się według przepisów Kodeksu cywilnego (art. 95–109), a nie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, w tym art. 87 § 1. Należy też zauważyć, że przepisy art. 34–44 p.p.s.a. regulują w całości kwestie pełnomocnictw i pełnomocników w postępowaniu sądowno-administracyjnym i wobec tego nie ma podstaw do jakiegokolwiek odwoływania się w tym zakresie do przepisów k.p.c. (postanowienie WSA w Warszawie z 3.06.2008 r., I SAB/Wa 34/08, LEX nr 493857).

3. Art. 40 p.p.s.a. może mieć zastosowanie wówczas, gdy chodzi o ocenę zakresu, czasu trwania i skutków umocowania szerszego niż pełnomocnictwo, o którym mowa w art. 36 p.p.s.a. Jeżeli pełnomocnictwa przedstawione przy skardze i w wyniku wezwania sądu nie obejmowały upoważnienia do działania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, może co za tym idzie nie mogły wykraczać one poza pełnomocnictwo określone w art. 36 p.p.s.a. W związku z tym odwoływanie się do ich treści i przepisów prawa cywilnego dla określenia zakresu umocowania jest nieuzasadnione (postanowienie NSA z 23.01.2008 r., II GSK 361/07, LEX nr 471052).

Rozdział II

POJĘCIE PEŁNOMOCNICTWA

Czynności prawne są najczęściej dokonywane przez te osoby, których bezpośrednio mają dotyczyć skutki podejmowanych czynności, lecz dopuszczalne – a niejednokrotnie potrzebne i pożądane – jest zastępstwo przy dokonywaniu tychże czynności. Powyższe zastępstwo jest określane jako **reprezentacja (przedstawicielstwo)**. Przedstawicielem jest osoba, która dokonuje czynności prawnej w imieniu innej osoby i z bezpośrednim skutkiem prawnym dla niej (por. J. Fabian, *Pełnomocnictwo*, Warszawa 1963, s. 14). Od przedstawicielstwa w powyższym ujęciu (tzw. przedstawicielstwa bezpośredniego) należy odróżnić zastępstwo pośrednie, jak również działanie posłańca i działanie organu osoby prawnej (por. J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 14–16).

Źródłem umocowania przedstawiciela do działania w imieniu reprezentowanego **może być przepis ustawy lub oświadczenie reprezentowanego** (por. B. Gawlik [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1, *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1985, s. 730). W pierwszym wypadku mamy do czynienia z **przedstawicielstwem ustawowym**, w drugim – z **pełnomocnictwem**. Pełnomocnictwo jest zatem takim rodzajem przedstawicielstwa, które powstaje z woli osoby reprezentowanej. Pełnomocnikiem „jest osoba, która na podstawie woli innej osoby sporządza czynności prawne w jej imieniu i z bezpośrednim skutkiem dla niej” (J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 17).

O pełnomocnictwie można mówić w różnych znaczeniach, określając w ten sposób moc prawną reprezentowania, czynność prawną polegającą na umocowaniu pełnomocnika, stosunek prawny łączący mocodawcę z pełnomocnikiem, jak również sam dokument umocowania, jeśli pełnomocnictwo zostało udzielone w formie pisemnej (por. A. Szpunar, *Udzielenie pełnomocnictwa*, PS 1993/9, s. 18). Podzielałam pogląd, że pełnomocnictwem we właściwym znaczeniu jest wyłącznie moc prawna reprezentowania, która powstaje wskutek umocowania pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy. Udzielenie pełnomocnictwa obrazuje jedynie sposób jego powstania, a dokument pełnomocnictwa stanowi jedną z dopuszczalnych form jego udzielenia (J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 17).

Przedstawicielstwo oparte na oświadczeniu reprezentowanego nie narusza zasady autonomii stron w dziedzinie czynności prawnych, a wręcz przeciwnie, prowadzi do rozszerzenia zakresu jej funkcjonowania. Działanie pełnomocnika wywołuje skutki prawne bezpośrednio w sferze prawnej mocodawcy tylko wówczas, gdy pełnomocnik działa na podstawie i w granicach udzielonej mu przez mocodawcę kompetencji. Mocodawca pozostawia natomiast pełnomocnikowi w granicach udzielonego pełnomocnictwa swobodę decydowania, czy i jakiej treści czynność prawna zostanie dokonana (por. B. Gawlik [w:] *System...*, red. S. Grzybowski, s. 731).

W celu wyjaśnienia konstrukcji podmiotowej przedstawicielstwa rozwinęły się trzy odmienne teorie, w których podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, gdy działa pełnomocnik, mamy do czynienia z jego oświadczeniem woli czy też oświadczeniem woli mocodawcy. Chronologicznie najwcześniejsza była teoria fikcji, następnie na nowo sformułowana i nazwana teorią podmiotu interesu. Według tej teorii czynności prawnej dokonuje (składa oświadczenie woli) sam reprezentowany, a nie jego przedstawiciel, który jest „jedynie «nośnikiem» woli reprezentowanego” (B. Gawlik [w:] *System...*, red. S. Grzybowski, s. 743; por. też J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 31). Na drugim biegunie znajduje się teoria reprezentacji, zgodnie z którą podmiotem działającym jest przedstawiciel, lecz skutki jego działania powstają w sferze prawnej innej osoby – reprezentowanego. Przy reprezentacji „dokonuje się swoiste «oderwanie» skutków działania od podmiotu działającego” (J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 31). Trzecia teoria, pośrednia, stanowi pewien kompromis między przedstawionymi wyżej rozwiązaniami i przyjmuje, że „oświadczenie mocodawcy oraz działanie pełnomocnika tworzą łącznie stan faktyczny czynności prawnej, wobec czego skutki prawne tej czynności powstają ze współdziałania reprezentowanego i jego przedstawiciela” (B. Gawlik [w:] *System...*, red. S. Grzybowski, s. 744).

W obecnie obowiązującym stanie prawnym rozwiązaniu przyjętemu w art. 95 § 2 k.c. odpowiada jedynie **teoria reprezentacji**. Zgodnie z powyższym przepisem czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki prawne bezpośrednio dla reprezentowanego. Czynność prawna jest zatem przejawem woli przedstawiciela, jednak skutki czynności powstają w sferze prawnej reprezentowanego.

Pełnomocnictwo może mieć charakter zarówno materialnoprawny, jak i procesowy. Zakres znaczeniowy pojęcia „pełnomocnik” jest szerszy niż pojęcia „pełnomocnik procesowy” (por. H. Ciepla [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–505*, red. K. Piasecki, Warszawa 2006, s. 393). Pełnomocnictwo procesowe stanowi element szeroko pojętego pełnomocnictwa materialnoprawnego obejmujący jego stronę procesową, a zatem założenia sformułowanej w art. 95 § 2 k.c. jednolitej konstrukcji przedstawicielstwa znajdują zastosowanie również w odniesieniu do pełnomocnictwa procesowego (por. A. Matan, *Zastępcstwo...*, s. 20; A. Matan, *Przesłanki skutecznego działania zastępcy procesowego w ogólnym postępowaniu admi-*

nistracyjnym, „Casus” 2007/42, s. 9). **Pełnomocnictwo procesowe jest szczególnym rodzajem przedstawicielstwa, którego istotą jest składanie przed organem administracji publicznej (w postępowaniu administracyjnym) lub przed sądem (w postępowaniu sądowoadministracyjnym) oświadczeń woli i wiedzy oraz podejmowanie innych czynności procesowych w imieniu reprezentowanego** (por. W. Gawrylczyk, *Pełnomocnictwo procesowe*, MoP 2001/2, s. 85).

WYBRANE ORZECZENIA

1. Ustanowienie pełnomocnika procesowego przez sąd jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa procesowego przez stronę, a działanie na podstawie tego umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego. Działanie pełnomocnika jest równoznaczne z działaniem samego mocodawcy (art. 95 § 2 k.c.). Należy podkreślić, że strona ma uprawnienie i możliwość podejmowania osobiście różnych działań w postępowaniu przed sądem zmierzających do ochrony własnych praw, niezależnie od tego, czy działa z pełnomocnikiem, czy samodzielnie, a pełnomocnik w przypadku niemożności działania za stronę ma możliwość ustanowienia pełnomocnika substytucyjnego (postanowienie SN z 13.05.2021 r., I CZ 5/21, LEX nr 3174830).

2. Osoba działająca przez pełnomocnika działa w taki sposób, jakby sama dokonywała czynności procesowych, tyle że przy wykorzystaniu profesjonalnej pomocy. Skarżącego obciąża zatem odpowiedzialność związana z wyborem jednostki, której zlecił pomoc prawną, a skutki podejmowanych przez pełnomocnika działań i zaniechań obciążają mocodawcę (postanowienie NSA z 23.06.2008 r., I OZ 402/08, LEX nr 493818).

2. Osoba reprezentowana przez pełnomocnika działa w taki sposób, jakby sama dokonywała czynności procesowych, w tym odbioru pism, tyle że z wykorzystaniem profesjonalnej pomocy. Bez znaczenia dla skuteczności doręczenia pozostają relacje między pełnomocnikiem a mocodawcą, przyjęty przez nich sposób komunikacji czy zakres przekazywania informacji (postanowienie NSA z 22.11.2012 r., II GZ 402/12, LEX nr 1240648).

Rozdział III

UDZIELENIE PEŁNOMOCNICTWA

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadzają generalnego, powszechnego przymusu zastępstwa procesowego. Wyjątkami są art. 175, 194 § 4, art. 276 i 285l w zw. z art. 285f § 3 p.p.s.a., które przewidują przymus adwokacko-radcowski przy czynności sporządzenia skargi kasacyjnej, zażalenia, którego przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny, oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ustanowienie pełnomocnika jest zatem – co do zasady – w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym fakultatywne. Ocena potrzeby ustanowienia pełnomocnika i ostateczna decyzja w tym przedmiocie, podobnie jak w postępowaniu cywilnym, należy do strony (por. J. Gudowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, cz. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, cz. 2, *Postępowanie zabezpieczające*, t. 1, red. T. Ereciński, Warszawa 2007, s. 243).

Udzielenie pełnomocnictwa stanowi czynność prawną w rozumieniu prawa cywilnego, w doktrynie brak jednak zgody co do charakteru prawnego pełnomocnictwa, zarówno na gruncie prawa procesowego, jak i prawa materialnego (por. Z. Krzeziński, *Pełnomocnik w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 33 i n.). Istnieją w powyższym zakresie trzy teorie. Według teorii kontraktowej, mimo że pełnomocnictwo jest samoistną instytucją, odrębną od jakiejkolwiek umowy, jego udzielenie stanowi dwustronną czynność prawną (umowę), mocą której mocodawca upoważnia lub zobowiązuje wybraną osobę do dokonywania w jego imieniu czynności, a osoba ta w sposób wyraźny lub *per facta concludentia* powyższe upoważnienie lub zobowiązanie przyjmuje. Stosunek pełnomocnictwa powstaje zatem w wyniku zgodnego oświadczenia woli mocodawcy i pełnomocnika, będących stronami umowy. Zwolennikami teorii kontraktowej są Z. Lisowski (*Kodeks cywilny obowiązujący na Ziemiach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1933, s. 75) i Z. Krzeziński (*Pełnomocnik...*, s. 37).

Zdecydowanie najbardziej rozpowszechniona i przekonująca jest teoria, zgodnie z którą **udzielenie pełnomocnictwa stanowi jednostronną czynność prawną reprezentowanego**, a jej skuteczność nie zależy od przyjęcia pełnomocnictwa przez pełnomocnika. Takie stanowisko prezentują m.in. J. Górski (*Zarys prawa zobowiązań*, Poznań 1948, s. 45); J. Fabian (*Pełnomocnictwo...*, s. 46); W. Siedlecki ([w:] J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne – część ogólna*, Warszawa 1958, s. 319); J. Sobkowski (*Pełnomocnictwo procesowe, jego istota, powstanie i wygaśnięcie*, Poznań 1967, s. 19, 61–63); S. Szer (*Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1967, s. 391–397); M. Waligórski (*Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 152); K. Piasecki (*Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 2003, s. 433); J. Gudowski ([w:] *Kodeks...*, s. 245); A. Szpunar (*Udzielenie...*, s. 23–24). Również w orzecznictwie przyjmuje się, że udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością prawną; por. orzeczenie SN z 7.06.1949 r., Kr.C. 241/49, PiP 1949/12, s. 150, z głosem J. Witeckiego, s. 150–151, i wyrok SA w Poznaniu z 30.05.2006 r., I ACa 1363/05, LEX nr 278401, w którym Sąd wyraźnie stwierdził, że „udzielenie pełnomocnictwa następuje w drodze jednostronnej czynności prawnej dokonanej przez mocodawcę. Polega ono na złożeniu oświadczenia woli, przy czym od pełnomocnika nie wymaga się przyjęcia pełnomocnictwa. Tak więc pełnomocnictwo to umocowanie do działania w cudzym imieniu, które oparte jest na oświadczeniu reprezentowanego”. Powyższa koncepcja dominuje również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. postanowienia z 20.12.2005 r., II OSK 241/05, LEX nr 190983, i z 7.04.2006 r., II OSK 270/06, LEX nr 209405, oraz wyrok z 7.02.2007 r., I OSK 452/06, LEX nr 348255).

Udzielenie pełnomocnictwa jest czynnością prawną wyłącznie upoważniającą i na jej podstawie następuje przyznanie pełnomocnikowi prawa do reprezentowania mocodawcy, nie rodzi ona natomiast po stronie pełnomocnika obowiązku jego reprezentowania (por. wyrok SN z 20.05.2004 r., IV CK 398/03, LEX nr 484677). Do powstania upoważnienia wystarczy natomiast oświadczenie woli upoważniającego.

Według trzeciej teorii, mieszanej, udzielenie pełnomocnictwa w pewnych wypadkach może stanowić jednostronną czynność prawną, w innych zaś umowę, na przykład gdy zostało udzielone w statucie osoby prawnej. Zwolennikami teorii mieszanej są R. Longchamps de Bérier (*Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 130) i F. Zoll (*Zobowiązania w zarysie*, Kraków 1947, s. 69).

Pełnomocnictwo jest samoistnym, niezależnym i samodzielny stosunkiem prawnym, łączącym pełnomocnika z mocodawcą, którego treścią jest uprawnienie pełnomocnika do reprezentowania mocodawcy z bezpośrednim skutkiem prawnym dla niego. Umocowanie powstaje zatem w drodze jednostronnej czynności prawnej i nie wymaga przyjęcia przez pełnomocnika. Najczęściej jednak pełnomocnictwo łączy się z innym stosunkiem prawnym, określanym jako stosunek wewnętrzny, podstawowy, z którego dla pełnomocnika płynie obowiązek działania w imieniu i na rzecz

mocodawcy. Stosunek podstawowy jest najczęściej stosunkiem prawnym umownym, wynikającym z umowy obligacyjnej, na podstawie której pełnomocnik jest obowiązany do dokonywania określonych czynności prawnych w imieniu mocodawcy. Źródłem stosunku wewnętrznego mogą być różnego rodzaju umowy, w szczególności umowa zlecenia, umowa agencyjna, kontrakt menedżerski czy umowa spedycji. Udzielenie pełnomocnictwa nie jest przy tym uzależnione od istnienia stosunku podstawowego, a jego wygaśnięcie nie powoduje co do zasady ustania tego stosunku (por. K. Kopaczyńska-Pieczniak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, *Część ogólna*, red. A. Kidyba, LEX 2012, komentarz do art. 96 k.c., teza 12. Na temat stosunku wewnętrznego por. również: J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 39–43).

Przekonujące wydaje się stanowisko, że udzielenie pełnomocnictwa procesowego jest jednostronnym oświadczeniem woli, które nie musi się łączyć ze stosunkiem podstawowym, a staje się skuteczne w chwili, gdy dojdzie do adresata, czyli organu lub sądu oraz pozostałych stron postępowania w taki sposób, by mógł on się zapoznać z jego treścią.

W postępowaniu administracyjnym pełnomocnika może ustanowić każdy podmiot będący stroną postępowania (osoba fizyczna, osoba prawna, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostka nieposiadająca osobowości prawnej) oraz uczestnikiem na prawach strony. Jeśli strona jest reprezentowana przez przedstawiciela ustawowego, może on ustanowić pełnomocnika, korzystając z tych samych uprawnień co strona (por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 270). W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego nie ma uregulowań dotyczących kwestii zdolności do udzielenia pełnomocnictwa, dlatego też oceny skuteczności udzielenia pełnomocnictwa należy dokonywać na podstawie norm prawa cywilnego. Osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych mogą skutecznie składać oświadczenia woli, w tym także w zakresie ustanowienia pełnomocnika. Osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych nie mogą samodzielnie ustanowić pełnomocnika, czynność prawna w tym zakresie zgodnie z art. 14 § 1 k.c. jest nieważna. Najbardziej skomplikowana jest sytuacja, w której pełnomocnictwa udziela osoba posiadająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Zgodnie z art. 19 k.c., jeżeli osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych dokonała sama jednostronnej czynności prawnej, do której ustawa wymaga zgody przedstawiciela ustawowego, czynność jest nieważna. Zgoda przedstawiciela ustawowego jest potrzebna do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem. Czynność prawna rozporządzająca polega na rozporządzeniu swym prawem – przeniesieniu, obciążeniu, ograniczeniu lub zniesieniu prawa. Przez zaciągnięcie zobowiązania należy rozumieć czynność prawną, w wyniku której osoba dokonująca czynności staje się dłużnikiem osoby, z której udziałem czynność prawna została dokonana (por. K. Piasecki, *Kodeks...*, s. 144). Skoro przyjmuje się, że

udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością prawną wyłącznie upoważniającą, należałoby zaakceptować dopuszczalność udzielenia pełnomocnictwa przez osobę ograniczoną w zdolności do czynności prawnych. Odmienne stanowisko zajmuje A. Matan (*Zastępstwo...*, s. 161), którego zdaniem nie jest możliwe ustanowienie przez osoby mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych pełnomocnika tam, gdzie traktowane są jak osoby pozbawione tej zdolności. Natomiast w sferze spraw, w których dysponują pełną zdolnością do czynności prawnych, osoby te mogą bez żadnych przeszkód ustanowić pełnomocnika. W zakresie czynności zobowiązujących i rozporządzających udzielanie pełnomocnictwa jest uzależnione od zgody przedstawiciela ustawowego osoby ograniczonej w zdolności do czynności prawnych. Ważność czynności ustanowienia pełnomocnika bez wymaganej zgody przedstawiciela ustawowego zależy od potwierdzenia umocowania przez tego przedstawiciela. Oceny ważności czynności ustanowienia pełnomocnika dokonuje się zatem w odniesieniu do charakteru czynności prawnej, do której dokonania pełnomocnik został upoważniony.

Zgodnie z brzmieniem art. 33 § 1 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnik nie musi mieć żadnych kwalifikacji fachowych ani doświadczenia zawodowego, najistotniejszy jest „węzeł zaufania łączący stronę z pełnomocnikiem” (A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 385). Swobodę strony w wyborze pełnomocnika mogą natomiast ograniczać przepisy szczególne, na przykład art. 236 ustawy z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170). Funkcji pełnomocnika nie może pełnić podmiot niebędący osobą fizyczną, w szczególności: zarząd stowarzyszenia (por. wyrok NSA z 8.03.2001 r., IV SA 41/99, LEX nr 45999), stowarzyszenie (por. wyrok WSA w Kielcach z 6.02.2019 r., II SA/Ke 779/18, LEX nr 2622884), organizacja społeczna (por. wyrok NSA z 10.08.2001 r., I SA 511/00, LEX nr 54725), Zrzeszenie Właścicieli Nieruchomości (por. wyrok NSA z 21.03.2002 r., V SA 2019/01, LEX nr 109322), związek zawodowy (por. wyrok WSA w Gliwicach z 31.07.2012 r., IV SA/Gl 1284/11, LEX nr 1230702) czy spółka z o.o. (por. wyrok WSA w Warszawie z 15.02.2005 r., IV SA 4360/03, LEX nr 164997), co zrodziło w doktrynie wątpliwości, czy „ograniczenie kręgu pełnomocników stron do osób fizycznych w postępowaniu administracyjnym odpowiada potrzebom i warunkom obrotu prawnego oraz interesom stron postępowania” (A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 385). Biorąc pod uwagę, że krąg osób fizycznych mogących być pełnomocnikami nie jest w zasadzie w żaden sposób zawężony, wydaje się, że wykluczenie możliwości udzielenia pełnomocnictwa podmiotowi niebędącemu osobą fizyczną nie stanowi istotnego ograniczenia.

Nie jest jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym musi dysponować pełną zdolnością do czynności prawnych, czy też pełnomocnikiem może być osoba mająca jedynie ograniczoną zdolność do czynności

prawnych. W literaturze są prezentowane trzy stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, skoro z brzmienia art. 33 § 1 k.p.a. nie wynika, aby pełnomocnik strony w postępowaniu administracyjnym musiał posiadać pełną zdolność do czynności prawnych, zatem nie można „odsunąć od wykonywania czynności pełnomocnika strony, który ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych” (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Warszawa 2017, s. 270–271; por. też R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 249). Inny pogląd głosi, że osoba mająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych może być pełnomocnikiem jedynie w takim zakresie, w jakim nie jest w powyższej zdolności ograniczona (E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62). Pełnomocnik mający jedynie ograniczoną zdolność do czynności prawnych mógłby zatem, reprezentując mocodawcę, dokonywać jedynie czynności prawnych niestanowiących rozporządzenia prawem lub zaciągnięcia zobowiązania (por. A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 162). Wreszcie zgodnie z trzecim poglądem pełnomocnik musi posiadać pełną zdolność do czynności prawnych (A. Krawczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 268; por. też wyrok WSA w Gdańsku z 25.07.2024 r., III SA/Gd 158/24, LEX nr 3743598). Wprowadzenie takiego rozwiązania przez ustawodawcę proponował Zespół do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, powołany decyzją Prezesa NSA nr 8 z 10.10.2012 r. (por. *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 251). Proponowana zmiana art. 33 § 1 k.p.a. nie została jednak wprowadzona.

W obecnym stanie prawnym podzielam pierwszy z przedstawionych poglądów, gdyż wskazuje na niego literalna wykładnia art. 33 § 1 k.p.a. oraz zasada swobody w wyborze pełnomocnika. Należy podkreślić, że odpowiedzialność związana z wyborem pełnomocnika oraz skutki jego działań i zaniechań obciążają mocodawcę, a zatem powinien on wykazać należyłą staranność w wyborze.

Obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada ogólna pisemności, sformułowana w art. 14 § 1a k.p.a., znajduje odzwierciedlenie w treści art. 33 § 2 k.p.a., który stanowi, że pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Przy ustanawianiu pełnomocnika obowiązuje zatem koncepcja ograniczonego formalizmu. Jeżeli pełnomocnictwo nie zostało zgłoszone do protokołu, pełnomocnik powinien dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa może zostać sporządzony przez notariusza, konsula RP albo przez organ prowadzący postępowanie lub przez organ udzielający pomocy prawnej na podstawie art. 52 k.p.a. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wymagają natomiast urzędowego poświadczenia podpisu strony na pełnomocnictwie (por. wyrok NSA z 6.09.2001 r., V SAB 315/00, LEX nr 50111). Zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a. adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis

udzielnego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. W razie wątpliwości organ administracji publicznej może zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.

Z dniem 5.10.2021 r., ustawą z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.) z art. 33 k.p.a. zostały wyeliminowane regulacje dotyczące udzielania pełnomocnictwa w formie dokumentu elektronicznego. Nie oznacza to jednak wyłączenia dopuszczalności udzielenia pełnomocnictwa w formie dokumentu elektronicznego. Zgodnie z nową konwencją terminologiczną, wprowadzoną do Kodeksu z dniem 5.10.2021 r., pismo może być utrwalone w postaci papierowej lub elektronicznej (art. 14 § 1a k.p.a.), co oznacza, że pełnomocnictwo udzielone w jednej z tych dwóch postaci jest w każdym przypadku pełnomocnictwem udzielonym na piśmie. Przepis art. 33 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 5.10.2021 r. nie wskazuje rodzaju podpisu elektronicznego, jakim powinno być opatrzone pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego. Niewątpliwie jednak „pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego, opatrzone stosownym podpisem wymagany przez przepisy prawa w dacie udzielenia pełnomocnictwa, zachowuje moc pomimo zmiany przepisów dotyczących sposobów uwierzytelniania pełnomocnictwa również wówczas, gdy nowe przepisy nie dopuszczają sposobu uwierzytelniania wykorzystanego w danym przypadku” (P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024, art. 33).

Pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym musi być udzielone wprost, nie może być dorozumiane w tym znaczeniu, że występuje wówczas, gdy zachowaniu mocodawcy można przypisać, zgodnie z ustalonymi dyrektywami oświadczeń woli, znaczenie udzielenia pełnomocnictwa (por. A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 184; J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 48; wyrok WSA w Warszawie z 1.02.2006 r., VII SA/Wa 2235/05, niepubl., i wyrok NSA z 29.04.1998 r., IV SA 1044/96, LEX nr 45639). W powołanych wyżej orzeczeniach sądy stwierdzały, co prawda, że pełnomocnictwo nie może być domniemane, jednak przez to pojęcie należy rozumieć dorozumiane udzielenie pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo domniemane opiera się bowiem na ustawowym domniemaniu (*praesumptio iuris*) i jest znane procedurze administracyjnej, w której zostało skonstruowane w art. 33 § 4 k.p.a. O ile przy pełnomocnictwie dorozumianym mamy do czynienia z udzieleniem pełnomocnictwa *per facta concludentia*, o tyle przy pełnomocnictwie domniemanym ustawa każe wnioskować, że wolą reprezentowanego było udzielenie pełnomocnictwa osobie, która za niego działa (por. J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 55).

Jak już wspomniano, w § 4 art. 33 k.p.a. przewidziano **konstrukcję pełnomocnictwa domniemanego**. Powyższy przepis ma charakter wyjątkowy i jako taki nie może być interpretowany rozszerzająco. Instytucja pełnomocnictwa domniemanego odnosi się jedynie do przypadków, w których mocodawcą jest osoba fizyczna, a jej zastosowanie jest możliwe tylko przy łącznym spełnieniu trzech przesłanek: przedmiotem

postępowania jest sprawa mniejszej wagi, pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony i nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Wszystkie powyższe przesłanki mają charakter ocenny, co wywiera ten skutek, że organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zachowania szczególnej ostrożności przy dokonywaniu ich oceny. Wyjątkowy charakter pełnomocnictwa domniemanego powoduje, że organ administracji publicznej powinien w razie zaistnienia wątpliwości zażądać przedstawienia dokumentu pełnomocnictwa.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują możliwości ustanowienia przez pełnomocnika substytutu. Wydaje się, że substytucja będzie dopuszczalna tylko wówczas, gdy taka możliwość zostanie przewidziana w treści udzielonego pełnomocnictwa lub będzie wynikała z przepisów szczególnych, takich jak: art. 25 ust. 3 ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1564), art. 21 ust. 1 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 499), art. 9 ust. 2 ustawy z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 749). Pełnomocnictwo jest stosunkiem prawnym opartym na zaufaniu, dlatego należy przyjąć, że pełnomocnik bez wiedzy i zgody mocodawcy nie może przenieść na inną osobę swoich praw wynikających ze stosunku pełnomocnictwa.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązuje (poza wyjątkami wynikającymi z art. 175 § 1, art. 194 § 4, art. 276 i 285l w zw. z art. 285f § 3 p.p.s.a.) **zasada wolnego wyboru sposobu działania**, zatem strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego same decydują o tym, czy w postępowaniu tym będą działały samodzielnie, czy też będą zastępowane przez pełnomocnika (por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 122). Regulacja zawarta w art. 35 p.p.s.a. ogranicza jednak zdecydowanie – w porównaniu z regulacją z art. 33 § 1 k.p.a. – krąg osób, które mogą występować w charakterze pełnomocników procesowych, wyróżniając dwie kategorie pełnomocników: pełnomocników profesjonalnych, zajmujących się zawodowo świadczeniem usług prawnych, i pełnomocników, których łączą ze stroną więzy osobiste lub procesowe w toczącym się postępowaniu (por. M. Romańska [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 327). Pełnomocnikami strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym mogą być również inne osoby, jeśli tak stanowią przepisy szczególne. J.P. Tarno (*Prawo...*, s. 127; J.P. Tarno, *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. Pikulski, Olsztyn 2004, s. 400 i n.) zalicza tych pełnomocników do trzeciej kategorii, tzw. pełnomocników quasi-profesjonalnych, ze względu na to, że wykonują oni swoją funkcję odpłatnie, a jednocześnie uznano ich udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze pełnomocnika procesowego za celowy z uwagi na umiejętności zawodowe (por. też M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed*

sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2013, s. 146). Osoby niewymienione w art. 35 p.p.s.a. nie mogą występować w charakterze pełnomocnika strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wyliczenie zawarte w powyższym przepisie ma również charakter wyczerpujący w tym znaczeniu, że osoba niespełniająca oznaczonych w nim wymagań nie może działać jako pełnomocnik strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, nawet gdyby zostało jej udzielone pełnomocnictwo.

Profesjonalnym pełnomocnikiem strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być adwokat lub radca prawny, jak również prawnik zagraniczny, spełniający wymagania oznaczone przepisami ustawy z 5.07.2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 823) (por. M. Romańska [w:] *Prawo...*, red. T. Woś, s. 336–337, i M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, s. 118).

Do pełnomocników nieprofesjonalnych zalicza się innych skarżących lub uczestników postępowania, rodziców, małżonka, rodzeństwo, zstępnych strony, osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, jak również pracownika osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, lub ich organu nadrzędnego oraz pracownika państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Pełnomocnikiem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi, może być także funkcjonariusz lub pracownik kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej. W sprawach, w których sąd przedstawił zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów, w których sąd przedstawił pytanie prawne Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, pełnomocnikiem organu może być także funkcjonariusz lub pracownik jednostki organizacyjnej kierowanej przez organ nadrzędny. Pełnomocnikiem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej może być także funkcjonariusz lub pracownik urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Udział wymienionych osób w postępowaniu w charakterze pełnomocników jest uzasadniony ze względu na ich związek ze sprawą lub z uwagi na łączący ich ze stroną stosunek bliskości.

Do trzeciej grupy (quasi-pełnomocników) należą doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi, których uprawnienie do występowania w postępowaniu w charakterze pełnomocnika wynika z przepisów szczególnych. Takimi przepisami szczególnymi są art. 41 ustawy z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117) oraz art. 9 ustawy z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 749). Zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o doradztwie podatkowym doradca

podatkowy może być pełnomocnikiem w postępowaniu przed organami administracji publicznej w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami. Doradca podatkowy jest również uprawniony do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu w zakresie sądowej kontroli decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych dotyczących wyżej wymienionych spraw. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o rzecznikach patentowych rzecznik patentowy występuje w charakterze pełnomocnika w postępowaniu przed Urzędem Patentowym, sądami i organami orzekającymi w sprawach własności przemysłowej, z wyjątkiem występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu karnym i postępowaniu karnym skarbowym.

Podobnie jak w postępowaniu administracyjnym, na podstawie art. 37 p.p.s.a. pełnomocnictwo powinno być udzielone w formie pisemnej, w formie dokumentu elektronicznego (od 1.10.2029 r. – w postaci elektronicznej; zgodnie ze zmianą wprowadzoną przez art. 96 pkt 2 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.) lub – w toku sprawy – ustnie do protokołu. W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawił się pogląd akceptujący możliwość udzielenia pełnomocnictwa w sposób dorozumiany (por. postanowienia z 20.12.2005 r., II OSK 241/05, LEX nr 190983, i z 7.04.2006 r., II OSK 270/06, LEX nr 209405), jednak wydaje się, że brzmienie powołanego wyżej przepisu wyklucza taki sposób udzielenia pełnomocnictwa, ze względu na obowiązek pełnomocnika dołączenia do akt sprawy pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy lub wierzitelnego odpisu pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej. W wyroku z 7.02.2007 r., I OSK 452/06 (LEX nr 348255) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w zasadzie pełnomocnictwo procesowe powinno być udzielone w formie pisemnej. Do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Jedną z cech charakteryzujących podpis jest jego własnoręczność, nie może on być sporządzony pismem maszynowym ani jako faksymile. Natomiast dokument obejmujący czynność prawną udzielenia pełnomocnictwa może być sporządzony za pomocą dowolnej techniki.

W art. 44 p.p.s.a. uregulowano sytuację tymczasowego dopuszczenia do udziału w postępowaniu osoby, która w danym momencie nie może przedstawić pełnomocnictwa. Mimo że pełnomocnik ma obowiązek dołączyć pełnomocnictwo przy pierwszej czynności procesowej, sąd może dopuścić go do podjęcia naglącej czynności pomimo braku pełnomocnictwa, wyznaczając równocześnie termin, w ciągu którego osoba działająca bez pełnomocnictwa powinna je złożyć lub przedstawić zatwierdzenie swojej czynności przez stronę. W razie bezskutecznego upływu terminu sąd pominie czynności procesowe osoby działającej bez pełnomocnictwa.

Artykuł 35 § 3 p.p.s.a. tworzy ponadto podstawę do działania za stronę w postępowaniu sądownoadministracyjnym adwokata lub radcy prawnego, legitymującego się

pełnomocnictwem wystawionym nie bezpośrednio przez zastępowaną stronę, lecz osobę prawną lub zarząd spółki partnerskiej świadczący na podstawie odrębnych przepisów pomoc prawną przedsiębiorcy, osobie prawnej lub innej jednostce organizacyjnej. Warunkiem udzielenia takiego pełnomocnictwa jest zgoda mocodawcy.

WYBRANE ORZECZENIA

1. Udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością prawną polegającą na złożeniu oświadczenia woli przez mocodawcę i może nastąpić w dowolnej formie, w szczególności nawet w sposób dorozumiany. Niedołączenie pisemnego pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej, w tym przy wnoszeniu skargi, stosownie do obowiązku przewidzianego w art. 37 § 1 p.p.s.a., jest usuwalnym brakiem formalnym i wymóg zawarty w tym uregulowaniu spełnia pisemne potwierdzenie pełnomocnictwa również wówczas, gdy zostanie sporządzone po wniesieniu skargi (postanowienie NSA z 7.04.2006 r., II OSK 270/06, LEX nr 209405).

2. Obowiązek pełnomocnika dołączenia pisemnego pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej, o którym mowa w art. 37 § 1 p.p.s.a., spełnia pisemne potwierdzenie udzielonego pełnomocnictwa, i to także wówczas, gdy dokonane zostanie po sporządzeniu skargi (postanowienie NSA z 20.12.2005 r., II OSK 241/05, LEX nr 190983).

3. Wypełnienia obowiązku wskazanego w art. 37 § 1 p.p.s.a. nie stanowi przedłożenie pełnomocnictwa z odtworzonym mechanicznie wzorem podpisu mocodawcy (postanowienie NSA z 30.01.2012 r., II FSK 2473/11, LEX nr 1113617).

4. Przepis art. 37 § 1 p.p.s.a. daje pełnomocnikowi wybór w sposobie wykazania umocowania do działania w konkretnej sprawie. Może on zatem złożyć oryginał udzielonego mu przez mocodawcę pełnomocnictwa lub jedynie sporządzić odpis takiego dokumentu. Odpis jest to dokument wierne odzwierciedlający treść oryginału, przy czym nie ma znaczenia, jaką techniką sporządzony jest ten dokument, może to być zarówno kopia, jak i wydruk komputerowy (postanowienie NSA z 26.01.2012 r., I FSK 2058/11, LEX nr 1113101).

5. Gdy wnoszącym skargę jest pełnomocnik, który nie złożył pełnomocnictwa, wezwanie do uzupełnienia braku formalnego skargi, czyli złożenia pełnomocnictwa, należy skierować do wnoszącego pismo pełnomocnika (art. 49 § 1 i art. 46 § 3 w zw. z art. 57 § 1 p.p.s.a.). Tymczasowe dopuszczenie pełnomocnika z możliwością zatwierdzenia czynności przez stronę (art. 44 § 1 i 2 p.p.s.a.) nie może być stosowane zamiast lub obok wezwania pełnomocnika do uzupełnienia braku formalnego skargi, to jest złożenia pełnomocnictwa (postanowienie WSA w Opolu z 5.04.2004 r., II SA/Wr 1225/01, ONSAiWSA 2004/3, poz. 53).

Rozdział IV

USTANOWIENIE PEŁNOMOCNIKA W RAMACH PRAWA POMOCY

W postępowaniu administracyjnym nie została przewidziana możliwość ustanowienia dla strony, która nie dysponuje środkami finansowymi pozwalającymi na skorzystanie z fachowej pomocy prawnej w postaci zastępstwa procesowego, pełnomocnika z urzędu. Kodeks postępowania administracyjnego natomiast nakłada na organy administracji publicznej prowadzące postępowanie administracyjne szeroko pojęty obowiązek dbania o ochronę i realizację procesowych uprawnień strony w postępowaniu. Ponadto art. 33 § 1 k.p.a., określający krąg osób mogących być pełnomocnikami w postępowaniu administracyjnym, ma charakter wyraźnie odformalizowany. Powyższe rozwiązania rekompensują brak możliwości korzystania z wyżej wskazanej formy pomocy prawnej.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym w ramach prawa pomocy strona może domagać się ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika – adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego – we wniosku złożonym przed wszczęciem postępowania lub w jego toku. Zgodnie z brzmieniem art. 245 p.p.s.a. prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym, przy czym prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części, albo tylko od wydatków, albo od opłat sądowych i wydatków lub tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Strona może zatem uzyskać prawo pomocy wyłącznie w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, bez uzyskania zwolnienia od obowiązku uiszczania kosztów sądowych.

Podstawową przesłankę pozytywną przyznania prawa pomocy w omawianym zakresie stanowią, zgodnie z art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a., możliwości finansowe strony, rozpatrywane w odniesieniu do wysokości kosztów związanych z udziałem w postępowaniu profesjonalnego pełnomocnika. Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują również dwie negatywne przesłanki przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Zgodnie z art. 246

§ 3 p.p.s.a. adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego można ustanowić dla strony, która nie zatrudnia lub nie pozostaje w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Nie dotyczy to adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego ustanowionego na podstawie przepisów o prawie pomocy. Zgodnie natomiast z art. 247 p.p.s.a. negatywną przesłanką wykluczającą przyznanie prawa pomocy jest oczywista bezzasadność skargi. Pierwsza z wymienionych przesłanek dotyczy jedynie wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu, druga – każdego wniosku o przyznanie prawa pomocy, w jakimkolwiek zakresie.

W literaturze można spotkać pogląd, iż art. 246 p.p.s.a. uprawnia sąd do odmowy ustanowienia pełnomocnika dla strony będącej osobą prawną, jeżeli nie ma potrzeby jego udziału w sprawie, w szczególności wówczas, gdy „nie ma wątpliwości, że sprawa będąca przedmiotem skargi nie jest skomplikowana pod względem faktycznym i prawnym, a strona zatrudnia pracowników o takich kwalifikacjach, że nie powinni mieć trudności z rozeznaniem się w tej sprawie i samodzielnym podejmowaniem czynności procesowych” (J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 620). Powyższy wniosek można wyprowadzić z brzmienia art. 246 § 2 p.p.s.a., który wskazuje, iż przyznanie prawa pomocy osobie prawnej i innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej jest fakultatywne. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem takim podmiotom prawo pomocy może być przyznane, podczas gdy w odniesieniu do osób fizycznych art. 246 § 1 p.p.s.a. stanowi, że przyznanie im prawa pomocy następuje, jeśli zostaną spełnione ustawowe przesłanki. Brak w odniesieniu do osób fizycznych regulacji wskazującej na fakultatywność przyznania prawa pomocy sprawia, że jeżeli nie zachodzi sytuacja określona w art. 246 § 3 p.p.s.a., wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika nie może zostać oddalony z tej przyczyny, że sąd nie widzi potrzeby jego ustanowienia, w oderwaniu od sytuacji materialnej wnioskodawcy. Jeśli strona zatrudnia lub pozostaje w stosunku pracy z profesjonalistą wykonującym jeden z wymienionych w art. 246 § 3 p.p.s.a. zawodów prawniczych, przemawia to za brakiem potrzeby przyznania jej prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika. Nadto zgodnie z art. 246 § 1a p.p.s.a. podstawą odmowy ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego osobie fizycznej nie może być skorzystanie przez nią z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w ustawie z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1534).

Do 10.04.2010 r. w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie było odpowiednika art. 118 § 1 k.p.c., który stanowi, że ustanowienie adwokata lub radcy prawnego przez sąd jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa procesowego. Zgodnie z art. 244 § 2 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym do 9.04.2010 r. ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub

rzecznika patentowego stanowiło uprawnienie strony do udzielenia pełnomocnictwa wyznaczonemu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu bez ponoszenia przez nią kosztów wynagrodzenia i wydatków adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wyznaczona przez organ samorządu zawodowego konkretna osoba stawiała się zatem pełnomocnikiem strony dopiero z chwilą udzielenia przez stronę pełnomocnictwa. Strona mogła pełnomocnictwa nie udzielić i wnosić o ustanowienie dla niej nowego adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, przy czym przyczyna nieudzielenia pełnomocnictwa nie była istotna. Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego czy doradcy podatkowego w ramach prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie oznaczało zatem, że stawał się on automatycznie pełnomocnikiem strony, do której reprezentowania został ustanowiony.

Przedstawiona instytucja, polegająca na przyznaniu stronie, dla której ustanowiono profesjonalnego pełnomocnika w ramach prawa pomocy, uprawnienia do udzielenia mu pełnomocnictwa, była krytycznie oceniana w literaturze jako „przywilej wykraczający poza obowiązki państwa, determinowane koniecznością urzeczywistnienia w procedurach sądowych prawa do sądu” (A. Lewandowski, *Ustanowienie profesjonalnego zastępcy procesowego w ramach prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2008/6, s. 69). Przyznanie stronie powyższego uprawnienia skutkowało przede wszystkim wydłużeniem czasu trwania postępowania, korzyści dla strony były „wątpliwe, mało uchwytne i niewymierne” (A. Lewandowski, *Ustanowienie...*, s. 69), w szczególności wobec faktu, że – podobnie jak na gruncie procedury cywilnej – dopuszczalne było wypowiedzenie pełnomocnictwa procesowego pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie 10.04.2010 r. (ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 36, poz. 196), art. 244 § 2 p.p.s.a. otrzymał brzmienie: „Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa”. Strona nie jest przy tym pozbawiona wpływu na decyzję o wyznaczeniu konkretnej osoby pełnomocnika, gdyż zgodnie z art. 244 § 3 p.p.s.a., jeżeli strona we wniosku wskazała adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego, właściwa okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych lub Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym, wyznaczy adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego wskazanego przez stronę.

Zgodnie z art. 253 p.p.s.a. oraz § 36 ust. 2 i 3 regulaminu w.s.a. o wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych,

Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, doręczając odpis postanowienia o przyznaniu prawa pomocy, obejmującego ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego albo rzecznika patentowego oraz informując o miejscu zamieszkania (adresie do doręczeń) lub siedzibie strony. W przypadku gdy pełnomocnik został ustanowiony po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje środek odwoławczy, przewodniczący wydziału orzeczniczego informuje właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgową izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych albo Krajową Radę Rzeczników Patentowych o treści orzeczenia, czy został zgłoszony wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia oraz czy i kiedy orzeczenie z uzasadnieniem zostało doręczone stronie. Jeżeli pełnomocnik ustanowiony w ten sposób ma podjąć czynności poza siedzibą sądu orzekającego, właściwy organ samorządu zawodowego, na wniosek pełnomocnika, wyznaczy w razie potrzeby adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego z innej miejscowości.

Należy zwrócić uwagę, że w doktrynie postępowania cywilnego brak jest zgodności poglądów co do daty powstania stosunku pełnomocnictwa procesowego z urzędu. Zdaniem J. Gudowskiego ([w:] *Kodeks...*, t. 1, red. T. Ereciński, s. 304), pełnomocnictwo procesowe powstaje z chwilą prawomocności postanowienia o ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego, jednakże do czasu wyznaczenia przez radę adwokacką lub okręgową izbę radców prawnych konkretnego adwokata (radcy prawnego) ma ono charakter blankietowy. W literaturze można jednak spotkać również stanowisko, że skutek w postaci powstania pełnomocnictwa następuje dopiero z chwilą zakończenia ostatniej fazy postępowania dotyczącego powołania pełnomocnika z urzędu, to jest wyznaczenia konkretnej osoby w charakterze pełnomocnika strony (por. T. Demendecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1-729*, red. A. Jakubecki, LEX, art. 118 k.p.c.), jak również pogląd, że za udzielenie pełnomocnictwa może być uważane złożenie wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (por. J. Sobkowski, *Pełnomocnictwo...*, s. 146; J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 39). Powyższe wątpliwości aktualizują się na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego wobec nowelizacji art. 244 § 2 p.p.s.a. Niewątpliwie jednak stosunek pełnomocnictwa powstaje bez konieczności udzielenia wyznaczonemu adwokatowi czy radcy prawnemu pełnomocnictwa przez stronę, której przyznano w powyższym zakresie prawo pomocy. Ustanowienie pełnomocnika nadaje mu wszystkie uprawnienia wynikające z art. 39 p.p.s.a., bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek aktu ze strony osoby reprezentowanej. Strona może jednak ograniczyć lub rozszerzyć zakres pełnomocnictwa. Relacje zachodzące między stroną a wyznaczonym dla niej pełnomocnikiem z urzędu należy oceniać tak jak relacje pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem, któremu zostało udzielone pełnomocnictwo procesowe.

Konstrukcja przyjęta w art. 244 § 2 p.p.s.a. nie skazuje strony na konieczność bycia reprezentowaną przez konkretnego, wyznaczonego przez organ samorządu zawodowego adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego czy rzecznika patentowego,

gdyż strona może na etapie skierowania przez sąd postanowienia o przyznaniu prawa pomocy obejmującego ustanowienie pełnomocnika z urzędu porozumieć się z właściwym organem samorządu zawodowego co do tego, który z wykonujących zawód prawniczy wykwalifikowanych prawników będzie reprezentował jej interesy w sprawie. Sąd nie ma, co prawda, wpływu na decyzję w tym zakresie, nie może również wnioskować o zmianę pełnomocnika [por. postanowienie NSA z 22.12.2011 r., II FZ 806/11, LEX nr 1151495, w którym sąd ten stwierdził, że w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi brak jest przepisu, który uprawniałby stronę do żądania wyznaczenia kolejnego adwokata (radcy prawnego) w sytuacji, gdy dotychczas wyznaczony adwokat (radca prawny) nie spełnił jej oczekiwań], jednakże strona, której przyznano prawo pomocy, jeżeli ma zastrzeżenia do sposobu reprezentowania jej interesów przez wyznaczonego pełnomocnika, może zwrócić się do właściwego organu samorządu zawodowego ze skargą na występującego w jej imieniu pełnomocnika lub z wnioskiem o jego zmianę. Wydaje się, że stanowisko strony może również stanowić ważny powód do złożenia przez pełnomocnika wniosku o zwolnienie od obowiązku zastępowania strony w procesie (por. postanowienie NSA z 24.04.2008 r., I OZ 289/08, LEX nr 479124).

Strona, dla której został ustanowiony pełnomocnik w ramach prawa pomocy, może wypowiedzieć takiemu pełnomocnikowi pełnomocnictwo procesowe (por. postanowienie SN z 3.06.1976 r., III CRN 64/76, OSNCP 1977/1, poz. 14). Jako wypowiedzenie pełnomocnictwa pełnomocnikowi z urzędu należy traktować późniejsze udzielenie przez stronę pełnomocnictwa z wyboru innemu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu (por. Z. Krzemiński, *Czy strona korzystająca w procesie cywilnym z pomocy pełnomocnika z urzędu może wypowiedzieć adwokatowi to pełnomocnictwo?*, „Palestra” 2003/9–10, s. 247).

WYBRANE ORZECZENIA

1. Pełnomocnictwo umocowujące do reprezentowania mocodawcy m.in. w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku ze sprawą rozpoznawaną przez dany sąd rozciąga się na postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym. Ma ono charakter ogólny (art. 36 pkt 1 p.p.s.a.), do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi. Zakres umocowania wypływa z udzielonego pełnomocnictwa i w tym względzie strony mogą dowolnie kształtować jego treść (postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.07.2008 r., I SA/Go 829/07, LEX nr 1020285).

2. W ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi brak jest przepisu, który uprawniałby stronę do żądania wyznaczenia kolejnego adwokata (radcy prawnego) w sytuacji, gdy dotychczas wyznaczony adwokat (radca prawny) nie spełnił jej oczekiwań. Wyznaczenie adwokata (radcy prawnego) z urzędu przez korporację prawniczą i podjęcie przez niego czynności procesowych, tj. sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, stanowi o skorzystaniu przez stronę z przyznanego prawa pomocy. W powyższej sytuacji strona nie może

skutecznie domagać się wyznaczenia kolejnego adwokata (radcy prawnego) z urzędu, bowiem przyznane jej prawo pomocy w tym zakresie zostało już skonsumowane (postanowienie NSA z 12.03.2008 r., I OZ 145/08, LEX nr 1028901).

Rozdział V

ZAKRES PEŁNOMOCNICTWA PROCESOWEGO

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają postanowień dotyczących zakresu uprawnień pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 32 k.p.a. **strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania**. Osobiste działanie strony w toku postępowania „może być wymagane z mocy przepisów prawa, może wynikać z postanowień organu prowadzącego postępowanie albo jest powodowane samą naturą czynności procesowych” (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks....*, Warszawa 2017, s. 268). Przewidziana w art. 33 § 2 k.p.a. forma udzielenia pełnomocnictwa w zasadzie powinna „eliminować problemy wiążące się z ustalaniem zakresu uprawnień pełnomocnika” (A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 373; por. też A. Matan, *Zakres uprawnień pełnomocnika w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2002/25, s. 12), w praktyce jednak takie wątpliwości mogą się pojawiać z uwagi na nieprecyzyjne sformułowania zamieszczone w dokumencie pełnomocnictwa. Poważne problemy może rodzić również instytucja pełnomocnictwa domniemanego, ponieważ wówczas mamy do czynienia z oświadczeniem woli mocodawcy, które nie znajduje odzwierciedlenia w formie pisemnej (ani zwykłej, ani w formie utrwalenia w protokole). Dla przyjęcia istnienia stosunku pełnomocnictwa konieczne jest, by w ocenie organu zarówno fakt jego udzielenia, jak i zakres umocowania do działania w imieniu strony nie budziły wątpliwości.

Zakres pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym jest w pierwszej kolejności uzależniony od woli strony będącej mocodawcą, a jego ewentualne ograniczenia mogą się wiązać z charakterem czynności wymagających osobistego działania strony lub wymaganiami ustawy (por. K. Błaszczyński, *Postępowanie administracyjne*, Poznań 1928, s. 21; A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 167). Podobnie jak w postępowaniach sądowych pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym może zostać umocowany do dokonania konkretnej czynności procesowej określonej w treści pełnomocnictwa, do dokonywania niektórych czynności procesowych, do zastępowania strony w toku całego postępowania w sprawie administracyjnej w zakresie wszelkich czynności związanych z postępowaniem lub do prowadzenia wszelkich

spraw w imieniu strony w postępowaniu administracyjnym (por. R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 246; A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 374). Podzielam pogląd A. Matana (*Zastępstwo...*, s. 169), że na grunt postępowania administracyjnego można z powodzeniem przenieść klasyfikację form pełnomocnictwa procesowego przyjętą w postępowaniu cywilnym (por. przepisy art. 88, 91 i 92 k.p.c.), choć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie dają ku temu formalnych podstaw. W postępowaniu administracyjnym **można** zatem **przyjąć istnienie następujących form pełnomocnictwa procesowego**:

- 1) **pełnomocnictwo procesowe ogólne**, obejmujące umocowanie do prowadzenia wszystkich lub niektórych (określonego rodzaju) spraw administracyjnych mocodawcy,
- 2) **pełnomocnictwo szczególne**, obejmujące umocowanie do prowadzenia konkretnej sprawy administracyjnej mocodawcy,
- 3) **pełnomocnictwo do dokonywania niektórych czynności procesowych**.

Nie budzi wątpliwości, że strona może upoważnić pełnomocnika do dokonywania w jej imieniu jedynie wyraźnie wskazanych czynności procesowych lub do reprezentowania jej wyłącznie na określonym etapie postępowania (por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 148; Z.R. Kmiecik, *Zakres pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, PS 2007/4, s. 7). Problem ustalenia zakresu pełnomocnictwa może natomiast pojawić się w sytuacji, gdy pełnomocnictwo obejmuje uprawnienie pełnomocnika do reprezentowania mocodawcy w konkretnej sprawie, danej kategorii spraw lub we wszystkich sprawach administracyjnych toczących się z udziałem mocodawcy. W postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym istnieją regulacje określające w analogicznych sytuacjach zakres pełnomocnictwa (art. 91 k.p.c. i art. 39 p.p.s.a.).

W postępowaniu administracyjnym takich regulacji brak, co wywołuje wątpliwości, czy pełnomocnictwo ogólne lub szczególne, z którego wyraźnie nie wynika uprawnienie do dokonywania takich czynności, obejmuje w szczególności czynności polegające na składaniu wniosków o uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, wyrażeniu zgody na uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo w trybie art. 155 k.p.a., zawarciu ugody administracyjnej, żądaniu umorzenia postępowania administracyjnego, cofnięciu zgody na wszczęcie postępowania w trybie art. 61 § 2 k.p.a. czy też cofnięciu odwołania. Do ustalenia zakresu umocowania pełnomocnika ogólnego czy szczególnego w postępowaniu administracyjnym punkt odniesienia może stanowić ustawowy zakres umocowania pełnomocnika w postępowaniu cywilnym, określony w art. 91 k.p.c.

Zgodnie z powyższym przepisem pełnomocnictwo procesowe obejmuje z mocy samego prawa w szczególności umocowanie do wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem. Instytucja wznowienia postępowania cywilnego

odpowiada w pewnym zakresie instytucjom wznowienia postępowania administracyjnego i postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Usprawiedliwiony zatem wydaje się pogląd, że **pełnomocnictwo procesowe** o charakterze ogólnym lub szczególnym **obejmuje ex lege** upoważnienie do dokonania czynności procesowych polegających na złożeniu podania o wznowienie postępowania administracyjnego, wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, wniosku o uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej oraz podejmowania czynności procesowych w postępowaniach zainicjowanych w powyższy sposób (por. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 376–377; A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 170–171 oraz Z.R. Kmiecik, *Zakres...*, s. 8–9). Natomiast **wyłączone z zakresu pełnomocnictwa** wydają się takie czynności jak: zawarcie ugody, złożenie wniosku o umorzenie postępowania (również jako procesowa forma cofnięcia wniosku o wszczęcie postępowania i cofnięcia zgody na wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wymagającej wniosku strony), cofnięcie odwołania, zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania oraz wyrażenie zgody na zmianę lub uchylenie decyzji, na mocy której strona nabyła prawo (tak A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 172; Z.R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 69–70; Z.R. Kmiecik, *Zakres...*, s. 7–8).

W literaturze sformułowano pogląd, że w przypadku wszystkich czynności polegających na rozporządzaniu procesem przez stronę, kompetencja do ich podejmowania powinna wyraźnie wynikać z treści udzielonego pełnomocnictwa (por. A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 172; A. Matan, *Zakres...*, s. 14, przy czym autor nie uzasadnia swego stanowiska). Powyższy pogląd można podzielić, odwołując się do celu, w jakim pełnomocnictwo procesowe zostało udzielone. Celem udzielenia pełnomocnictwa jest „doprowadzenie przez pełnomocnika do wydania przez organ jak najkorzystniejszej w danych warunkach, z punktu widzenia interesów strony, decyzji” (Z.R. Kmiecik, *Strona...*, s. 70), a zatem do przyznania stronie uprawnienia lub jego istotnej części, zniesienia lub ograniczenia ciężącego na niej obowiązku, uniknięcia obciążenia obowiązkiem lub ograniczenia potencjalnego obowiązku albo zachowania posiadanego uprawnienia lub jego istotnej części. Czynności zmierzające do zakończenia postępowania bez rozstrzygnięcia co do istoty sprawy albo do uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, pozostają w sprzeczności z pierwotnym celem udzielenia pełnomocnictwa, zatem ich podjęcie przez pełnomocnika wymaga oddzielnego, wyraźnego umocowania (por. Z.R. Kmiecik, *Strona...*, s. 70–71; A. Matan, *Zakres...*, s. 8).

W postępowaniu sądownoadministracyjnym formy i zakres pełnomocnictwa procesowego zostały wyraźnie określone. Zgodnie z art. 36 p.p.s.a. **pełnomocnictwo może być ogólne** (do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi), **do prowadzenia poszczególnych spraw** lub **do niektórych tylko czynności w postępowaniu**. Zgodnie z art. 39 p.p.s.a. pełnomocnictwo ogólne lub do prowadzenia poszczególnych spraw obejmuje z mocy samego prawa umocowanie do wszystkich łączących się

ze sprawą czynności w postępowaniu, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem (pełnomocnictwo takie obejmuje w szczególności umocowanie pełnomocnika do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej; por. postanowienie NSA z 26.07.2007 r., II FZ 415/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 28); udzielenia dalszego pełnomocnictwa (substytucji) na zasadach określonych w odrębnych przepisach; cofnięcia skargi w całości lub w części, jeżeli czynności te nie zostały wyłączone w danym pełnomocnictwie, oraz odbioru kosztów postępowania. Zgodnie z art. 40 p.p.s.a. zakres, czas trwania i skutki umocowania szerszego niż pełnomocnictwo procesowe określone w art. 36 p.p.s.a. ocenia się według treści pełnomocnictwa i przepisów prawa cywilnego. Jeśli zatem dokument pełnomocnictwa nie wymienia czynności, do których podejmowania pełnomocnik jest upoważniony, powstaje domniemanie, że są to czynności wymienione enumeratywnie w art. 39 p.p.s.a. Ustanowienie przez stronę pełnomocnika nie pozbawia jej prawa do osobistego podejmowania czynności procesowych, niezależnie od zakresu pełnomocnictwa. Strona może bowiem cofnąć udzielone pełnomocnictwo w każdym czasie, jak również eliminować konkretne czynności pełnomocnika lub jego udział w określonych stadiach postępowania (por. uzasadnienie wyroku NSA z 10.02.1987 r., SA/Wr 875/86, ONSA 1987/1, poz. 13). Zgodnie z brzmieniem art. 41 p.p.s.a. w razie, gdy mocodawca jest obecny przy czynności procesowej jednocześnie ze swoim pełnomocnikiem, może niezwłocznie prostować lub odwoływać oświadczenia pełnomocnika. W orzecznictwie jest również prezentowany pogląd, że nieobecny przy czynności pełnomocnika mocodawca może odwoływać i prostować oświadczenia swego pełnomocnika w piśmie procesowym wniesionym przed najbliższym posiedzeniem albo ustnie w trakcie najbliższego posiedzenia. Jeśli natomiast oświadczenie pełnomocnika zostało złożone przed zamknięciem rozprawy, dopuszcza się jego odwołanie lub sprostowanie w środku odwoławczym wnoszonym od orzeczenia sądu (por. uzasadnienie uchwały SN z 26.04.1995 r., III CZP 43/95, OSNC 1995/9, poz. 122). Jeśli oświadczenia strony i jej pełnomocnika są sprzeczne, decydujące znaczenie dla sądu ma oświadczenie strony, nawet jeśli skutki wynikające z oświadczenia złożonego przez pełnomocnika byłyby dla strony korzystniejsze (por. M. Romańska [w:] *Prawo...*, red. T. Woś, s. 359).

Podobnie jak w postępowaniu administracyjnym pełnomocnictwo procesowe upoważniające pełnomocnika do działania przed sądem administracyjnym może być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego, a w toku sprawy również ustnie na posiedzeniu sądu przez oświadczenie złożone przez stronę i wciągnięte do protokołu.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie poważne wątpliwości wywołuje kwestia rozciągnięcia zakresu pełnomocnictwa udzielonego w postępowaniu administracyjnym na postępowanie sądowoadministracyjne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarówno pod rządami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i uchylonej ustawy

z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz uchylonych przepisów działu VI Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzonych ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), wyrażano pogląd, że pełnomocnik ustanowiony przez stronę w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 32 k.p.a. korzysta z przyznanego mu umocowania do działania w imieniu strony w tej samej sprawie również w postępowaniu przed sądem administracyjnym (por. postanowienie SN z 27.09.1989 r., II ARN 29/89, OSP 1990/11–12, poz. 375 z glosą aprobującą S. Dmowskiego; postanowienie SN z 2.12.1998 r., III RN 88/98, OSP 2000/3, poz. 35; postanowienie NSA z 13.06.2008 r., II OZ 607/08, LEX nr 493573). Pogląd ten został zaakceptowany przez część przedstawicieli doktryny (por. S. Dmowski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 września 1989 r.*, II ARN 29/89, OSP 1990/11–12, poz. 375, s. 797–799; A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 171–172; Z.R. Kmiecik, *Strona...*, s. 76–77; Z.R. Kmiecik, *Zakres...*, s. 11–14) z argumentacją, że brak jest dostatecznych podstaw, aby uznać za przekraczającą zakres umocowania czynność w postaci złożenia skargi do sądu administracyjnego, ponieważ stronie chodzi o „załatwienie” sprawy administracyjnej, bez względu na rodzaj postępowania, które do tego doprowadzi, a ponadto „w istocie rzeczy mamy do czynienia z tą samą sprawą administracyjną (w sensie materialnym). Nie jest zatem istotne zagadnienie stadiów postępowania administracyjnego czy też przejścia sprawy na drogę postępowania sądowoadministracyjnego” (A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 171; A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 377–378).

Wydaje się, że odmienny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 30.06.2008 r., I FSK 813/08 (LEX nr 468871), w którym stwierdził, że „należy odróżnić [...] sprawę prowadzoną i załatwianą przez organy administracji publicznej od sprawy sądowoadministracyjnej i nie można przyjmować, że postępowanie przed sądem administracyjnym stanowi kontynuację postępowania przed organami administracji czy też jest jego kolejnym etapem”. Podobnymi argumentami przeciwko uznaniu skuteczności w postępowaniu sądowoadministracyjnym pełnomocnictwa udzielonego w postępowaniu administracyjnym posługuje się część przedstawicieli doktryny. W szczególności podnoszona jest – skądinąd słuszna – okoliczność, że postępowanie sądowoadministracyjne, mimo łączących je z postępowaniem administracyjnym licznych związków, nie stanowi kontynuacji tego postępowania, lecz jest odrębnym postępowaniem mającym na celu dokonanie kontroli zgodności z prawem konkretyzacji materialnoprawnego stosunku prawnego w wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji administracyjnej czy w innym akcie lub czynności organu administracji publicznej. Ponadto zwraca się uwagę na odmienności dotyczące kręgu podmiotów upoważnionych do reprezentowania strony w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym (por. B. Adamiak, *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 września 1989 r.*, II ARN 29/89, OSP 1990/11–12, poz. 375, s. 796–797; J. Kremis, *Glosa do postanowienia SN z dnia 2 grudnia 1998 r.*, III RN 88/98, OSP 2000/3, poz. 35, s. 123 i n.).

Dla rozstrzygnięcia powyższego dylematu kryterium sprawy administracyjnej w sensie proceduralnym nie powinno być decydujące. Stosując je, należałoby wyłączyć z zakresu pełnomocnictwa ogólnego i szczególnego udzielonego w postępowaniu administracyjnym również czynności zmierzające do weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych postępowań wewnątrzadministracyjnych (por. Z.R. Kmiecik, *Zakres...*, s. 11–12; Z.R. Kmiecik, *Strona...*, s. 75). **Decydujące znaczenie co do zakresu umocowania pełnomocnika należy w wypadkach wątpliwych przypisywać woli strony, choćby dorozumianej.** Nie sposób nie dostrzec, że w praktyce strony udzielają pełnomocnictwa w celu załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej, przy czym przez pojęcie załatwienia sprawy rozumieją jej definitywne zakończenie, skutkujące uzyskaniem konkretyzacji uprawnień lub obowiązków w ostatecznej (mającej przymiot trwałości) decyzji, niezależnie od drogi postępowania, które będzie prowadzić do jej uzyskania (por. S. Dmowski, *Glosa...*, s. 798). Aby pełnomocnictwo udzielone w postępowaniu administracyjnym było skuteczne również w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, muszą być spełnione następujące warunki: pełnomocnictwo musi być udzielone w sposób wyraźny (jeśli w postępowaniu administracyjnym działał pełnomocnik domniemany, udzielone pełnomocnictwo nie będzie mogło być traktowane jako upoważnienie do zastępowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym), pełnomocnikiem musi być osoba wymieniona w art. 35 p.p.s.a., a treść pełnomocnictwa nie może zawierać ograniczenia zakresu umocowania do podejmowania czynności wyłącznie w postępowaniu przed organami administracji publicznej (por. Z.R. Kmiecik, *Strona...*, s. 75–77; Z.R. Kmiecik, *Zakres...*, s. 12–13).

WYBRANE ORZECZENIA

1. Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba, że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Przepis ten nie wymaga znanego procedurze sądowej rozróżnienia pełnomocnictw ogólnego od szczególnego, ale jednocześnie nie ogranicza w swej treści zakresu pełnomocnictwa. Przyjąć zatem należy, że pełnomocnictwo udzielone przez stronę w postępowaniu administracyjnym może obejmować upoważnienie do prowadzenia wszelkich spraw w imieniu strony lub do prowadzenia poszczególnych spraw albo też ich części bądź tylko niektórych czynności procesowych. Dla wykazania, że pełnomocnik został dla strony ustanowiony, niezbędne jest okazanie dokumentu stwierdzającego ustanowienie takiego pełnomocnika. Z momentem przedstawienia pełnomocnictwa przez mocodawcę pełnomocnik wykazuje umocowanie do działania w postępowaniu, a organ uzyskuje możliwość zbadania prawidłowości i zakresu pełnomocnictwa. Należy odróżnić stosunek pełnomocnictwa istniejący pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem od ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu. Pełnomocnictwo, aby mogło wywrzeć skutek w postępowaniu, musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu po myśli art. 33 § 2 k.p.a. Informacja ta zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą pisemności (art. 14 § 1 k.p.a.) musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy. Stosownie bowiem do art. 33 § 3 zd. 1 k.p.a. pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (wyrok NSA z 14.05.2019 r., I GSK 219/19, LEX nr 2689363).

2. Pełnomocnictwo udzielone przez stronę postępowania na podstawie art. 33 k.p.a. winno niewątpliwie wskazywać zakres udzielanego umocowania do reprezentowania strony w postępowaniu administracyjnym. Umocowanie to winno być wskazane możliwie precyzyjnie, jednak nie można traktować tej kwestii zbyt formalistycznie (wyrok WSA w Poznaniu z 7.02.2019 r., III SAB/Po 13/18, LEX nr 2627328).

3. Pełnomocnictwo do występowania za stronę przed Sądem Najwyższym nie może być traktowane [...] jako tożsame z pełnomocnictwem do reprezentacji strony w postępowaniu przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym (postanowienie NSA z 30.03.2005 r., II OZ 116/05, LEX nr 302229).

4. Pełnomocnictwo ogólne lub do prowadzenia poszczególnych spraw obejmuje z mocy samego prawa umocowanie do wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem (wyrok NSA z 28.09.2007 r., II OSK 813/07, LEX nr 383773).

5. Określenie w pełnomocnictwie: „do występowania przed sądami administracyjnymi”, bez ograniczenia tego zakresu, w myśl przepisów art. 36 i 39 p.p.s.a. oznacza umocowanie pełnomocnika także do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (postanowienie NSA z 26.07.2007 r., II FZ 415/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 28).

6. Jeżeli z dokumentu pełnomocnictwa wynika, że umocowanie pełnomocnika obejmuje jedynie występowanie we wszystkich sprawach przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym, to nie obejmuje ono umocowania pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej (postanowienie NSA z 23.11.2012 r., I FSK 1472/12, LEX nr 1239149).

7. Użyte w pełnomocnictwie, dołączonym do skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego, określenie w liczbie pojedynczej „przed sądem administracyjnym” uprawnia do działania w imieniu skarżącego jedynie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, nie dając podstaw do reprezentowania skarżącego przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym (postanowienie NSA z 19.07.2012 r., II FZ 571/12, LEX nr 1213328).

8. Przepisy postępowania przed sądami administracyjnymi nie ograniczają swobody stron do zmiany zakresu pełnomocnictw w zakresie przedmiotowym (rozszerzenie lub ograniczenie) lub czasowym. Modyfikacja zakresu uprawnień wymaga jednak wyraźnego zaznaczenia w treści pełnomocnictwa (postanowienie NSA z 21.09.2012 r., II FZ 696/12, LEX nr 1221330).

9. Udzielenie pełnomocnictwa ogólnego do występowania we wszystkich sprawach przed sądami powszechnymi wszystkich instancji uzasadnia twierdzenie, że pełnomocnik nie jest należycie umocowany do działania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy administracyjne nie są zaliczane do sądów powszechnych. Sąd administracyjny nie jest także urzędem rozumianym jako organ władzy publicznej o określonym zakresie działania czy jako zespół osób wykonujący określone zadania, ani instytucją rozumianą jako zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie (wyrok NSA z 3.02.2006 r., II FSK 362/05, LEX nr 193324).

10. Skoro jest tak, że w pełnomocnictwie ogólnym w rozumieniu art. 36 pkt 1 p.p.s.a. winno być wskazane, przed jakim sądem pełnomocnik jest umocowany do działania, to tym bardziej udzielając pełnomocnictwa do działania w poszczególnych sprawach, również należy wskazać sąd, przed którym pełnomocnik miałby działać, a ponadto doprecyzować, o jaką konkretnie sprawę chodzi, np. poprzez wskazanie nazwy organu administracyjnego oraz daty i numeru skarżonej decyzji administracyjnej (postanowienie NSA z 24.06.2008 r., I FSK 516/08, LEX nr 469721).

11. Nie utraciło aktualności do obowiązującej obecnie regulacji prawnej stanowisko, które przyjmuje, że „pełnomocnik ustanowiony przez stronę w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 32 k.p.a. korzysta z przyznanego mu umocowania do działania w imieniu strony w tej samej sprawie także w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym” (postanowienie NSA z 13.06.2008 r., II OZ 607/08, LEX nr 493573).

12. Wyrażenie języka prawnego – „sądy” – obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wszystkie wskazane w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP organy sprawujące wymiar sprawiedliwości, zatem jego użycie w pełnomocnictwie umocowuje do reprezentowania mocodawcy przed sądem każdej kategorii, a zatem także przed sądami administracyjnymi (wyrok NSA z 13.12.2016 r., I OSK 250/15, LEX nr 2230825).

13. Postępowanie sądowoadministracyjne jest postępowaniem odrębnym względem postępowania administracyjnego i egzekucyjnego. Stąd też strona, która zamierza w postępowaniu sądowoadministracyjnym działać przez pełnomocnika musi udzielić pełnomocnikowi stosowanego upoważnienia do działania w takim postępowaniu i złożyć stosowne upoważnienie do akt sądowych (wyrok WSA we Wrocławiu z 1.12.2020 r., II SA/Wr 393/20, LEX nr 3104039).

Rozdział VI

WYGAŚNIĘCIE PEŁNOMOCNICTWA

Wygaśnięcie pełnomocnictwa oznacza wygaśnięcie udzielonego w nim upoważnienia do podejmowania czynności prawnych w imieniu mocodawcy, czyli **ustanie mocy prawnej reprezentowania**, opartej na woli reprezentowanego (por. J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 104). W porównaniu z wygaśnięciem większości innych stosunków cywilnoprawnych wygaśnięcie pełnomocnictwa wykazuje pewne cechy odmienne. Wygaśnięcie stosunku prawnego powoduje bowiem co do zasady ustanie wszelkich uprawnień i obowiązków istniejących między jego stronami. Wygaśnięcie pełnomocnictwa z reguły również wywołuje ten skutek, są jednak wypadki, w których pełnomocnictwo wygasa, jednak upoważnienie do działania w imieniu reprezentowanego zachowuje skuteczność.

Przyczyny wygaśnięcia pełnomocnictwa mogą mieć różny charakter. J. Sobkowski wyróżnia wśród nich zdarzenia procesowe, pozaprocessowe zdarzenia prawne dotyczące osoby mocodawcy lub pełnomocnika oraz wypowiedzenie pełnomocnictwa (J. Sobkowski, *Pełnomocnictwo...*, s. 202). Nie jest to oczywiście jedyna przyjęta w doktrynie klasyfikacja przyczyn wygaśnięcia pełnomocnictwa. Na przykład B. Gawlik ([w:] *System...*, red. S. Grzybowski, s. 787) jako zdarzenia powodujące wygaśnięcie pełnomocnictwa wymienia upływ czasu, jeśli udzielenie pełnomocnictwa było ograniczone terminem, dokonanie przez pełnomocnika czynności objętej umocowaniem, jeśli pełnomocnictwo było udzielone do poszczególnej czynności prawnej, odwołanie pełnomocnictwa przez mocodawcę, zrzeczenie się pełnomocnictwa przez pełnomocnika, śmierć mocodawcy lub pełnomocnika, utratę osobowości przez osobę prawną będącą mocodawcą lub pełnomocnikiem, wygaśnięcie stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa, jeśli umocowanie wynikało z tego stosunku w sposób dorozumiany.

W. Gawrylczyk (*Pełnomocnictwo...*, s. 89) wskazuje, że pełnomocnictwo wygasa wskutek wypowiedzenia go przez mocodawcę, wskutek spełnienia celu, wypowiedzenia przez pełnomocnika, śmierci strony lub utraty zdolności sądowej przez stronę, śmierci pełnomocnika lub utraty przez niego zdolności procesowej albo kwalifikacji,

natomiast Z. Krzemiński (*Pełnomocnik...*, s. 125) uważa, że wygaśnięcie pełnomocnictwa procesowego następuje na skutek: spełnienia celu, wypowiedzenia pełnomocnictwa przez mocodawcę, wypowiedzenia pełnomocnictwa przez pełnomocnika, śmierci strony lub utraty zdolności sądowej, śmierci pełnomocnika, utraty zdolności procesowej i kwalifikacji. M. Romańska ([w:] *Prawo...*, red. T. Woś, s. 361–362) także wyróżnia trzy grupy przyczyn wygaśnięcia pełnomocnictwa, jednak stosuje nieco inne kryterium podziału. Jej zdaniem pełnomocnictwo wygasa po pierwsze z mocy ustawy na skutek: śmierci strony albo utraty przez nią zdolności sądowej (w postępowaniu administracyjnym odpowiednio administracyjnoprawnej), śmierci pełnomocnika lub utraty przez niego zdolności procesowej (odpowiednio – zdolności do czynności prawnych) albo zdolności do działania w charakterze pełnomocnika ze względu na przymioty niezbędne do występowania w tej roli procesowej (np. utrata prawa wykonywania zawodu, ustanie małżeństwa, rozwiązanie przysposobienia), upływu czasu, na który pełnomocnictwo zostało ustanowione albo realizacji celu, dla którego pełnomocnik został ustanowiony, po drugie – z woli stron na skutek wypowiedzenia pełnomocnictwa przez mocodawcę lub pełnomocnika albo rozwiązania stosunku pełnomocnictwa wskutek porozumienia stron i po trzecie – jeśli adwokat czy radca prawny działa w związku z przyznaniem stronie prawa pomocy – na skutek cofnięcia stronie uzyskanego uprzednio uprawnienia lub zwolnienia pełnomocnika przez radę adwokacką czy też okręgową izbę radców prawnych. Trzecia grupa przyczyn wygaśnięcia pełnomocnictwa nie występuje w postępowaniu administracyjnym ze względu na brak instytucji prawa pomocy i tym samym możliwości ustanowienia w jej ramach pełnomocnika w tym postępowaniu.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują żadnej z przesłanek wygaśnięcia pełnomocnictwa, jednakże ich istnienie nie budzi wątpliwości. **Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu administracyjnym wygasa** przede wszystkim **wskutek spełnienia celu, dla którego zostało udzielone**, staje się bowiem wówczas bezprzedmiotowe i pozbawione znaczenia prawnego. Spełnienie celu pełnomocnictwa następuje z chwilą ukończenia tych czynności procesowych, do których dokonania pełnomocnik był umocowany (por. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 391).

Pełnomocnictwo wygasa również **wskutek śmierci strony lub utraty przez nią w inny sposób zdolności administracyjnoprawnej**. Powyższa zasada wiąże się z osobistym charakterem pełnomocnictwa. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują możliwości działania pełnomocnika po zaistnieniu wyżej wskazanych zdarzeń, choć można rozważać celowość dopuszczenia do działania byłego pełnomocnika w okresie między śmiercią strony a zawieszeniem postępowania z tej przyczyny. A. Matan (*Zastępstwo...*, s. 178; A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 392–393) dopuszcza możliwość przeniesienia na grunt postępowania administracyjnego konstrukcji przewidzianej

w art. 96 k.p.c., zgodnie z którym w razie śmierci strony albo utraty przez nią zdolności sądowej pełnomocnictwo wygasa, jednakże pełnomocnik procesowy działa aż do czasu zawieszenia postępowania. Jeśli mocodawca nie jest osobą fizyczną, pełnomocnictwo gaśnie z chwilą ustania jego bytu prawnego. W przypadku osoby prawnej jej zdolność prawna znika z chwilą zakończenia jej likwidacji i z tym momentem udzielone przez nią pełnomocnictwo procesowe należy uważać za wygasłe (por. J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 116; A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 393). Wygaśnięcia pełnomocnictwa nie powoduje natomiast utrata przez mocodawcę zdolności procesowej, jak również zmiana osoby przedstawiciela ustawowego strony czy też zmiana w składzie organów osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej będącej mocodawcą. Tego rodzaju zmiany nie mają wpływu na dalszy byt prawny skutecznie udzielonego pełnomocnictwa.

Wygaśnięcie pełnomocnictwa jest powodowane także **śmiercią pełnomocnika** oraz **utratą przez niego zdolności procesowej**. W postępowaniu administracyjnym pełnomocnikiem może być wyłącznie osoba fizyczna, zatem nie wchodzi w grę możliwość utraty zdolności prawnej z innych przyczyn niż śmierć pełnomocnika. Pełnomocnictwo procesowe nie jest prawem majątkowym pełnomocnika i nie wchodzi w skład masy spadkowej, zatem śmierć pełnomocnika jako okoliczność powodująca wygaśnięcie pełnomocnictwa nie budzi wątpliwości (por. J. Jodłowski [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2003, s. 222). Utrata przez pełnomocnika zdolności procesowej również stanowi przyczynę wygaśnięcia pełnomocnictwa, gdyż istnienie tej zdolności przesądza o skuteczności czynności procesowych podejmowanych przez pełnomocnika.

Wygaśnięcie pełnomocnictwa może nastąpić także przez jego **wypowiedzenie** (odwołanie), będące jednostronną czynnością prawną mocodawcy. Ponieważ stosunek pełnomocnictwa jest oparty na zaufaniu, zasadniczą kwestią jest umożliwienie mocodawcy pozbawienia pełnomocnika upoważnienia do działania w jego imieniu w wypadku utraty zaufania lub z innych przyczyn. wypowiedzenie pełnomocnictwa nie wymaga dla swej skuteczności przyjęcia przez pełnomocnika, czyli jego zgody na odwołanie pełnomocnictwa, wymaga natomiast zawiadomienia organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie. Dopóki odwołanie pełnomocnictwa nie zostanie ujawnione na zewnątrz, dopóty wywołuje skutek jedynie w stosunku wewnętrznym między mocodawcą a pełnomocnikiem.

Dopuszczalne wydaje się też wypowiedzenie pełnomocnictwa przez pełnomocnika, choć pełnomocnictwo nie jest stosunkiem umownym. Właściwsze jest użycie pojęcia **zrzeczenia się przez pełnomocnika pełnomocnictwa**, czyli upoważnienia do dokonywania czynności prawnych w imieniu i na rzecz mocodawcy (por. J. Fabian, *Pełnomocnictwo...*, s. 114). Możliwość wypowiedzenia pełnomocnictwa przez pełnomocnika została przewidziana wprost w art. 94 § 2 k.p.c. i art. 42 § 2 p.p.s.a., nie widzę więc

powodów, dla których ta instytucja nie mogłaby mieć zastosowania w postępowaniu administracyjnym, tym bardziej że udzielenie pełnomocnictwa nie rodzi dla pełnomocnika obowiązku działania w imieniu i na rzecz mocodawcy.

W doktrynie można spotkać odmienne stanowisko, zgodnie z którym wypowiedzenie pełnomocnictwa przez pełnomocnika jest niedopuszczalne ze względu na jednostronny charakter czynności udzielenia pełnomocnictwa. Na uzasadnienie powyższej koncepcji jest podnoszony argument, że skoro pełnomocnictwo opiera się wyłącznie na woli mocodawcy, to tylko jego wola może spowodować wygaśnięcie pełnomocnictwa (por. A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 181; A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. 1, s. 395). Wypowiedzenie pełnomocnictwa procesowego dokonane przez pełnomocnika wobec organu prowadzącego postępowanie administracyjne należałoby uznać za bezskuteczne, co mogłoby prowadzić do sytuacji, w której w istocie strona byłaby pozbawiona właściwej reprezentacji. Pełnomocnik, który zrzekł się pełnomocnictwa, nie będzie bowiem podejmował w imieniu strony czynności procesowych, a sama strona może nie wiedzieć o zaistniałej sytuacji, skoro organ administracji publicznej będzie nadal traktował jako pełnomocnika osobę, która początkowo w tym charakterze występowała, a następnie zrzekła się pełnomocnictwa, informując o powyższym organ prowadzący postępowanie administracyjne.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym wygaśnięcie pełnomocnictwa następuje w analogicznych jak wyżej przedstawione sytuacjach, jednakże niektóre przesłanki wygaśnięcia pełnomocnictwa zostały wyraźnie uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 43 p.p.s.a. **pełnomocnictwo wygasa w razie śmierci strony lub utraty przez nią zdolności sądowej**. Pełnomocnik procesowy ma jednak upoważnienie do działania w imieniu strony do czasu wydania przez sąd postanowienia o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Choć art. 43 p.p.s.a. nie ogranicza zakresu czynności procesowych, do których podejmowania pełnomocnik jest upoważniony, wydaje się, że powinny się one ograniczać do niezbędnych czynności procesowych zmierzających do zawieszenia postępowania.

Zgodnie z art. 125 § 1 pkt 4 p.p.s.a. śmierć pełnomocnika procesowego strony lub uczestnika może stanowić podstawę zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego z urzędu, jeśli strona nie działa w sprawie osobiście. Brzmienie powyższego przepisu wskazuje na wygaśnięcie pełnomocnictwa z chwilą śmierci pełnomocnika, choć powyższa podstawa zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego rodzi uzasadnione zastrzeżenia (por. M. Romańska [w:] *Prawo...*, red. T. Woś, s. 750–751).

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi reguluje również kwestie związane z wypowiedzeniem pełnomocnictwa. Z brzmienia art. 42 p.p.s.a.

wynika, że **dopuszczalne jest wypowiedzenie pełnomocnictwa zarówno przez mocodawcę, jak i przez pełnomocnika**. Wypowiedzenie pełnomocnictwa przez mocodawcę jest skuteczne w stosunku do sądu od dnia zawiadomienia o wypowiedzeniu, a w stosunku do pozostałych podmiotów biorących udział w postępowaniu od dnia doręczenia im zawiadomienia o wypowiedzeniu pełnomocnictwa przez sąd. Dopóki zatem sąd nie zostanie zawiadomiony o wypowiedzeniu pełnomocnictwa, dotychczasowy pełnomocnik będzie traktowany jak osoba upoważniona do dokonywania czynności procesowych w granicach pełnomocnictwa ze skutkiem dla mocodawcy, bez względu na wygaśnięcie pełnomocnictwa w stosunku wewnętrznym pomiędzy pełnomocnikiem a mocodawcą. W interesie mocodawcy leży zatem jak najszybsze zawiadomienie sądu o wypowiedzeniu pełnomocnictwa (por. wyrok NSA z 31.01.2012 r., I OSK 997/11, LEX nr 1112110).

Mocodawca ma prawo wypowiedzieć pełnomocnictwo nie tylko pełnomocnikowi z wyboru, lecz także pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy (por. postanowienie NSA z 22.10.2014 r., II FZ 1492/14, LEX nr 1525363), w powyższym zakresie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszcza nawet wypowiedzenie pełnomocnictwa w sposób konkludentny (por. postanowienie NSA z 8.05.2008 r., I OZ 316/08, LEX nr 494185). Jako wypowiedzenie pełnomocnictwa pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy należy traktować również późniejsze udzielenie przez stronę pełnomocnictwa z wyboru innemu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu czy rzecznikowi patentowemu (por. Z. Krzemiński, *Glosa do uchwały SN z 10 sierpnia 1990 r., III CZP 39/90*, „Palestra” 1991/8–9, s. 74; Z. Krzemiński, *Czy strona...*, s. 247, oraz M. Grego-Hoffmann, *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LEX 2012, rozdział VI, pkt 5.2).

W określonych sytuacjach, mimo wygaśnięcia pełnomocnictwa, były pełnomocnik ma obowiązek działania za stronę przez określony czas. Adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy, który wypowiedział pełnomocnictwo, obowiązany jest działać za stronę jeszcze przez dwa tygodnie, chyba że mocodawca zwolni go od tego obowiązku. Każdy inny pełnomocnik powinien, mimo wypowiedzenia, działać za mocodawcę przez ten sam czas, jeżeli jest to konieczne do uchronienia mocodawcy od niekorzystnych skutków prawnych.

Wygaśnięcie pełnomocnictwa następuje także w razie **cofnięcia prawa pomocy** w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu prawomocnym postanowieniem, wydanym na podstawie art. 249 p.p.s.a. (por. uchwałę SN z 10.08.1990 r., III CZP 39/90, OSNCP 1991/2–3, poz. 26; Z. Krzemiński [w:] Z. Krzemiński, Z. Czeszejko-Sochacki, *Adwokat z urzędu w postępowaniu sądowym*, Warszawa 1975, s. 86. Na temat cofnięcia przyznanego stronie prawa pomocy por. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 1228–1230).

WYBRANE ORZECZENIA

1. W razie śmierci strony w toku postępowania administracyjnego pełnomocnictwo wygasa (wyrok NSA z 14.03.2002 r., I SA 1842/00, LEX nr 81738).

2. Wynikające ze statusu bezrobotnego uprawnienia czy też konsekwencje jego utraty dotyczą wyłącznie samego zainteresowanego i są ściśle związane z jego osobą. Tym samym, jeżeli w toku postępowania sądowoadministracyjnego dotyczącego przedmiotu sprawy ściśle związanego z konkretną osobą następuje śmierć tej właśnie osoby, wówczas udzielone przez nią pełnomocnictwo wygasa. Nie zachodzi wówczas – przewidziana w art. 43 zd. 2 p.p.s.a. konieczność działania przez pełnomocnika procesowego do czasu zawieszenia postępowania, gdyż stosownie do art. 124 § 3 p.p.s.a. postępowanie nie ulega zawieszeniu (postanowienie NSA z 13.11.2008 r., I OZ 837/08, LEX nr 564224).

3. Brak wyraźnego unormowania w k.p.a. kwestii odwołania pełnomocnictwa i skuteczności tej czynności wobec organów administracji przed którymi pełnomocnik ten został przez stronę ustanowiony, nie może być odczytywany jako brak regulacji w tym zakresie. Do instytucji odwołania pełnomocnictwa przez analogię należy więc stosować przepisy art. 94 § 1 k.p.c. lub art. 42 p.p.s.a. Wobec takiej regulacji wypowiedzenie pełnomocnictwa przez mocodawcę odnosi skutek prawny w stosunku do organu administracji od dnia zawiadomienia go o tym (wyrok WSA w Krakowie z 21.11.2011 r., II SA/Kr 1455/11, LEX nr 1152827).

4. Wypowiedzenie pełnomocnictwa procesowego przez mocodawcę odnosi skutek prawny w stosunku do organu dopiero z chwilą uzyskania wiedzy o tym fakcie przez organ. Oświadczenie o wypowiedzeniu pełnomocnictwa powinno być złożone organowi w formie pisemnej lub zgłoszone ustnie do protokołu. Oświadczenie o wypowiedzeniu pełnomocnictwa przez mocodawcę musi być jednak jednoznaczne i stanowcze. Nie można zatem domniemywać wypowiedzenia pełnomocnictwa na tej podstawie, że strona ustanowiła jeszcze inną osobę swoim pełnomocnikiem albo że samodzielnie dokonuje od któregoś momentu czynności procesowych (wyrok WSA w Poznaniu z 11.01.2018 r., IV SA/Po 985/17, LEX nr 2434781).

5. Stosownie do art. 42 § 1 p.p.s.a. wypowiedzenie pełnomocnictwa przez mocodawcę odnosi skutek prawny w stosunku do sądu od dnia zawiadomienia go o tym. Wobec tego dopóki zawiadomienie takie nie zostanie doręczone, dotychczasowy pełnomocnik jest uważany za upoważnionego do wszelkich czynności w granicach pełnomocnictwa ze skutkiem dla mocodawcy bez względu na to, czy pełnomocnictwo w stosunku wewnętrznym między pełnomocnikiem a mocodawcą już wygasło, czy nie. Dlatego mocodawca należycie dbający o własne interesy winien niezwłocznie zawiadomić sąd o wypowiedzeniu pełnomocnictwa, gdyż do tej chwili skutki działania bądź nie działania pełnomocnika spadają na mocodawcę (postanowienie WSA w Gdańsku z 18.10.2004 r., III SA/Gd 453/04, LEX nr 203315).

6. Przy ustalaniu dnia zawiadomienia sądu istotna jest data, w której sąd faktycznie dowiedział się o wypowiedzeniu, tj. dzień doręczenia stosownego pisma lub złożenia go w biurze podawczym sądu,

a nie dzień nadania takiego pisma w urzędzie pocztowym (postanowienie NSA z 29.01.2009 r., II FZ 633/08, LEX nr 551934).

7. Zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...] zwanej dalej p.p.s.a. w razie śmierci strony pełnomocnictwo wygasa. Jednakże pełnomocnik procesowy działa aż do czasu zawieszenia postępowania. W myśl ponadto art. 251 p.p.s.a. przyznanie prawa pomocy wygasa ze śmiercią strony, która je uzyskała. Pełnomocnik procesowy wiedząc o śmierci swojego mocodawcy mógł zatem podjąć jedynie niezbędne czynności procesowe zmierzające do zawieszenia postępowania. W pozostałym zakresie jego pełnomocnictwo w chwili śmierci mocodawcy wygasło (postanowienie WSA w Białymstoku z 12.04.2016 r., II SA/Bk 795/15, LEX nr 2029995).

Rozdział VII

PROCESOWE SKUTKI USTANOWIENIA PEŁNOMOCNIKA

Z chwilą ustanowienia pełnomocnika „staje się on podmiotem wszystkich praw i obowiązków procesowych strony pozostających w zakresie pełnomocnictwa” (A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 181), nie obciążają go natomiast obowiązki strony o charakterze materialnoprawnym. Osoba reprezentowana przez pełnomocnika działa w taki sposób, jakby sama dokonywała czynności procesowych, tyle że z wykorzystaniem pomocy, często profesjonalnej, co powinno służyć wzmocnieniu jej pozycji i realizacji praw w postępowaniu (por. wyrok WSA w Warszawie z 20.03.2006 r., II SA/Wa 1907/05, LEX nr 204721).

Od dnia zawiadomienia organu administracji publicznej czy sądu administracyjnego o ustanowieniu pełnomocnika powinien on mieć zapewniony udział w postępowaniu tak samo jak strona, **pominięcie pełnomocnika strony w czynnościach postępowania jest bowiem równoznaczne z pominięciem strony i wywołuje tożsame skutki prawne** (por. wyrok NSA z 10.02.1987 r., SA/Wr 875/86, ONSA 1987/1, poz. 13).

Kompetencje pełnomocnika obejmują nie tylko **uprawnienia czynne**, ale i **bierne** strony postępowania, pełnomocnik jest zatem upoważniony zarówno do dokonywania czynności procesowych, jak i do „przyjmowania” w imieniu i na rzecz mocodawcy wszelkich czynności procesowych innych podmiotów postępowania. W szczególności pełnomocnik powinien być adresatem wszelkich pism kierowanych przez organ czy sąd do strony postępowania, którą reprezentuje.

W postępowaniu administracyjnym, zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a., pisma doręcza się pełnomocnikowi, jeśli został w sprawie ustanowiony. Powyższy przepis nie dopuszcza żadnych wyjątków i zgodnie z zasadą oficjalności doręczeń nakłada na organy administracji publicznej prowadzące postępowania administracyjne obowiązek doręczania wszelkich pism procesowych, w tym również orzeczeń, pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie. Doręczenie pisma wyłącznie stronie, która ustanowiła pełnomocnika procesowego, jest bezskuteczne (por. W. Siedlecki, *Glosa do orzeczenia*

SN z dnia 21 czerwca 1961 r., III CR 953/60, „Nowe Prawo” 1963/1, s. 123 i wyrok WSA w Poznaniu z 26.09.2024 r., IV SA/Po 545/24, LEX nr 3772980).

Analogiczną regulację w postępowaniu sądowoadministracyjnym zawiera art. 67 § 5 p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli ustanowiono pełnomocnika lub osobę upoważnioną do odbioru pism w postępowaniu sądowym, doręczenia należy dokonać tym osobom. Doręczenie dokonane w takiej sytuacji stronie jest bezskuteczne w stosunku do jej pełnomocnika, a zatem również bezskuteczne procesowo (por. wyrok NSA z 29.06.2021 r., III FSK 80/21, LEX nr 3197147). Jednoczesne doręczenie pisma stronie i pełnomocnikowi czy też jedynie stronie wywołuje tylko ten skutek, że strona jest poinformowana o treści pisma, nie wywołuje natomiast innych skutków procesowych, w szczególności nie powoduje otwarcia terminu do wniesienia środka zaskarżenia (por. wyrok WSA w Gliwicach z 22.12.2023 r., II SA/GI 1508/23, LEX nr 3653455).

Pominięcie w postępowaniu zarówno administracyjnym, jak i sądowoadministracyjnym pełnomocnika procesowego strony jest równoznaczne z pominięciem samej strony i w związku z tym wywołuje poważne konsekwencje procesowe.

W postępowaniu administracyjnym **pominięcie pełnomocnika** strony stanowi naruszenie wynikającej z art. 10 § 1 k.p.a. zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, które może prowadzić do uchylenia decyzji w trybie odwoławczym, a także stanowi przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. W postępowaniu sądowoadministracyjnym pominięcie pełnomocnika strony może prowadzić do nieważności postępowania z uwagi na to, że strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Przyczyny nieważności postępowania Naczelny Sąd Administracyjny bierze pod rozważę z urzędu przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej, zatem pominięcie w postępowaniu pełnomocnika strony może powodować uchylenie zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia sądu pierwszej instancji, niezależnie od podstaw wniesionego środka odwoławczego. Powyższa przyczyna nieważności postępowania stanowi również, zgodnie z art. 271 pkt 2 p.p.s.a., przesłankę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego zakończonych prawomocnym orzeczeniem.

Przedstawione wyżej konsekwencje będą wynikać też z uchybień proceduralnych polegających na potraktowaniu jako pełnomocnika podmiotu, który nie legitymuje się pełnomocnictwem lub podmiotu przedstawiającego pełnomocnictwo niespełniające określonych ustawowo wymagań stawianych pełnomocnictwu procesowemu.

WYBRANE ORZECZENIA

1. W sytuacji gdy pismo, obok doręczenia go pełnomocnikowi, doręczono stronie, która ustanowiła pełnomocnika, doręczenie to ma charakter wyłącznie informacyjny. Jednoczesne doręczenie pisma stronie i pełnomocnikowi wywołuje jedynie ten skutek, że strona jest poinformowana o treści pisma,

natomiast skutki prawne związane z jego doręczeniem rozpoczynają się z datą skutecznego doręczenia pisma pełnomocnikowi (wyrok WSA w Krakowie z 26.01.2009 r., II SA/Kr 1169/08, LEX nr 519776).

2. Od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien mieć on zapewniony czynny udział w postępowaniu, tak samo jak strona, a pominięcie pełnomocnika w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym, wywołuje te same skutki prawne. Zatem w sytuacji, gdy strona ustanowiła pełnomocnika, doręczenie pisma wyłącznie stronie z pominięciem pełnomocnika, jest prawnie bezskuteczne i stanowi naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (wyrok WSA w Krakowie z 13.06.2019 r., III SA/Kr 345/19, LEX nr 2682479).

3. Ustanowienie pełnomocnika obliguje sąd do doręczenia pisma bezpośrednio pełnomocnikowi. Osoba reprezentowana przez pełnomocnika działa w taki sposób, jakby sama dokonywała czynności procesowych, w tym odbioru pism, tyle że z wykorzystaniem profesjonalnej pomocy. Bez znaczenia dla skuteczności doręczenia pozostają relacje między pełnomocnikiem a mocodawcą, przyjęty przez nich sposób komunikacji czy zakres przekazywania informacji (postanowienie NSA z 22.11.2012 r., II GZ 402/12, LEX nr 1240648).

4. W sytuacji, gdy strona postępowania ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia danej sprawy, organ nie ma obowiązku doręczać stronie bezpośrednio żadnych pism i winny one być kierowane do pełnomocnika. Jednakowoż nie oznacza to, że w przypadku, gdy stronie zostanie doręczone pismo z zawartym pouczeniem o sposobie postępowania, należy uznać je za wadliwe, niezdolne do wywołania jakichkolwiek skutków prawnych, bez względu na okoliczności danej sprawy. Takie błędne doręczenie decyzji nie może rodzić ujemnych dla niej skutków procesowych. W szczególności nie może pozbawiać jej możliwości wniesienia odwołania (wyrok WSA w Gdańsku z 17.04.2019 r., II SA/Gd 6/19, LEX nr 2651917).

5. Jeżeli w postępowaniu strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, doręczenia winny być dokonywane temu pełnomocnikowi. Doręczenie dokonane pod adresem strony jest bezskuteczne wobec pełnomocnika, a więc nie wywiera skutku procesowego (postanowienie NSA z 16.05.2013 r., II OZ 361/13, LEX nr 1319068).

6. Strona, która ustanowiła pełnomocnika ma prawo spodziewać się, że wszelkie czynności związane z prowadzeniem sprawy będzie wykonywał pełnomocnik. Strona, która ustanowiła pełnomocnika nie ma obowiązku przewidywania, że zawiadomienie o rozprawie może zostać przesłane jej bezpośrednio i brania takiej możliwości w swoich planach związanych z toczącym się postępowaniem (wyrok NSA z 22.05.2020 r., II OSK 3891/19, LEX nr 3030336).

7. W przypadku gdy strona ustanowiła kilku pełnomocników, powinna wskazać, któremu z nich należy doręczać pisma. Jeśli zaś w treści udzielonego pełnomocnictwa procesowego lub w inny jednoznaczny sposób nie wskazano, któremu z ustanowionych przez nią pełnomocników należy dokonywać doręczeń, to wyboru dokonuje sąd. Jednakże nie można z powyższego wnioskować, że wybór ten cechuje pełna dowolność (postanowienie NSA z 7.02.2012 r., II OZ 46/12, LEX nr 1116327).

Część druga

**CZYNNOŚCI PEŁNOMOCNIKA
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Rozdział I

CZYNNOŚCI TECHNICZNO-PROCESOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Odbiór pism przez pełnomocnika

1.1. Zasady doręczania pism

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje **zasada oficjalności doręczeń**, co oznacza, że „strony i inni uczestnicy postępowania ani nie muszą składać osobnych wniosków lub żądań co do doręczania im pism, ani nie muszą dowiadywać się w siedzibie organu, czy jest jakieś pismo do odebrania w ich sprawie, ponieważ organ z urzędu dokonuje doręczeń, gdyż jest to jego ustawowy obowiązek określony w art. 39” (J. Borkowski, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 299). Wspomniany przepis art. 39 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.), chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. W przypadku braku możliwości doręczenia w powyższy sposób, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 i § 2 pkt 1 k.p.a., organ administracji publicznej doręcza pisma: 1) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 366), to jest przesyłką pocztową przyjętą za pokwitowaniem przyjęcia i doręczaną za pokwitowaniem odbioru albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

W przypadku doręczenia decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności albo decyzji, która podlega natychmiastowemu

wykonaniu z mocy ustawy, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny, organ administracji publicznej może doręczyć decyzję w sposób określony w art. 39 § 3 k.p.a., to jest przesyłką rejestrowaną lub przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Przepisów art. 39 § 1 i § 2 pkt 1 k.p.a. nie stosuje się.

Zgodnie z art. 39¹ k.p.a. w przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 k.p.a., pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu albo adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Zgodnie z art. 71 ustawy – Prawo pocztowe operator wyznaczony (tj. operator obowiązany do świadczenia usług powszechnych) jest wybierany na 10 lat przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE. W latach 2016–2025 operatorem wyznaczonym – wybranym w drodze konkursu – jest Poczta Polska S.A.

Zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a., **jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi**. Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika. W przypadku zaniebdania wskazania przez stronę pełnomocnika, którego upoważnia do odbioru kierowanych do niej pism, pismo powinno zostać doręczone jednemu z pełnomocników, według uznania organu administracji publicznej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.04.2012 r., II SA/Go 114/12, LEX nr 1145764).

Organ administracji publicznej jest obowiązany doręczać pisma pełnomocnikowi strony, o którego ustanowieniu został powiadomiony. Pełnomocnik ma obowiązek powiadomić organ o swoim działaniu w określonej sprawie, na przykład poprzez złożenie dokumentu pełnomocnictwa do akt sprawy, gdyż organ administracji publicznej nie ma obowiązku domniemywać jego działania (por. wyroki: NSA z 11.09.2007 r., II FSK 990/06, LEX nr 440661, WSA w Poznaniu z 29.05.2008 r., I SA/Po 1732/07, LEX nr 513177 oraz WSA w Olsztynie z 4.06.2019 r., II SA/Ol 296/19, LEX nr 2689410). Obowiązek organu dokonywania doręczeń pełnomocnikowi istnieje do momentu powzięcia przez organ informacji o wygaśnięciu pełnomocnictwa.

W postanowieniu z 6.10.2008 r., VI SA/Wa 1958/08 (LEX nr 523874) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie słusznie stwierdził, że w przypadku cofnięcia

przez stronę pełnomocnictwa pełnomocnikowi występującemu w jej imieniu w postępowaniu administracyjnym takie cofnięcie jest skuteczne wobec organu dopiero w dniu poinformowania go o tej czynności.

Podzielałam pogląd, że również wezwanie do stawienia strony w celu przeprowadzenia dowodu z jej przesłuchania powinno być doręczone ustanowionemu przez nią pełnomocnikowi, gdyż art. 40 § 2 k.p.a. nie przewiduje w tym zakresie wyjątków (por. wyrok NSA z 27.05.1998 r., I SA/Kr 827/97, LEX nr 33615).

Jeśli pismo zostało doręczone zarówno pełnomocnikowi, jak i stronie, doręczenie pełnomocnikowi jest prawnie skuteczne, natomiast **doręczenie bezpośrednio do rąk strony nie ma dla niej mocy wiążącej.** Strona zostaje jedynie poinformowana o treści pisma, bez żadnych związanych z tym konsekwencji procesowych. Nie jest wykluczone „takie ułożenie przez stronę swoich stosunków z pełnomocnikiem, że strona powiadomi organ, by doręczał jej pisma w postępowaniu mimo ustanowienia pełnomocnika w sprawie. Tylko w takim przypadku skutki prawne doręczenia będzie wywoływało doręczenie pisma stronie, a nie pełnomocnikowi” (wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2007 r., VI SA/Wa 397/07, LEX nr 342147).

Artykuł 41 k.p.a. nakłada na strony, ich przedstawicieli i pełnomocników obowiązek powiadamiania organu administracji publicznej w toku postępowania o każdej zmianie swego adresu, przewidując w razie niedopełnienia powyższego obowiązku sankcję w postaci przyjęcia, że dokonane pod dotychczasowym adresem doręczenie ma skutek prawny. Powyższa sankcja może znaleźć zastosowanie jedynie wówczas, gdy strona, jej przedstawiciel ustawowy lub pełnomocnik zostali wcześniej poinformowani przez organ administracji publicznej o treści art. 41 k.p.a. Co prawda, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują wyłączenia zasady informowania (art. 9 k.p.a.) w stosunku do profesjonalnych pełnomocników, jednak w moim przekonaniu należy przyjąć założenie, że jeśli pełnomocnik jest adwokatem czy radcą prawnym, zna prawo przynajmniej w granicach kodeksowych. Wydaje się zatem, że nieudzielenie profesjonalnemu pełnomocnikowi informacji o treści art. 41 k.p.a. nie powoduje po stronie organu administracji publicznej niemożności zastosowania sankcji przewidzianej w § 2 tego przepisu (por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 157).

Organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do badania z urzędu, czy znany mu adres jest adresem aktualnym. Jeśli jednak strona nie dopełniła obowiązku wskazania aktualnego adresu, lecz adres ten jest znany organowi z urzędu, organ ma obowiązek dokonywania doręczeń pod znany mu aktualnym adresem strony.

Zgodnie z art. 40 § 4 i 5 k.p.a. strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii

Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej i nie działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana wskazać w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem.

WYBRANE ORZECZENIA

1. Od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien on mieć zapewniony czynny udział w postępowaniu tak samo jak strona, a pominięcie pełnomocnika strony w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem strony i wywołuje te same skutki prawne. Doręczenie rozstrzygnięcia stronie w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczy pełnomocnik, nie ma żadnego znaczenia procesowego. Ma jedynie charakter informacyjny (wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2012 r., I SA/Wa 2223/10, LEX nr 1137349).

2. Pełnomocnikowi należy doręczyć wydaną w sprawie decyzję, zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a., jednak adresatem decyzji powinna być strona postępowania, a nie jej pełnomocnik (wyrok WSA w Lublinie z 13.01.2009 r., I SA/Lu 633/08, LEX nr 531078).

3. W razie ustanowienia pełnomocnika brak jest podstaw prawnych do kierowania pism bezpośrednio do strony postępowania administracyjnego. Jeżeli zatem strona powinna dowiadywać się o wszelkich czynnościach organu za pośrednictwem swojego pełnomocnika, to pominięcie tego pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym jest równoznaczne z pominięciem strony, co z kolei uzasadnia wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a. (wyrok WSA w Rzeszowie z 12.11.2008 r., II SA/Rz 321/08, LEX nr 477192).

4. Obowiązek zawiadomienia o zmianie adresu do doręczeń nie może być utożsamiany z koniecznością złożenia organowi odrębnego pisma, które zawiera informację o zmianie adresu. Dopuszczalna jest każda forma wykonania przez stronę tego obowiązku. Tak więc strona może podać nowy adres zarówno w odrębnym piśmie skierowanym do organu, informującym wyłącznie o zmianie adresu, jak i w piśmie składanym w toku postępowania, w którym podnosi określone argumenty merytoryczne, czy wnioski dowodowe (wyrok NSA z 3.10.2024 r., II OSK 2883/21, LEX nr 3784094).

1.2. Sposoby doręczeń

W odniesieniu do pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym stosuje się przepisy o doręczeniach pism osobie fizycznej. Zgodnie z art. 42 k.p.a. **doręczenie zwykłe (właściwe)** polega na doręczeniu pisma osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy albo na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych. Pismo może być również doręczone adresatowi w lokalu organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie w sprawie, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W razie niemożności doręczenia pisma w żaden sposób spośród wyżej wskazanych, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie podmiot doręczający zastanie adresata. Konieczna potrzeba doręczenia pisma zachodzi w szczególności wówczas, gdy niezwłoczne doręczenie pisma leży w interesie jego adresata.

Jeśli nie jest możliwe doręczenie pisma w trybie zwykłym, dopuszczalne jest **doręczenie zastępcze**. Zgodnie z art. 43 k.p.a., który znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do pism kierowanych do osób fizycznych, w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania. Datą doręczenia pisma w sposób przewidziany w art. 43 k.p.a. jest dzień przyjęcia pisma przez dorosłego domownika, sąsiada lub dozorcę domu.

Jeśli nie można doręczyć pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 k.p.a., znajduje zastosowanie **tryb doręczenia zastępczego (subsydiarnego)** przewidziany w art. 44 k.p.a. Powyższy przepis stanowi, że w razie niemożności doręczenia pisma bezpośrednio do rąk adresata lub za pośrednictwem osoby, która podjęła się oddania pisma adresatowi, operator pocztowy w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej (w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego) lub pismo składa się na okres 14 dni w urzędzie właściwej gminy lub miasta (w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy lub miasta lub upoważnioną osobę lub organ), a zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia, 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 w terminie 7 dni pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia. Jeśli adresat odbierze pismo przed upływem terminu wskazanego w art. 44 § 1 k.p.a., pismo uważa się za doręczone w dniu jego odebrania przez adresata. Natomiast w sytuacji, gdy adresat nie odbierze pisma złożonego w placówce

pocztowej operatora pocztowego lub urzędzie gminy (miasta), doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia 14-dniowego terminu biegnącego od dnia złożenia pisma w placówce pocztowej operatora pocztowego lub urzędzie właściwej gminy (miasta).

Przepisy art. 43 i 44 k.p.a. przewidują fikcję prawną doręczenia pisma i mają charakter wyjątkowy. Z tej przyczyny nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Dla skuteczności doręczenia zastępczego wymagane jest zatem ściśle wypełnienie przewidzianych w nich wymogów. Zastępcze formy doręczenia rodzą domniemanie, że pismo zostało adresatowi doręczone i że doręczenie to zostało dokonane prawidłowo. Powyższe domniemanie jest jednak domniemaniem usuwalnym i jako takie może zostać obalone przeciwdowodem, jeżeli adresat udowodni, że mimo zastosowania zastępczej formy doręczenia pismo nie zostało mu doręczone z przyczyn od niego niezależnych. Adresat pisma może dowodzić, że pisma nie otrzymał i o nim nie wiedział, gdyż osoba, której pismo doręczono zastępczo, lub urząd, w którym je złożono, nie oddały mu pisma. Również organ administracji publicznej ma obowiązek szczególnie wnikliwego rozpatrzenia kwestii skuteczności doręczenia zastępczego. Jeśli z uwagi na okoliczności sprawy istnieją w tym zakresie wątpliwości, organ administracji publicznej nie może uznać doręczenia za skuteczne (por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia...*, s. 158–159).

Zgodnie z art. 45 k.p.a. jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przepis art. 44 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Ustawą z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769) został dodany art. 45a k.p.a., zgodnie z którym w przypadku braku możliwości doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 45 k.p.a. z tego powodu, że podany przez jednostkę organizacyjną lub organizację społeczną adres jej siedziby nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić adresu siedziby, pismo doręcza się osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata (§ 1). W przypadku gdy reprezentacja ma charakter łączny z innymi osobami fizycznymi pismo doręcza się wszystkim osobom upoważnionym do reprezentowania adresata. Doręczenie uważa się za dokonane z chwilą najwcześniejszego doręczenia pisma osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata (§ 2). Jeżeli w przypadku określonym w § 1 lub 2 nie jest możliwe ustalenie adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, pismo pozostawia się w aktach sprawy za skutkiem doręczenia (§ 3).

Uznanie doręczenia, o którym mowa w § 3, za dokonane następuje z dniem sporządzenia przez organ administracji publicznej adnotacji o niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata (§ 4). Organ administracji publicznej jest obowiązany niezwłocznie sporządzić i utrwalić w aktach sprawy

adnotację, o której mowa w § 4 (§ 5). Powyższa regulacja ma zastosowanie w razie niemożności skutecznego doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 45 k.p.a. z przyczyn wskazanych w art. 45a § 1 k.p.a. Podobna regulacja funkcjonuje w postępowaniu podatkowym w oparciu o art. 151a o.p.

Zgodnie z art. 39¹ k.p.a. w przypadku doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na:

- 1) adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu, albo
- 2) adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych (szerzej na temat doręczeń por. A. Gołęba [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2024, s. 149–158).

W przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych, do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

WYBRANE ORZECZENIA

1. Domownikiem upoważnionym do odbioru korespondencji jest każda dorosła osoba mieszkająca w tym samym co adresat domu lub mieszkaniu, która pozostaje z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, lub krewny czy powinowaty zamieszkujący razem z adresatem, nawet jeśli prowadzi odrębne gospodarstwo domowe (wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2025 r., IV SA/Po 855/24, LEX nr 3821605).

2. W sytuacji, kiedy doręczenie niezgodnie z wymogami art. 43 k.p.a. dokonane zostało do rąk nie-dorosłego domownika, ale domownik ten niezwłocznie przekazał pismo adresatowi, a sam adresat nie kwestionuje faktu terminowego doręczenia, uznać należy, że uchybienie procedurze doręczenia zastępczego nie miało wpływu na skuteczność doręczenia, a zatem nie miało wpływu na wynik sprawy (wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2012 r., II SA/Wa 1383/12, LEX nr 1241574).

3. Skoro doręczenie zastępcze (tj. doręczenie w trybie art. 43 k.p.a.) wywołuje takie same skutki, jak doręczenie zwykle do rąk adresata, to przyjęty przez ustawodawcę tryb doręczenia zastępczego określonego w art. 43 k.p.a. wymaga bezwzględnego przestrzegania jego warunków. Uchybienie któremukolwiek z elementów procedury doręczenia zastępczego powoduje, iż nie można skutecznie powołać się na domniemanie doręczenia. Warunkiem przyjęcia przez organ, że nastąpiło doręczenie zastępcze, jest zatem dysponowanie przez ten organ niebudzącym wątpliwości dowodem potwierdzającym, że przesłanki określone w art. 43 k.p.a. zostały spełnione. Dowodem na

to jest dokument urzędowy w postaci prawidłowo wypełnionego zwrotnego potwierdzenia odbioru (wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.07.2024 r., II SA/Bd 230/24, LEX nr 3782496).

4. Z uregulowania art. 44 k.p.a. wynika, że skuteczność tego sposobu doręczania pism uzależniona została od bezwzględnego zachowania wymogów określonych w tym przepisie. Dlatego też zasady i procedury odnoszące się do stosowania instytucji doręczenia zastępczego powinny być przestrzegane ściśle. Uchybienie któremukolwiek z elementów procedury doręczenia zastępczego powoduje, iż nie można skutecznie powołać się na domniemanie doręczenia. Aby organ administracji mógł przyjąć zaistnienie materialnoprawnego skutku doręczenia pisma stronie w trybie doręczenia zastępczego (art. 44 § 4 k.p.a.), zwrotne potwierdzenie odbioru nie może budzić wątpliwości co do prawidłowości wypełnienia wszystkich warunków tej formy doręczenia (wyrok WSA w Gliwicach z 5.07.2012 r., IV SA/Gl 894/11, LEX nr 1276177).

5. Samo umieszczenie na kopercie zawierającej przesyłkę lub na dowodzie potwierdzającym doręczenie pisma pieczęci urzędu pocztowego i daty, czy też wzmianki o awizowaniu przesyłki nie może być wystarczające do przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki doręczenia pisma ustanowione w art. 44 k.p.a. Bezwarunkowo konieczna jest wyraźna adnotacja, że doręczyciel zawiadomił adresata o przesyłce w sposób określony w art. 44 k.p.a. (wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2012 r., II SA/Łd 469/12, LEX nr 1235552).

6. Jedynie pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest dokumentem urzędowym, potwierdzającym fakt i datę doręczenia zgodnie z danymi na dokumencie tym umieszczonymi. Tylko taki dokument korzysta zatem z domniemania prawdziwości. Należy mieć ponadto na uwadze, że dane znajdujące się na stronie internetowej Poczty Polskiej (e-monitoring) mają charakter wyłącznie poglądowy (wyrok WSA w Gdańsku z 21.03.2019 r., III SA/Gd 114/19, LEX nr 2641812).

7. Próba doręczenia decyzji w sposób tradycyjny, tj. pocztą w sytuacji, gdy adresat żądał doręczenia w formie elektronicznej, powoduje, że wobec nieodebrania przesyłki, organ nie może powołać się na fikcję doręczenia (podwójne awizowana przesyłka) wynikającą z art. 44 § 4 k.p.a. (wyrok WSA w Krakowie z 19.03.2019 r., III SAB/Kr 19/19, LEX nr 2643090).

2. Wgląd do akt sprawy

2.1. Jawność postępowania administracyjnego

W postępowaniu administracyjnym **udostępnianie akt spraw jest przejawem tzw. jawności wewnętrznej**, określanej również jako względna jawność akt sprawy, a zatem jawność wobec stron i uczestników postępowania na prawach strony (por. G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 569–570; J. Borkowski, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 419;

J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 430). Poza zakresem regulacji znajdującej się w art. 73 i 74 k.p.a. pozostaje tzw. jawność zewnętrzna, czyli jawność wobec podmiotów niebędących uczestnikami postępowania (por. A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2012, s. 97–98). Możliwość zapoznania się z zebrany w aktach sprawy materiałem dowodowym stanowi istotne uprawnienie procesowe, gwarantujące stronie realizację wynikającą z art. 10 § 1 k.p.a. zasady czynnego udziału w postępowaniu oraz wynikającą z art. 8 § 1 k.p.a. zasady budzenia zaufania obywateli do organów państwa. Zasada jawności wewnętrznej akt sprawy pozostaje również w ścisłym związku ze skonstruowaną w art. 9 k.p.a. zasadą informowania, z której wynika w szczególności obowiązek organów administracji publicznej należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

W pełni podzielam pogląd, iż strona postępowania administracyjnego nie może żądać informacji o sposobie i przebiegu takiego postępowania w ramach ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), bowiem służą jej określone (szersze) uprawnienia wynikające w szczególności z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro dostęp do akt postępowania administracyjnego dla stron tego postępowania reguluje przepis art. 73 k.p.a., to w tym zakresie, z mocy art. 1 ust. 2 u.d.i.p., wyłączone jest stosowanie przepisów tej ustawy (por. wyrok WSA w Krakowie z 21.02.2019 r., II SAB/Kr 5/19, LEX nr 2638171; zdaniem NSA „przepisów u.d.i.p. nie stosuje się (...) wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej” – wyrok z 17.12.2024 r., III OSK 1510/23, LEX nr 3794389). Natomiast osoby trzecie, w oparciu o przepisy powołanej wyżej ustawy, mają prawo żądać udostępnienia znajdujących się w aktach sprawy administracyjnej informacji, które są informacją publiczną (por. J. Wegner [w:] *Kodeks...*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 436).

2.2. Zakres prawa strony wglądu do akt

Wszelkie uprawnienia związane z prawem wglądu do akt strona może realizować, działając przez pełnomocnika. Artykuł 73 k.p.a. gwarantuje stronie prawo do przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów w każdym stadium postępowania, również po jego zakończeniu. Strona może też żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów lub kopii z akt sprawy lub wydania jej uwierzytelnionych odpisów, jeżeli jest to uzasadnione jej ważnym interesem. Organ może zapewnić stronie dostęp do akt sprawy w swoim systemie

teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.). Warto przytoczyć wyrok WSA w Gliwicach z 21.11.2024 r. (II SA/Gl 527/24, LEX nr 3789208), zgodnie z którym: „Organ odmawiając stronie udostępnienia wglądu do akt sprawy w formie określonej w art. 73 § 3 k.p.a., ma przede wszystkim obowiązek podania, czy posiada własny system teleinformatyczny, a w konsekwencji techniczną możliwość zapewnienia stronie elektronicznego dostępu do akt sprawy w takim systemie. W przypadku, gdy ww. wymogi są spełnione, w uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ powinien wykazać, dlaczego – mimo możliwości zapewnienia stronie dokonania czynności określonych w art. 73 § 1 k.p.a. w formie elektronicznej – odmawia takiego sposobu zapewnienia stronie przysługującego jej prawa. Przy czym organ takie rozstrzygnięcie musi uzasadnić dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami, w taki sposób, aby nie można mu było zarzucić dowolności”.

Podmioty występujące w postępowaniu administracyjnym na prawach strony korzystają z powyższych uprawnień na tych samych zasadach co strony. Natomiast inni uczestnicy postępowania (świadkowie, biegli, osoby trzecie zobligowane do okazania przedmiotu oględzin) nie mogą się domagać udostępnienia akt w takim zakresie, jaki przysługuje stronom i uczestnikom na prawach strony, nie można jednak wykluczyć, że z ich roli procesowej będzie wynikała konieczność lub potrzeba zaznajomienia się z aktami sprawy lub ich częścią. Dotyczyć to może w szczególności biegłego w sytuacji, gdy zapoznanie się z aktami sprawy stanowi konieczny warunek sporządzenia opinii dopuszczzonej jako dowód w sprawie.

W odniesieniu do znajdujących się w aktach administracyjnych danych osobowych osoba, której dane dotyczą, ma prawo dostępu do swoich danych osobowych bezpośrednio w oparciu o RODO (szerzej na ten temat w części drugiej, rozdziale I pkt 2.4). Prawo to może realizować zarówno strona postępowania, inni jego uczestnicy, jak i osoby trzecie, jeśli tylko ich dane znajdują się w aktach sprawy. Zgodnie z art. 74a k.p.a. przepis art. 73 § 1 k.p.a. nie narusza bowiem prawa osoby, której dane dotyczą, do skorzystania z uprawnień wynikających z art. 15 RODO.

Organem administracji publicznej zobowiązanym do udostępnienia stronie akt sprawy jest każdy organ będący w ich posiadaniu, a zatem organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej w pierwszej lub drugiej instancji, organ zobowiązany przez przepis prawa materialnego do zajęcia stanowiska w trybie art. 106 k.p.a. w sprawie załatwianej przez inny organ, organ udzielający pomocy prawnej w trybie art. 52 k.p.a., jak również organ pierwszej instancji przeprowadzający na zlecenie organu odwoławczego uzupełniające postępowanie dowodowe na podstawie art. 136 k.p.a. (por. R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 443). Każdy z wyżej wymienionych organów jest zatem obowiązany do rozpoznania wniosku w przedmiocie wglądu do akt sprawy.

Prawo strony do przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich odpisów nie jest obwarowane żadnym warunkiem. Strona nie musi zatem powoływać żadnych szczególnych okoliczności uzasadniających jej wnioski w powyższym zakresie. Organ administracji publicznej ma obowiązek udostępnić stronie akta sprawy i dać jej możliwość sporządzania z nich notatek i odpisów w siedzibie organu, w godzinach jego urzędowania i w warunkach zapewniających bezpieczeństwo dokumentów (w obecności pracownika organu). Prawo wglądu do akt obejmuje prawo zapoznania się z całością zgromadzonej w nich dokumentacji, a zatem również z tymi dokumentami, które nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia, choć zostały zgromadzone w toku postępowania, albo nie zostały dołączone do akt sprawy, choć były wykorzystywane w postępowaniu (por. wyrok NSA z 10.03.2006 r., I FSK 703/05, LEX nr 250351).

Natomiast **prawo strony do żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez stronę odpisów z akt sprawy lub wydania uwierzytelnionych odpisów może być zrealizowane, jeżeli strona ma ważny interes w uzyskaniu tychże uwierzytelnionych odpisów** ze względu na okoliczności prowadzonego w sprawie postępowania lub z uwagi na inne toczące się lub mające się toczyć postępowanie. Strona powinna ów ważny interes wykazać. Ocena istnienia przesłanki ważnego interesu należy do organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, jednak ciężar dowodu w powyższym zakresie spoczywa na wnioskodawcy. Ważnym interesem strony może być posiadanie uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów na potrzeby prowadzonego postępowania lub w celu wykorzystania ich w innych postępowaniach (por. wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2012 r., II SA/Wa 2085/11, LEX nr 1138878). Nie stanowi natomiast ważnego interesu strony zamiar wystąpienia lub wystąpienie ze skargą do sądu administracyjnego, gdyż przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uzależniają skuteczności skargi od dołączenia do niej oryginału lub uwierzytelnionego odpisu dokumentu. W przypadku konieczności przeprowadzenia takiego dowodu wystarczy wskazanie, gdzie on się znajduje (por. wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2009 r., II SA/Gd 686/08, LEX nr 481502). Strona nie jest pozbawiona procesowych uprawnień, gdyż fakt niedysponowania uwierzytelnionym odpisem dokumentu nie uniemożliwia powoływania się na określone fragmenty akt w środku prawnym służącym weryfikacji decyzji czy też nawet w innym postępowaniu, gdyż strona może zażądać przeprowadzenia dowodu znajdującego się w aktach postępowania administracyjnego.

Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

WYBRANE ORZECZENIA

1. Prawo wglądu w akta sprawy stanowi istotny przejaw zasady jawności postępowania, zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym, a przez to prawo do obrony. Znajomość

akt zapewnia realną możliwość składania wniosków dowodowych, co w konsekwencji pozwala wyjaśnić stan faktyczny spraw zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. To, że prawo dostępu do akt postępowania, przewidziane w art. 73 § 1 k.p.a., stanowi istotny przejaw zasady jawności postępowania wobec stron nie budzi wątpliwości (wyrok WSA w Gliwicach z 6.02.2019 r., I SA/Gl 934/18, LEX nr 2621692).

2. Żądania strony określone w art. 73 § 1 k.p.a. składają się na prawo strony wglądu do akt, szerzej – prawo strony do udostępnienia jej akt sprawy. Strona może korzystać z przewidzianych w tym przepisie uprawnień albo osobiście, albo przez pełnomocnika. Akta powinny być udostępnianie stronie w siedzibie urzędu organu prowadzącego postępowanie albo organu działającego w trybie pomocy prawnej (art. 52) w obecności pracownika organu (wyrok NSA z 14.02.2008 r., II OSK 20/07, LEX nr 437527).

3. Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to obejmuje także prawo sporządzenia kserokopii. Przepis ten jednoznacznie wskazuje jednak, że to strona może wykonać kopie lub kserokopie z akt sprawy. Organ administracji ma obowiązek umożliwienia stronie wykonanie tej czynności natomiast nie ma obowiązku jej wykonywania. Wynika to także z art. 73 § 1a k.p.a., który stanowi, że czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu (wyrok NSA z 13.11.2024 r., II OSK 227/22, LEX nr 3791749).

4. Strona, żądając doręczenia uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, ma obowiązek wykazać w tym swój ważny interes. Ustalenie ważnego interesu strony należy do organu administracji. Ważnym interesem strony, o którym mowa, może być posiadanie uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów tak dla potrzeb prowadzonego postępowania, jak i w celu wykorzystania ich w innych postępowaniach. Nie stanowi ważnego interesu strony zamiar lub wystąpienie już ze skargą do sądu administracyjnego. Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uzależniają skuteczności skargi od dołączenia do niej oryginału lub uwierzytelnionego odpisu dokumentu. W przypadku konieczności skorzystania z takiego dowodu wystarczy wskazanie, gdzie taki dokument się znajduje (wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2009 r., II SA/Gd 686/08, LEX nr 481502).

5. Uzasadnianie istnienia ważnego interesu strony li tylko koniecznością posiadania uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów z akt administracyjnych, czy to dla potrzeb prowadzonego postępowania w sprawie, czy to w celu ich wykorzystania w innych postępowaniach prawnych jest niewystarczające (wyrok WSA w Gliwicach z 4.04.2019 r., I SA/Gl 1075/18, LEX nr 2656048).

6. Strona postępowania ma obowiązek wykazania ważnego interesu tylko wówczas, gdy żąda od organu administracji uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, a nie gdy żąda wydania jedynie kserokopii dokumentów bez poświadczania ich zgodności z oryginałem (wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2007 r., IV SA/Wa 80/07, LEX nr 325359).

2.3. Ograniczenia wglądu do akt sprawy

Uprawnienia strony wynikające z art. 73 k.p.a. **mogą być wyłączone tylko w sytuacjach objętych normą art. 74 § 1 k.p.a.**, a zatem w odniesieniu do akt spraw zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632 ze zm.) informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) zagrazi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) zagrazi soюзom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrazi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie;
- 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie;
- 7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych, osób, którym udzielono środków ochrony i pomocy przewidzianych w ustawie z 28.11.2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21), albo świadków, o których mowa w art. 184 k.p.k., lub osób dla nich najbliższych.

Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
- 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione;
- 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;

- 6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Pojęcie „ważny interes państwowy” jest natomiast pojęciem nieostrym. Choć ograniczenie dostępu do akt postępowania ze względu na ważny interes państwowy musi być traktowane jako przypadek nadzwyczajny, z uwagi na wyjątkowy charakter przepisu art. 74 § 1 k.p.a. i niedopuszczalność stosowania jego wykładni rozszerzającej, wydaje się, iż w zakresie powyższego pojęcia mieszczą się informacje niejawne oznaczane zgodnie z art. 5 ust. 3 i 4 ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych jako „poufne” oraz „zastrzeżone”. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „poufne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

- 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrozi bezpieczeństwu obywateli;
- 4) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości;
- 6) zagrozi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej.

Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Odmowa udzielenia stronie uprawnień wynikających z art. 73 k.p.a. **następuje w formie postanowienia, na które służy zażalenie.** Postanowienie takie powinno w związku z tym zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, z tym że organ administracji publicznej może odstąpić od uzasadnienia w takim zakresie, w jakim mogłoby to spowodować ujawnienie tajemnicy państwowej, albo ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny. Dopuszczalna jest również skarga do sądu administracyjnego na powyższe postanowienie na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., jak również skarga na bezczynność polegającą na niezłażeniu żądania w zakresie wynikającym z art. 73 k.p.a. lub przewlekłe prowadzenie postępowania, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

WYBRANE ORZECZENIA

1. Do wydania, na podstawie art. 74 § 1 k.p.a., postanowienia o odmowie dostępu do akt sprawy uprawniony jest ten organ, który na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. zobowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów. Przepis art. 74 § 2 k.p.a. winien mieć zatem zastosowanie także wówczas, gdy organ administracji odmawia wydania odpisu dokumentu z akt administracyjnych z tej przyczyny, że nie uznaje wnioskodawcy za stronę postępowania (postanowienie NSA z 10.10.2008 r., I OSK 1081/08, LEX nr 516765).

2. Rozstrzygnięcie przez organ na podstawie art. 74 § 2 k.p.a. o odmowie udostępnienia stronie przeglądania dokumentów objętych ochroną tajemnicy służbowej nie może być automatyczne tylko dlatego, że dokumenty niejawne zostały opatrzone klauzulą „zastrzeżone”. Konieczne jest rozważenie treści tej informacji, jej znaczenia w rozpoznawanej sprawie, z uwzględnieniem, że ustalenia przyjęte w decyzji kończącej postępowanie dokonane na podstawie takiej informacji podlegają kontroli sądu administracyjnego (wyrok WSA w Warszawie z 9.01.2012 r., V SA/Wa 1692/11, LEX nr 1139714).

3. Artykuł 74 k.p.a. dopuszcza możliwość wyłączenia dostępu strony do akt sprawy (ich części) ze względu na ważny interes państwowy i przewiduje dla takiej sytuacji odpowiednie postępowanie instancyjne i sądowe. Nie ma natomiast trybu odmawiania sądowi administracyjnemu dostępu do tego rodzaju akt niedostępnych dla strony (wyrok NSA z 16.12.1998 r., II SA 1542/98, ONSA 1999/4, poz. 131).

4. Wyłączenie od wglądu innych akt sprawy, niż te które objęte są klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” wymaga poczynienia odpowiednich ustaleń przez organ administracyjny, który musi stwierdzić, czy zachodzi potrzeba ochrony ważnego interesu państwowego. Pojęcie ważnego interesu państwowego wymaga indywidualizacji, skonkretyzowania, w każdym przypadku jego stosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu w akta sprawy. Podkreślić trzeba, że ustalenie znaczenia tego pojęcia nie oznacza, że organ działa na zasadzie swobodnego uznania, ponieważ jest to tylko ustalenie znaczenia normy prawnej w drodze wykładni, mając na uwadze dwie klauzule ochrony informacji niejawnych, które chociaż nie są wymienione w art. 74 § 1 k.p.a., to podlegają ochronie karnej, jak również inne tajemnice prawnie chronione (wyrok NSA z 18.01.2022 r., II OSK 1042/21, LEX nr 3288444).

5. Oparcie rozstrzygnięcia o art. 74 § 2 k.p.a. wymaga ustalenia, że informacje zawarte w aktach sprawy nie mogą podlegać udostępnieniu stronie z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony tajemnicy, jakiej ujawnienie może spowodować szkodę w interesie państwa. Po pierwsze zatem, dla powyższego trybu istotne jest, by o udostępnienie akt wystąpiła strona. Po drugie, by informacje zawarte w aktach stanowiły przedmiot ochrony z uwagi na określoną tajemnicę. W takim wypadku, ograniczenie jawności akt sprawy następuje w drodze postanowienia, które powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne wskazujące na przyczyny odmowy stronie prawa wglądu (wyrok NSA z 16.05.2018 r., I OSK 2641/17, LEX nr 2517565).

2.4. Wgląd do akt sprawy a RODO

Wytyczenie prawnie dopuszczalnych granic przetwarzania danych osobowych przez organy władzy publicznej może budzić pewne kontrowersje. Sprzężenie zróżnicowanych dóbr prawnie relewantnych, których wzajemne wyważenie nie tylko stanowi zadanie trudne, lecz momentami wręcz skłaniające do odnoszenia się do indywidualnych ocen prakseologicznych, prowadzić może nieuchronnie do generowania rozbieżności interpretacyjnych. Nie inaczej będzie w przypadku wytyczenia prawnie dopuszczalnych granic wglądu do akt sprawy w kontekście zasad ochrony danych osobowych. Z jednej strony, zasada jawności wewnętrznej postępowania administracyjnego i sprzężona z nią zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, z drugiej: ochrona przyrodzonej godności człowieka, prawo do prywatności, a w konsekwencji stanowiąca konkretyzację dwóch poprzednich – zasada ochrony danych osobowych. **Do wyważenia powyższych wartości nie jest jednak legitymowany ani organ prowadzący postępowanie w sprawie, ani tym bardziej strona tego postępowania żądająca określonego wglądu do akt sprawy, bowiem w sposób prawnie wiążący w zakresie tym oceny dokonał ustawodawca w art. 73 i n. k.p.a., w tym w szczególności w art. 73 § 1b i art. 74a k.p.a.** W treści uzasadnienia projektu noweli z 21.02.2019 r. (VIII kadencja, druk sejm. nr 3050) wprost wskazano, że *ratio legis* wprowadzenia m.in. art. 74a jest realizacja postanowień art. 86 RODO, normującego zasady usuwania kolizji, jakie mogą zachodzić pomiędzy tzw. prawem do informacji a ochroną danych osobowych osób fizycznych w przypadku, gdy te zawarte są w dokumentach urzędowych podlegających udostępnieniu w wykonaniu prawa dostępu do informacji (zob. szerzej P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, LEX 2018, art. 86 RODO, nb 1; por. również N. Zawadzka [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, LEX 2018, art. 86 RODO, nb 6; A. Cebera, J.G. Firlus [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 104–105).

Analiza postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego pozwala zatem na rozróżnienie pomiędzy:

- a) **uprawnieniem procesowym w postaci prawa dostępu do akt sprawy (art. 73 i n. k.p.a.);**
- b) **uprawnieniem materialnoprawnym w postaci dostępu do danych osobowych w trybie art. 15 RODO (art. 74a k.p.a.)** (zob. szerzej G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, MoP 2019/11, s. 580 i n.).

Ad a) Uprawnienie procesowe – wgląd do akt sprawy

Jak już wskazywano w niniejszym rozdziale, ustawodawca jako regułę przyjmuje tzw. jawność wewnętrzną postępowania administracyjnego, stąd jej ewentualne ograniczenia wymagają wyraźnego zastrzeżenia (por. pkt 2.3). Analiza treści regulacji

kodeksowej ukazuje z kolei, że prawodawca przewidział dwa odrębne mechanizmy limitacji dostępu do akt sprawy, tj.:

- **limitację sensu stricte** – wyłącznie dostępu do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy (art. 74 k.p.a.) – zob. szerzej pkt 2.3 powyżej;
- **limitację sensu largo** – pominięcie określonej kategorii danych osobowych, w przypadku udostępnienia akt sprawy podmiotowi innemu niż podmiot tych danych (art. 73 § 1b k.p.a.).

Pierwszy z zarysowanych wariantów sytuacyjnych został omówiony w pkt 2.3 powyżej, stąd ponowna jego analiza zdaje się zbędna. Z kolei drugi w postaci tzw. pominięcia określonych kategorii danych stanowi istotne *novum* na tle dotychczasowej regulacji kodeksowej, stąd jego jednoznaczna ocena teoretycznoprawna wzbudzać może pewne kontrowersje. Zważywszy jednak na praktyczny charakter niniejszego opracowania należy ograniczyć się do zwrócenia uwagi na brzmienie art. 73 § 1b k.p.a., który stanowi, iż wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2 k.p.a., następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę. Z powołanego przepisu wynika zatem, że w stosunku do strony i uczestnika postępowania art. 15 ust. 1 lit. g RODO nie stosuje się w przypadku wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylecia albo zmiany na skutek skargi, o której mowa w:

- art. 233 zd. drugie k.p.a., tj. skargi, która pochodzi od innej osoby;
- art. 234 pkt 2 k.p.a., tj. skargi pochodzącej od innych osób, stanowiącej materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu;
- art. 235 k.p.a., tj. skargi w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważanej zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zd. drugie k.p.a.

Oznacza to, że w zarysowanej sytuacji procesowej wgląd do akt sprawy następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę, chyba że skarżący w trybie art. 236 § 3 k.p.a. zezwoli organowi na udostępnienie swoich danych stronie postępowania. *A contrario* (z zastrzeżeniem omówionego art. 73 § 1b k.p.a.) **wgląd strony w akta sprawy nie następuje *in genere* z pominięciem danych osobowych innych osób niż osoby wskazane powyżej**. Organ administracji publicznej nie jest zatem uprawniony bez wyraźnej podstawy ustawowej do dokonywania jakichkolwiek ograniczeń w zakresie prawa wglądu do akt sprawy. Jednym z *ratio* uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy jest m.in. zapewnienie stronie możliwości kontroli prawidłowości dokonywania określonych czynności procesowych (np. doręczeń), co z kolei nieodłącznie wiąże się z koniecznością dostępu do danych osobowych podmiotów określonych czynności procesowych. Oznacza to, że poza sytuacjami wyraźnie przewidzianymi przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego organ nie jest

władny do dokonywania ograniczeń w powyższym zakresie, w tym również w zakresie „pomijania” określonej kategorii danych osobowych (np. danych teleadresowych stron postępowania).

Wskazany sposób wykładni przepisów kodeksowych został potwierdzony w orzecznictwie. Tytułem przykładu wskazać można na wyrok WSA w Lublinie z 11.01.2024 r., II SAB/Lu 166/23 (LEX nr 3689531), w którym sąd orzekający w sprawie wyraźnie podkreślił, że: „Z przepisu art. 74a k.p.a., nie można wywodzić zakazu udostępniania stronie akt sprawy zawierającej dane osobowe innych osób. Wgląd strony w akta sprawy nie następuje zatem z pominięciem danych osobowych innych osób (argument *a contrario* z art. 73 § 1b), natomiast osoby te mogą żądać od organu także informacji o tym, czy ich dane osobowe zostały udostępnione stronie postępowania korzystającej z prawa wglądu do akt na podstawie art. 73 § 1 k.p.a.”

Ad b) uprawnienie materialnoprawne w postaci dostępu do danych osobowych w trybie art. 15 RODO

W art. 74a k.p.a. ustawodawca wyraźnie podkreślił, że zasady wglądu do akt sprawy przez strony nie naruszają prawa osoby, której dane dotyczą, do skorzystania z uprawnień wynikających z art. 15 RODO. Oznacza to, że osoba, której dane dotyczą, jest uprawniona do uzyskania od administratora danych osobowych (tj. organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie) potwierdzenia, czy podmiot ten przetwarza dane osobowe jej dotyczące, a jeżeli ma to miejsce, to uprawniona jest do uzyskania dostępu nie tylko do nich, lecz również do informacji takich jak:

- a) cele przetwarzania;
- b) kategorie odnośnych danych osobowych;
- c) informacje o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane osobowe zostały lub zostaną ujawnione, w szczególności o odbiorcach w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych;
- d) w miarę możliwości planowany okres przechowywania danych osobowych, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu;
- e) informacje o prawie do żądania od administratora sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania danych osobowych dotyczącego osoby, której dane dotyczą, oraz do wniesienia sprzeciwu wobec takiego przetwarzania;
- f) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego;
- g) jeżeli dane osobowe nie zostały zebrane od osoby, której dane dotyczą – wszelkie dostępne informacje o ich źródle;
- h) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4 RODO, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.

Z powyższych rozważań wespół z odniesieniem się do literalnego brzmienia art. 74a k.p.a. wynika zatem, że na mocy art. 74a k.p.a. dostęp obejmuje nie tyle wgląd do akt sprawy *per se*, ile dostęp do danych osobowych i informacji związanych z ich przetwarzaniem przez podmiot tych danych, przy czym uprawnienie to nie jest zależne od tego, czy podmiot, którego dane osobowe procesuje organ administracji publicznej, posiada status strony (podmiotu na prawach strony) w tym postępowaniu – może być to zatem np. świadek, który składał zeznania.

WYBRANE ORZECZENIA

1. Z przepisu art. 74a k.p.a., nie można wywodzić zakazu udostępniania stronie akt sprawy zawierającej dane osobowe innych osób. Wgląd strony w akta sprawy nie następuje zatem z pominięciem danych osobowych innych osób (argument *a contrario* z art. 73 § 1b), natomiast osoby te mogą żądać od organu także informacji o tym, czy ich dane osobowe zostały udostępnione stronie postępowania korzystającej z prawa wglądu do akt na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. (wyrok WSA w Lublinie z 11.01.2024 r., II SAB/Lu 166/23, LEX nr 3689531).

2. Ograniczenie prawa dostępu do akt sprawy administracyjnej może wystąpić jedynie w oparciu o jednoznaczny przepis ustawowy. Może on wynikać z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej (np. lekarskiej, adwokackiej, radcowskiej, notarialnej) lub innej tajemnicy prawnie chronionej (np. tajemnicy przedsiębiorstwa, tajemnicy bankowej). W każdym przypadku wystąpienia obowiązku zachowania takiej tajemnicy konieczne jest ustalenie stosunku tej regulacji do normy art. 73 k.p.a., gwarantującej prawo dostępu do akt sprawy (zasada). Przepis odrębnej ustawy, wprowadzający ochronę określonych informacji (w tym zawartych w aktach sprawy), uzyska pierwszeństwo przed normą k.p.a. tylko wówczas, gdy wyznaczony nim zakres przedmiotowy i podmiotowy udostępnienia informacji wyraźnie eliminuje (modyfikuje) regulację k.p.a. Warunki takie spełnia m.in. przepis art. 55 ust. 3 u.s.d.g. (wyrok NSA z 22.09.2016 r., II GSK 614/15, LEX nr 2167483).

3. Przepisu art. 73 § 1 k.p.a. nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności, „tajne” lub „ściśle tajne” a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Pojęcie „ważny interes państwowy” wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym wypadku jego zastosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy. Przy jego wykładni należy uwzględnić to, że w treści przepisu występuje ono w liczbie pojedynczej a wobec tego chodzi nie o wszystkie ważne interesy państwowe lecz o jeden konkretnie wskazany. Organ administracji publicznej jest obowiązany wskazać, ze względu na jaki konkretnie ważny interes państwowy wyłączył akta sprawy i dlaczego tak skonkretyzowany interes przemawiał za wyłączeniem tych akt (wyrok WSA w Łodzi z 3.10.2012 r., III SA/Łd 650/12, LEX nr 1235574).

4. Dokonując wykładni art. 73 § 1 k.p.a. trzeba mieć na uwadze, że możliwość rzetelnego zapoznania się z materiałem zebrany w aktach sprawy jest istotnym uprawnieniem procesowym gwarantującym stronie czynny udział w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), a w efekcie podejmowanie inicjatywy dowodowej, co ma istotne znaczenie w dochodzeniu do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.).

Interpretacja powinna uwzględniać także wymogi standardów określonych zasadą pogłębiania zaufania obywatela do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) oraz zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.). Odmowa uwzględnienia wniosku strony o sporządzenie kserokopii z akt mogłaby nastąpić jedynie, gdyby organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej liczby dokumentów przewidzianych do kopiowania. Tylko więc w sytuacjach wymagających większego organizacyjnego zaangażowania ze strony pracowników organu dopuszczalne byłoby wyznaczenie stronie określonych warunków realizacji wniosku w przedmiocie sporządzenia kserokopii dokumentów. Oczywiście odmowa wydania kopii z akt sprawy może być też usprawiedliwiona w sytuacji, gdy strona w sposób oczywisty i świadomy nadużywa prawa wynikającego z art. 73 § 1 k.p.a. Takie rozumienie art. 73 § 1 k.p.a. nie oznacza zatem bezwzględnego związania organu żądaniem strony o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy, lecz wprowadza ograniczenia mające wykluczyć nieuzasadnioną odmowę załatwienia wniosku w tym przedmiocie (wyrok WSA w Gdańsku z 13.11.2024 r., II SA/Gd 727/24, LEX nr 3782777).

Rozdział II

WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Sporządzenie i wniesienie podania do organu administracji

1.1. Tryby wszczęcia postępowania administracyjnego

Artykuł 61 § 1 k.p.a. *expressis verbis* stanowi, że postępowanie administracyjne **wszczyňa się na żądanie strony lub z urzędu**. W piśmiennictwie i judykaturze przyjmuje się zatem, że ustawodawca przesądził o obowiązywaniu dwóch podstawowych zasad determinujących tryb wszczęcia postępowania w procedurze administracyjnej jurysdykcyjnej, tj. **zasady oficjalności i zasady skargowości** (por. m. in. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2024, art. 61 nb 1; M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 458; R. Stankiewicz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 61, nb 1; A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. I, Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 505; J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023, s. 411; a także: wyrok NSA z 7.08.2024 r., II OSK 1447/23, LEX nr 3755274).

Udzielając pomocy prawnej profesjonalny pełnomocnik w pierwszej kolejności powinien ustalić tryb wszczęcia postępowania administracyjnego w określonej sprawie administracyjnej, gdyż zdeterminuje to charakter i sekwencję podejmowanych przez niego czynności procesowych. Przyjęte rozwiązanie normatywne **nie oznacza dowolności** we wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie strony. W piśmiennictwie trafnie zauważono, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulują wyłącznie formy wszczęcia postępowań nadzwyczajnych w trybie stwierdzenia nieważności i wznowienia postępowania (M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 460). Oznacza to, że w pozostałym zakresie o tym, czy

w danym postępowaniu obowiązuje zasada skargowości, czy zasada oficjalności, **przesadzają przepisy prawa materialnego** (tak m.in. B. Adamiak [w:] *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 61, nb 2; R. Stankiewicz [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2024, art. 61, nb 2 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 23.01.2024 r., II SAB/OI 153/23, LEX nr 3671055). W orzecnictwie podkreśla się, że przepis art. 61 § 1 k.p.a. musi być zatem interpretowany w związku z przepisami prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, ale i normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialnoprawnego (tak m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z 4.12.2018 r., II SA/Bd 1183/18, LEX nr 2614512). Analiza materiału normatywnego ukazuje, że wyróżnić można postępowania wszczynane: wyłącznie z urzędu; wyłącznie na wniosek; oraz alternatywnie, tj. z urzędu lub na wniosek.

W praktyce zdarzają się jednak przypadki, w których przepisy prawa powszechnie obowiązującego wprost kwestii tej nie rozstrzygają. Zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze proponuje się wówczas zastosowanie reguły, zgodnie z którą wtedy gdy przedmiotem postępowania ma być przyznanie uprawnienia, to postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości (a zatem wszczynane na żądanie strony), a wtedy gdy przedmiotem jest nałożenie obowiązku, to tryb wszczęcia postępowania determinuje zasada oficjalności, zatem postępowanie wszczynane jest z urzędu (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 9.04.2013 r., II SA/Łd 59/13, LEX nr 1310642; a także m.in.: A. Skóra, P. Kardasz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126, t. II*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, LEX 2020, art. 61 nb 2; a także m.in.: R. Stankiewicz [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2024, art. 61 nb 2; A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, Warszawa 2010, s. 506).

W nawiązaniu do powyższego warto podkreślić, że prawidłowe ustalenie trybu wszczęcia postępowania i obranie w związku z tym określonej strategii procesowej jest relewantne, ponieważ zasadniczo nie jest dopuszczalne połączenie **w jednym postępowaniu różnych trybów jego wszczęcia. Postępowanie administracyjne zostaje wszczęte albo na wniosek, albo z urzędu, nigdy zaś w obu tych trybach jednocześnie**. Jak trafnie wyjaśnia WSA w Lublinie w wyroku z 8.06.2017 r., II SA/Lu 285/17, LEX nr 2371536, przepis art. 61 § 1 k.p.a. przewiduje dwa sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego, tj. na żądanie (wniosek) strony lub z urzędu. Są to dwa odrębne od siebie i samodzielne sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego, stąd niedopuszczalne jest ich mieszanie, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek tak, jak postępowania wszczętego z urzędu, jak też wydawania rozstrzygnięcia z urzędu w postępowaniu wszczętym i prowadzonym na skutek żądania (wniosku) strony.

Organ administracji publicznej pozostaje co do zasady związany wypowiedzią ustawodawcy w zakresie trybu uruchomienia postępowania, a zatem:

- a) nie jest uprawniony do wszczęcia postępowania bez żądania strony, jeżeli postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, z zastrzeżeniem jednak art. 61 § 2 k.p.a.;
- b) nie pozostaje związany żądaniem strony w przedmiocie wszczęcia postępowania, jeżeli przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują możliwość wszczęcia określonego postępowania wyłącznie z urzędu.

W piśmiennictwie trafnie zauważa się jednak, że podział ten nie ma charakteru w pełni rozłącznego (tak J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, Warszawa 2023, s. 381).

Po pierwsze, **organ może wszczynać z urzędu także te postępowania, które wymagają żądania strony** – co warunkowane jest jednak spełnieniem przesłanki wyszczególnionej w art. 61 § 2 k.p.a., tj. „szczególnie ważnego interesu strony”. Należy jednak podkreślić, że tak związany stosunek procesowy ma charakter li tylko warunkowy, bowiem brak uzyskania przez organ zgody strony w toku postępowania skutkuje koniecznością jego umorzenia.

Po drugie, **postępowania, które w myśl zasady oficjalności są wszczynane z urzędu, mogą w określonych wariantach sytuacyjnych podlegać wszczęciu z inicjatywy strony**, np. wskutek powiadomienia o konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego z urzędu. Powyższe nie stanowi jednak żądania wszczęcia postępowania w rozumieniu art. 61 k.p.a., stąd:

- a) wniesienie takiego pisma nie skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego z chwilą jego doręczenia organowi (wzorem art. 61 § 3 i 3a k.p.a.);
- b) rozpatrzenie takiego pisma nie upoważnia organu do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a §1 k.p.a.

Pismo takie należy zatem zakwalifikować jako powiadomienie organu o okolicznościach, które zdaniem strony powinny skutkować wszczęciem postępowania z urzędu (tak m.in. wyrok NSA z 26.02.2009 r., I OSK 554/08, LEX nr 518252 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 23.01.2024 r., II SAB/Ol 153/23, LEX nr 3671055).

Warto powyższe uzupełnić o zastrzeżenie, że nie ma przeszkód, aby profesjonalny pełnomocnik pismu ukierunkowanemu na powiadomienie organu o okolicznościach uzasadniających wszczęcie postępowania z urzędu nadał sformalizowaną formę procesową np.:

- a) **wniosku z działu VIII k.p.a.** (co do właściwości zob. art. 242 § 1 k.p.a.; z kolei w zakresie niezadowalającego sposobu załatwienia wniosku i środków ochrony prawnej zob. art. 246 § 1 k.p.a.);
- b) **skargi z działu VIII k.p.a.** (zob. np. art. 233 k.p.a.) – należy jednak wówczas określić organ właściwy do jej rozpatrzenia. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi może nie być organem umocowanym do wszczęcia postępowania admi-

nistracyjnego jurysdykcyjnego (por. art. 229 k.p.a.) ale mimo to, skarga może pośrednio skutkować wszczęciem postępowania z urzędu przez organ właściwy, (np. wobec zastosowanych środków kontroli wewnętrznej);

- c) **zgłoszenia sygnalistycznego zewnętrznego**, pod warunkiem jednak, że stanowiące przedmiot zgłoszenia naruszenie prawa dotyczy obszarów wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. poz. 928).

Uwaga! Podanie w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a. jest terminem zakresowo szerszym niż termin „żądanie wszczęcia postępowania” – obejmuje bowiem także inne żądania np. w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej czy wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie określonego dowodu, a także: wyjaśnienia, odwołania czy zażalenia. Z tej przyczyny zawarte w niniejszym rozdziale ogólne informacje w przedmiocie zasad sporządzania i wnoszenia podań Czytelnik może – w określonym zakresie – odnieść także do innych podań niż żądanie z art. 61 § 1 k.p.a.

1.2. Przesłanki pozytywne wszczęcia postępowania

Informacje ogólne

Wszczęcie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego na żądanie strony może nastąpić jedynie wówczas, gdy **spełnione zostaną tzw. przesłanki pozytywne wszczęcia postępowania, a jednocześnie nie będą zachodziły tzw. przesłanki negatywne**. W tej części opracowania odniesiemy się do przesłanek pozytywnych wszczęcia postępowania. Przesłanki te obejmują kolejno:

- 1) wniesienie podania, którego przedmiot stanowi żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego;
- 2) podanie odpowiada wymaganiom formalnym;
- 3) organ, do którego wniesiono podanie, jest właściwy w sprawie;
- 4) zawarte we wniosku żądanie dotyczy sprawy indywidualnej załatwianej w drodze decyzji (lub milcząco);
- 5) żądanie pochodzi od osoby będącą stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. lub przepisu szczególnego.

Wymienione powyżej wymagania muszą zostać spełnione łącznie.

Wniesienie podania

W przypadku postępowań opartych wyłącznie na zasadzie skargowości wniesienie przez stronę podania obejmującego żądanie wszczęcia postępowania stanowi przesłankę materialnoprawną determinującą dopuszczalność jego prowadzenia (por. szerzej w tym duchu wyrok NSA z 4.12.1987 r., SA/Wr 829/87, LEX nr 1689090; T. Kiełkowski [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego, Zakres przedmiotowy i podmiotowy*

postępowania administracyjnego ogólnego, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 44). W piśmiennictwie trafnie wskazano, że **nie można domniemywać**, że jednostka korzysta z prawa do żądania wszczęcia postępowania w sprawie (tak B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63 nb 1). Z tej przyczyny:

- a) **skuteczne wniesienie podania obejmującego żądanie** wszczęcia postępowania jest podstawową przesłanką pozytywną dopuszczalności wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego w trybie wnioskowym;
- b) **skuteczne wycofanie żądania** wszczęcia postępowania w toku jego trwania skutkuje tym, że przestaje istnieć element warunkujący nawiązanie stosunku materialnego, stąd organ prowadzący postępowanie nie może orzekać w sposób merytoryczny o żądaniu nieistniejącym i zobowiązany jest je umorzyć jako bezprzedmiotowe (tak wyrok WSA w Poznaniu z 31.01.2019 r., II SA/Po 704/18, LEX nr 2625150).

Jak już wskazywano, żądanie wszczęcia postępowania przez stronę stanowi podanie w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a. Przepis ten kwalifikuje bowiem jako rodzaj podania: **żądania, wyjaśnienia, odwołania oraz zażalenia**. W piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że powyższe wyliczenie nie jest wyczerpujące, bowiem do kategorii podań zaliczyć należy również inne środki zaskarżenia, jak m.in. ponaglenie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, podanie o wznowienie czy sprzeciw prokuratorski (M. Kamiński [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 241). Podaniami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są zatem wszelkiego rodzaju oświadczenia stron oraz innych uczestników postępowania, z którymi występują oni wobec organów administracji publicznej (E. Klat-Górska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, Gdańsk 2018, s. 327; tak też B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63, nb 2).

Z powyższego wynika zatem, że omówienie wymagań formalnoprawnych, jakim sprostać musi żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego przez stronę, poprzedzać musi analiza przepisów regulujących zasady sporządzania i wnoszenia podań *per se*. Wypada również doprecyzować, że żądanie wszczęcia postępowania obejmować może nie tylko żądanie wszczęcia postępowania przed organem pierwszej instancji w trybie zwyczajnym, lecz również:

- a) **żądanie wszczęcia postępowania przed organem pierwszej instancji w trybie nadzwyczajnym** (np. żądanie wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej; żądanie wznowienia postępowania administracyjnego);
- b) **żądanie wszczęcia postępowania w drugiej instancji w trybie zwyczajnym lub trybie nadzwyczajnym** (np. w instancji pionowej: odwołanie lub zażalenie, w instancji poziomej: wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Zasadniczy przedmiot analizy w niniejszym rozdziale stanowić będzie żądanie wszczęcia postępowania przed organem pierwszej instancji w trybie zwyczajnym,

ponieważ pozostałe z żądań i tryby postępowania, w których są one rozpatrywane, omówione są w dalszych częściach opracowania. Zastrzec jednak należy, że celem zapewnienia Czytelnikowi możliwe przekrojowej analizy przedmiotowego zagadnienia również i w tym rozdziale wskazywane będą – na marginesie zasadniczego wyводу, w sposób punktowy i subsydiarny względem dalszych części metodyki – charakterystyczne odrębności związane z żądaniami wszczęcia postępowania w trybach nadzwyczajnych, jak również z żądaniami wszczęcia postępowania odwoławczego, zażaleniewego czy też postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Warto w tym miejscu rozważyć wskazać również, że w piśmiennictwie spostrzeżono, iż art. 63 k.p.a., który określa wymagania formalne podania w postępowaniu administracyjnym (zatem i wniosek o wszczęcie postępowania), pomimo że został zamieszczony w tej części Kodeksu, która reguluje przebieg administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego (zatem ma w zasadzie zastosowanie do pism wnoszonych w tym postępowaniu) – to w orzecznictwie sądowym zdarza się, że zakres jego zastosowania jest rozciągany na pisma składane w tzw. uproszczonych postępowaniach administracyjnych uregulowanych w Kodeksie, niemających jednak charakteru jurysdykcyjnego, tj. w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków oraz do postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń (M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 496 i powołane tam orzecznictwo).

WYBRANE ORZECZENIA

1. Stroną stosunku materialnoprawnego powstającego na mocy decyzji wydanej w wyniku postępowania, dla którego wszczęcia przepisy prawa materialnego przewidują wniosek, można stać się wyłącznie poprzez uzewnętrznienie swej woli w postaci żądania, w sposób nie budzący zastrzeżeń (wyrok NSA we Wrocławiu z 4.12.1987 r., SA/Wr 829/87, LEX nr 1689090).
2. Odwołanie jest podaniem w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a. i powinno zawierać co najmniej elementy określone w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. (wyrok WSA w Poznaniu z 3.10.2019 r., IV SA/Po 124/19, LEX nr 2728533).
3. Odwołanie winno spełniać wymogi formalne warunkujące skuteczne jego wniesienia, o których mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wymogiem składanego pisemnie odwołania jest m.in. podpis odwołującego się (art. 63 § 3 k.p.a.) (wyrok WSA w Olsztynie z 23.04.2024 r., II SA/Ol 932/23, LEX nr 3715525).
4. Na gruncie procedury administracyjnej pojęcie „podania” rozumiane jest przez ustawodawcę szeroko, gdyż stosownie do treści art. 63 § 1 k.p.a. środki odwoławcze należą również do kategorii podań. Dodatkowo, w odniesieniu do środków odwoławczych zasada skargowości wynikająca z art. 61 k.p.a. sprawia, że postępowanie odwoławcze może być prowadzone przez organ odwoławczy tylko w razie złożenia żądania przez legitymowany podmiot i nie jest dopuszczalna zmiana treści żądania osoby przez uruchamianie właściwego – według oceny organu – trybu postępowania,

niezgodnie z intencją osoby, zwłaszcza gdy w piśmie tym wyrażone zostało niezadowolenie z treści rozstrzygnięcia, a pismo wniesione zostało w ustawowym terminie do wniesienia środka odwoławczego (wyrok WSA w Opolu z 8.12.2015 r., II SA/Op 427/15, LEX nr 1946937).

5. Z art. 157 § 2 k.p.a. wynika, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przyjąć należy, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji winien odpowiadać kryteriom podania, którego minimalna treść została określona w art. 63 k.p.a. (wyrok WSA w Rzeszowie z 10.10.2018 r., II SA/Rz 772/18, LEX nr 2568645).

6. Wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania jest podaniem w rozumieniu art. 63 § 2 k.p.a. Jeżeli zatem wniosek nie spełnia wymogów z art. 58 § 1 k.p.a., a mianowicie nie zawiera uzasadnienia, wskazującego na okoliczności uprawdopodobniające, że uchybienie nastąpiło bez winy strony, obowiązkiem organu wynikającym z art. 64 § 2 k.p.a. jest wezwanie strony do uzupełnienia tego braku formalnego (wyrok WSA w Warszawie z 25.10.2017 r., II SA/Wa 441/17, LEX nr 2450730).

7. Oświadczenie woli strony wnoszącej o przywrócenie terminu musi być sformułowane w sposób wyraźny, a pismo takie powinno odpowiadać wymogom art. 63 § 2 i 3 k.p.a. Sam fakt dokonania określonej czynności po terminie nie uzasadnia domniemania, że osoba zainteresowana składa wniosek o przywrócenie uchybionego terminu. (wyrok NSA z 10.11.2022 r., I OSK 1878/19, LEX nr 3442335).

8. Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego, prowadzonego w oparciu o przepisy k.p.a., nie stanowi „podania” w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., a w konsekwencji jego uwzględnienie nie podlega rygorom k.p.a. (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17.10.2018 r., II SAB/Go 67/18, LEX nr 2573072).

9. Na gruncie u.d.i.p. podmiot do którego skierowano żądanie udostępnienia informacji bez sprecyzowania jej rodzaju i przedmiotu nie ma podstaw do stosowania trybu uzupełniania podania poprzez jego sprecyzowanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Wniosek o udzielenie informacji w trybie u.d.i.p. nie stanowi podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., a w konsekwencji jego uwzględnienie nie podlega rygorom k.p.a. (wyrok NSA z 5.03.2013 r., I OSK 2889/12, LEX nr 1339627).

10. Wniosek o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stanowi podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., a w konsekwencji jego uwzględnienie nie podlega rygorom Kodeksu postępowania administracyjnego, to w sytuacji gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej poweźmie wątpliwość co do treści żądania wnioskodawcy, jest uprawniony do wezwania wnioskodawcy do sprecyzowania treści żądania, celem zapewnienia prawidłowej realizacji wniosku i udzielenia odpowiedzi zgodnie z żądaniem wnioskodawcy (wyrok NSA z 10.07.2024 r., III OSK 2426/23, LEX nr 3747092).

11. Z postanowień art. 61 § 1 w zw. z art. 63 § 3 oraz art. 14 § 1a k.p.a. wynika, że żądanie wszczęcia postępowania powinno przybrać formę pisemną sprowadzającą się do ujawnienia istoty

żądania i potwierdzenia tego własnoręcznym podpisem. Prawo jednostki do żądania wszczęcia postępowania wymaga wyrażenia tego żądania w odpowiedniej formie. Nie można domniemywać, że w sprawie jednostka korzysta z prawa do żądania wszczęcia postępowania. Dla oceny wyrażenia tej woli wymagane jest zachowanie formy czynności procesowej regulowanej przepisami prawa. Jeżeli wszczęcie postępowania administracyjnego następuje na wniosek strony, podmiot ten powinien doręczyć taki wniosek organowi administracji publicznej. Wszczęcie postępowania na żądanie strony nie zależy od uznania organu – następuje z mocy prawa z chwilą doręczenia wniosku (wyrok WSA w Szczecinie z 24.10.2024 r., II SA/Sz 695/24, LEX nr 3787390).

Formy wnoszenia podania

Artykuł 63 § 1 k.p.a. stanowi, że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. W kodeksie przyjęta zatem została zasada ograniczonego formalizmu (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63 nb 2), przy czym **obejmuje ona nie tylko elementy formalne podania *per se*, lecz również sposoby jego wniesienia** (por. również M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 497). **Ograniczony formalizm oznacza zatem, że podanie może być wniesione w szerokim katalogu form, lecz dla osiągnięcia skutku procesowego konieczne jest zachowanie tych wskazanych w powołanym przepisie** (tak wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2011 r., VII SA/Wa 872/11, LEX nr 1088838).

Profesjonalny pełnomocnik powinien mieć jednak świadomość, że zważywszy na ramowy charakter regulacji kodeksowej, **przepisy szczególnie mogą modyfikować formy i sposoby wnoszenia podań w określonych rodzajowo kategoriach spraw administracyjnych, tj.:**

Przykład nr 1 – wyłączenie możliwości wnoszenia pism w postaci innej niż utrwalona elektronicznie

W ostatnich latach ustawodawca coraz częściej decyduje się na wyłączenie możliwości składania określonych wniosków w formie innej niż elektroniczna, co wtórnie wyłącza możliwość skorzystania m.in. z tradycyjnej formy pisemnej. Zazwyczaj z przyjętą metodą regulacji mamy do czynienia w tzw. postępowaniach hybrydowych prowadzonych przez organy ZUS, w których przyznanie świadczenia następuje w formie czynności materialno-technicznej, natomiast odmowa – w formie decyzji administracyjnej. Zarówno postępowanie niejurysdykcyjne, jak również jurysdykcyjne prowadzone jest co do zasady wyłącznie w postaci elektronicznej (zob. np. świadczenie wspierające, świadczenia w ramach programu „Dobry start”, świadczenie wychowawcze, świadczenia w ramach rodzinnego kapitału opiekuńczego (RKO), a także dofinansowanie obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna (zob. szerzej A. Cebera, *Świadczenie*

wspierające – aspekt procesowy hybrydowych „systemów” postępowań elektronicznych [w:] *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, T. Podlęski, M. Stec, Warszawa 2024, s. 179 i n.).

Przykład nr 2 – wyłączenie możliwości wnoszenia pism w postaci innej niż utrwalona papierowo

W świetle art. 208 ust. 5 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.) wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego składa się w postaci papierowej w jednym egzemplarzu (przykład ten powołuję za B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63, nb 7).

Odnosząc się z kolei do formy elektronicznej wnoszenia podań, wskazać należy, że „cechą konstytutywną tego rodzaju środków porozumiewania się na odległość jest realizacja procesów komunikowania się przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami informatycznymi. Kluczowy dla przyjęcia, że mamy do czynienia z elektronicznym podaniem, jest więc sposób złożenia (przesył danych), a nie forma zapisania zawartych w nim informacji (nośnik danych). **Poza zakresem zastosowania art. 63 § 1 k.p.a. znajdzie się sytuacja wniesienia podania na elektronicznym nośniku informacji w przypadku, gdy czynność ta zostanie dokonana w inny sposób niż za pomocą sieci teleinformatycznej, np. przesłanie z wykorzystaniem usług pocztowych treści żądania na dyskietce bądź tradycyjną pocztą przesłanie płyty CD-ROM, na której zapisane jest podanie** (E. Klat-Górska [w:] *Kodeks...*, s. 327, por. również powołaną tam literaturę). Co do zasady nie ma zatem możliwości wniesienia podania na utrwalonym nośniku danych poprzez jego fizyczne przekazanie organowi (np. pendrive nadany tradycyjną przesyłką listową), chyba że pozakodeksowy przepis szczególny stanowi odmiennie.

Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się co do zasady na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Podanie wniesione na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej zawiera dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru (art. 63 § 3a k.p.a.). Podanie utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. podpisem (szerzej na temat podpisu w części dotyczącej wymagań formalnych podania).

a) wniesienie podania na adres dla doręczeń elektronicznych (ADE)

Artykuł 2 pkt 1 u.o.d.e. stanowi, że adres do doręczeń elektronicznych to adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.s.u.d.e., podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi

hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług.

Adres dla doręczeń elektronicznych nie jest adresem e-mail. ADE stanowi ciąg znaków przeznaczonych do realizacji usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, który umożliwia otrzymywanie i wysyłanie korespondencji drogą elektroniczną. Adres do doręczeń elektronicznych ma następującą strukturę: AE:PL-XXXXX-XXXXX-YYYYY-ZZ, gdzie poszczególne elementy to: AE – rodzaj identyfikatora, wskazujący adres elektroniczny; PL – kod kraju zgodnie ze standardem ISO 3166; X – cyfra; Y – litera; ZZ – cyfry oznaczające sumę kontrolną (przykładowy adres: AE:PL-12345-67890-ABCDE-12, <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/pytania-i-odpowiedzi>, dostęp: 12.05.2025 r.).

Adres do doręczeń elektronicznych umożliwia doręczanie z wykorzystaniem publicznej (PURDE) lub kwalifikowanej (KwURDE) usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. **Należy podkreślić, że podmioty publiczne w rozumieniu u.o.d.e., a zatem organy prowadzące postępowanie administracyjne jurysdykcyjne posiadają ADE powiązany z PURDE (art. 4 ust. 1 u.o.d.e.).** Artykuł 8 u.o.d.e. stanowi ponadto, że podmiot publiczny jest obowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych (ADE) wpisanego do bazy adresów elektronicznych (BAE). **Oznacza to, że profesjonalny pełnomocnik może ustalić ADE właściwego organu w bazie adresów dla doręczeń elektronicznych (BAE).**

b) wniesienie podania na konto w systemie teleinformatycznym

Artykuł 3 pkt 3 ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm., ustawa dalej jako „u.i.d.p.”) stanowi, że system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne. Systemem teleinformatycznym w rozumieniu powołanego przepisu jest zatem np.:

- a) **platforma e-Urząd Skarbowy;**
- b) **elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP)** – w rozumieniu art. 3 pkt 13 u.i.d.p., w ramach której większość podmiotów publicznych posiada tzw. elektroniczne skrzynki podawcze (art. 3 pkt 17 u.i.d.p. stanowi, że elektroniczną skrzynkę podawczą stanowi dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego);
- c) **PUE ZUS.**

Warto zastrzec, że art. 3 ust. 1 lit. d u.o.d.e. stanowi, że ustawy o doręczeniach elektronicznych nie stosuje się – a zatem nie ma możliwości wnoszenia podań na adres dla doręczeń elektronicznych ADE, jeżeli przepisy odrębne przewidują wnoszenie lub doręczanie korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych, w szczególności na konta w systemach teleinformatycznych. **Oznacza to, że co do zasady podanie w postaci elektronicznej wnosi się na ADE albo za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym (alternatywa rozłączna), chyba że przepis szczególny stanowi odmiennie.**

Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania (art. 63 § 1 k.p.a.). W obecnym stanie prawnym utracił zatem aktualność prezentowany dotychczas w orzecnictwie pogląd, iż „podanie wniesione w formie wiadomości e-mail podlega uzupełnieniu na wezwanie organu w trybie art. 64 § 2 k.p.a. W obecnym stanie prawnym wniesienie podania za pośrednictwem poczty elektronicznej jest nieusuwalnym brakiem formalnym, obligującym organ do pozostawienia takiego podania bez rozpoznania.” (tak wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.07.2023 r., II SA/Bd 242/23, LEX nr 3593731).

W piśmiennictwie wyrażono zatem pogląd, że niezachowanie warunku wniesienia podania na ADE lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym powoduje bezskuteczność czynności strony (tak B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63, nb 4). Podzielając powyższe stanowisko, podkreślić należy, że chodzi tu o sytuację, w której wnoszący podanie wniósłby je w formie nieznaney kodeksowi (np. za pośrednictwem komunikatora internetowego powiązanego z kontem organu w mediach społecznościowych czy adresu e-mail pracownika organu). Odpowiada to wykładni zaprezentowanej w wyroku WSA w Warszawie z 29.06.2011 r., w świetle którego dla osiągnięcia skutku procesowego konieczne jest zachowanie form wnoszenia podań wskazanych w art. 63 k.p.a. (VII SA/Wa 872/11, LEX nr 1088838). Wnoszący podanie zobowiązany jest zatem do korzystania z tych kanałów komunikacji, które przewiduje ustawa. Korzystanie z nieformalizowanych kanałów komunikacji nie dość, że nie daje gwarancji, czy i kiedy podmiot publiczny zapozna się z treścią podania, to w dodatku negatywnie wpływać może na transparentność działania organów władzy publicznej. Skoro zatem przepisy o uzupełnianiu braków formalnych podania nie mają zastosowania do trybu jego wnoszenia, to uznać należy, że nieprawidłowość ta nie może być w trybie tym konwalidowana.

WYBRANE ORZECZENIA

1. W postępowaniu rekrutacyjnym dotyczącym przyjęcia na wyższą uczelnię funkcję podania pełni czynność rejestracji elektronicznej za pośrednictwem strony internetowej uczelni (wyrok NSA z 12.04.2016 r., I OSK 2929/15, LEX nr 2064274).

2. Przepis art. 61 § 3 k.p.a. nie ustanawia wymogu wniesienia podania za pomocą telefaksu w godzinach pracy organu. Podania mogą być więc wnoszone za pomocą faksu także po godzinach pracy organu, jeżeli organ taki sposób komunikowania się z interesantami przyjmuje i udostępnia faks po zakończeniu swoich godzin urzędowania. Aby zatem zachować termin, strona może wnieść podanie do chwili upływu godziny 24:00 ostatniego dnia terminu, przesyłając je faksem. Posłużenie się faksem w celu wniesienia podania powoduje, że do organu wpływa kopia pisma. Takie podanie dotknięte jest brakiem formalnym, nie zawiera bowiem własnoręcznego podpisu osoby wnoszącej podanie. Obowiązkiem organu jest w takiej sytuacji wezwanie wnoszącego podanie do uzupełnienia tego braku przez podpisanie podania. Uzupełnienie braku może nastąpić zarówno przez złożenie podpisu na kopii, która wpłynęła do organu, jak i złożenie oryginału dokumentu, podpisanego przez stronę (wyrok WSA z 15.03.2012 r., III SA/Lu 708/11, LEX nr 1164474).

3. Tylko w przypadku braku podpisu na podaniu wniesionym za pomocą telefaksu czy jego zatarcia, można uznać za konieczne wezwanie strony do podpisania podania lub potwierdzenia złożenia podpisu. Skoro bowiem w przypadku wniesienia podania w formie pisemnej oraz ustnej i w razie wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego uregulowano *expressis verbis* wymóg podpisu, to w przypadku wniesienia podania telegraficznie, za pomocą telefaksu również należy wyprowadzić obowiązek jego podpisania, ale z uwzględnieniem sposobu przekazania za pomocą środków technologii przekazu. Odwołanie jest czynnością procesową strony, a zatem podstawowym jej elementem jest wyrażenie woli, której zewnętrznym objawem jest podpis. W konsekwencji za wystarczające do uznania podania za podpisane jest wniesienia telegraficznie, za pomocą telefaksu, podpisanego podania (wyrok NSA z 1.12.2015 r., I OSK 646/14, LEX nr 1988143).

4. Organy publiczne nie mogą – w świetle k.p.a. – rozpatrywać odwołania przesłanego zwykłym e-mailem (wyrok WSA w Opolu z 21.12.2023 r., II SA/Op 329/23, LEX nr 3664468).

5. Warunkiem skuteczności wniesienia podania – na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej jest jego wniesienie wyłącznie na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Niezachowanie tego wymogu powoduje bezskuteczność czynności, albowiem stosownie do art. 63 § 1 zd. 2 k.p.a., podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu pozostawia się bez rozpoznania. W przypadku wniesienia odwołania na „zwykły” adres mailowy organu należy uznać, że organ nie ma możliwości wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych w trybie art. 64 § 2 k.p.a. i właściwego podpisania złożonego e-maila (wyrok WSA w Łodzi z 29.09.2023 r., II SA/Łd 677/23, LEX nr 3617618).

6. Nie można utożsamiać adresu mailowego organu z elektroniczną skrzynką podawczą. W art. 63 § 1 k.p.a. ustawodawca odwołał się do pojęcia elektronicznej skrzynki podawczej organu administracji publicznej utworzonej na podstawie ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (wyrok WSA w Łodzi z 6.09.2023 r., III SA/Łd 343/23, LEX nr 3607881; tak też wyrok NSA z 28.03.2022 r., I OSK 1224/21, LEX nr 3341615).

7. Portal e-Budownictwo nie zastępuje ePUAP-u lub elektronicznej skrzynki podawczej, ale wyłącznie umożliwia wygenerowanie dokumentu, który użytkownik może złożyć do właściwego organu

w dowolny sposób przewidziany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (wyrok WSA w Białymstoku z 24.08.2023 r., II SA/Bk 374/23, LEX nr 3602342).

8. Skoro przepis art. 61 § 3 k.p.a., w obecnym stanie prawnym, kategorycznie przesądza o sposobie załatwienia podania wniesionego na adres poczty elektronicznej poprzez pozostawienie go bez rozpoznania, organ I instancji winien zachować się względem tego wniosku stosownie, tj. w formie zwykłego pisma poinformować skarżącą, że jej podanie pozostawia się bez rozpoznania z powodu wniesienia go na adres poczty elektronicznej, a nie w formie przepisanej w art. 30 ust. 4d p.b. Pozostawienie pisma bez rozpoznania jest czynnością materialno-techniczną, o której informuje się wnoszącego podanie w formie zwykłego pisma. Jednocześnie wyjaśnić należy, że z dniem wejścia w życie zmiany treści art. 63 § 1 k.p.a. wprowadzającej komentowany, obligatoryjny sposób załatwienia wniosku wnoszonego drogą poczty elektronicznej (tj. 5 października 2021 r. – zgodnie z art. 166 w zw. z art. 61 pkt 17 lit. a ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych – t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 285) utracił aktualność prezentowany dotychczas w orzecznictwie pogląd, iż podanie wniesione w formie wiadomości e-mail podlega uzupełnieniu na wezwanie organu w trybie art. 64 § 2 k.p.a. W obecnym stanie prawnym wniesienie podania za pośrednictwem poczty elektronicznej jest nieusuwalnym brakiem formalnym, obligującym organ do pozostawienia takiego podania bez rozpoznania (wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.07.2023 r., II SA/Bd 242/23, LEX nr 3593731).

Potwierdzenie wniesienia podania

Artykuł 63 § 4 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej obowiązany jest potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W piśmiennictwie trafnie spostrzeżono, że **potwierdzenie wniesienia podania stwierdza fakt jego wniesienia, nie przesądzając jednak o właściwości organu** do jego rozpatrzenia (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63, nb 12). Dla wnoszącego podanie potwierdzenie faktu wniesienia podania może mieć znaczenie m.in. dla oceny zachowania terminu do dokonania określonej czynności czy obrony przed beczynnością czy przewlekłością postępowania (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63, nb 12).

Pracownik działający w imieniu organu nie ma prawa odmówić przyjęcia dokumentów skierowanych do organu administracji, w tym w szczególności powołując się na niekompletność dokumentacji (tak M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knyśiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 503 i powołane tam orzecznictwo).

Potwierdzenie wniesienia podania stanowi czynność o charakterze materialno-technicznym. Trafnie wskazuje się, że art. 63 § 4 k.p.a. nie precyzuje, jaka ma być treść potwierdzenia, w szczególności nie wskazuje, czy obowiązkiem organu jest zaznaczenie momentu wniesienia podania, tj. daty i np. godziny wniesienia podania (tak J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks...*, Warszawa 2023, s. 439).

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują możliwości zażalenia potwierdzenia wniesienia podania. W przypadku odmowy potwierdzenia

wniesienia podania, pomimo obowiązku prawnego jego dokonania (np. w konsekwencji złożenia takiego żądania przez wnoszącego podanie), wnoszący podanie jest uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność.

Żądanie potwierdzenia wniesienia podania jest szczególnie ważne w przypadku wnoszenia podań w postaci papierowej za pośrednictwem tzw. dziennika podawczego znajdującego się w siedzibie organu. Przekazując podanie za pośrednictwem przesyłki rejestrowanej przez operatora wyznaczonego, wnoszący podanie dysponować będzie urzędowym potwierdzeniem jej nadania, natomiast w przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego – potwierdzenie generowane i przekazywane jest wnoszącemu podanie automatycznie w postaci:

- a) urzędowego poświadczenia odbioru (UPO);
- b) dowodu otrzymania (DO) w rozumieniu art. 41 ust. 1 pkt 2 u.o.d.e. Przepis ten stanowi, że dowód otrzymania jest wystawiany po upływie korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego.

Nie można jednak wykluczyć – w szczególności w przypadku awarii systemu teleinformatycznego lub przypadkowego usunięcia UPO lub DO – że żądanie potwierdzenia wniesienia podania obejmie także dokumenty wniesione w postaci elektronicznej. Literalne brzmienie art. 63 § 4 k.p.a. możliwości takiej nie wyklucza.

1.3. Wymagania formalne podania

Jak już wskazywano powyżej, w Kodeksie postępowania administracyjnego przyjęto zasadę **ograniczonego formalizmu** (tak m.in. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63, nb 2; M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 497), co potwierdza brzmienie art. 63 § 2 k.p.a., który precyzuje, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. **Oznacza to, że wśród elementów obligatoryjnych konstytuujących dane pismo jako podanie ustawodawca przewidział jedynie:**

- 1) **oznaczenie osoby**, od której podanie pochodzi;
- 2) **oznaczenie adresu** ww. osoby (również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej);
- 3) **sprecyzowanie żądania**.

Dodatkowe wymagania formalne należy wypełnić jedynie wtedy, gdy są przewidziane przez przepisy szczególne (np. obowiązek dołączenia określonych załączników).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2024 r. poz. 1556 ze zm.) **oświadczenia woli, podania i inne pisma składane są organom w ję-**

zyku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W piśmiennictwie i judykaturze podkreśla się zatem, że ustawa o języku polskim wymaga, by podania wnoszone były w języku polskim, stąd co do zasady podanie sporządzone w języku obcym dotknięte jest brakiem wymagającym jego usunięcia (tak m.in. M. Romańska [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 498; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis 2024, art. 63, nb 11; P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024, art. 64, nb 1, a także wyrok NSA z 10.06.2020 r., I OSK 1760/19, LEX nr 3072007). Należy również zaznaczyć, że:

- nieznajomość języka polskiego nie może być uznana za okoliczność usprawiedliwiającą uchybienie terminowi (wyrok WSA w Rzeszowie z 3.03.2020 r., II SA/Rz 45/20, LEX nr 3007294);
- co do zasady przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują obowiązku zapewniania tłumacza dla cudzoziemca uczestniczącego w postępowaniu administracyjnym (wyrok NSA z 23.05.2017 r., II GSK 2637/15, LEX nr 2314870).

WYBRANE ORZECZENIA

1. Sporządzenie odwołania od decyzji w języku obcym oznacza, że podanie strony (w kontrolowanym przypadku – odwołania) było dotknięte brakiem formalnym i nie ma przy tym znaczenia prawnego, czy treść pisma w języku obcym jest lub powinna być zrozumiała dla pracowników organu (wyrok NSA z 10.06.2020 r., I OSK 1760/19, LEX nr 3072007).

2. Nieznajomość języka polskiego nie może być uznana za okoliczność usprawiedliwiającą uchybienie terminu, bowiem język polski jest językiem urzędowym. Nie można skutecznie powoływać się na nieznajomość języka urzędowego, jeżeli z zachowania wnioskodawcy wynika, że część dokumentów była dla niego zrozumiała (wyrok WSA w Rzeszowie z 3.03.2020 r., II SA/Rz 45/20, LEX nr 3007294).

3. Z treści art. 4 u.j.p. wynika zakres używania języka polskiego przez określone instytucje i podmioty prawa publicznego. Nie wynika z niej obowiązek ustanowienia tłumacza dla cudzoziemca uczestniczącego w postępowaniu administracyjnym. Zresztą takiego obowiązku nie przewidują także przepisy procesowe (wyrok NSA z 23.05.2017 r., II GSK 2637/15, LEX nr 2314870).

4. Dozwolone jest dopuszczenie dowodu obcojęzycznego, ale niezbędne jest jego przetłumaczenie na język polski, aby w oparciu o niego móc ustalać stan faktyczny. Przepisy art. 4 pkt 3 i art. 5 ust. 1 ustawy o języku polskim nakładają na organy administracji publicznej obowiązek dokonywania wszelkich czynności urzędowych w języku polskim. Zgodnie z art. 189 § 3 o.p. organ podatkowy może żądać od strony przedstawienia tłumaczenia na język polski sporządzonej w języku obcym dokumentacji przedłożonej przez stronę. Czynności te strona jest obowiązana wykonać na własny koszt. Skutkiem niezastosowania się do żądania organu dokonania tłumaczenia dokumentacji obcojęzycznej będzie zamówienie tłumaczenia przez organ podatkowy i obciążenie strony (kontrolowanego) kosztami takiego tłumaczenia (art. 267 § 1 pkt 1b o.p.). Biorąc pod uwagę, że są to dokumenty mogące mieć zasadnicze znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy

dokonanie ich tłumaczenia na język polski jest konieczne (wyrok WSA w Białymstoku z 18.04.2018 r., I SA/Bk 55/18, LEX nr 2482270).

5. W świetle art. 180 § 1 o.p. obcojęzyczne dokumenty, bez ich urzędowego przetłumaczenia na język polski, nie mogą być uznane za dowód w sprawie, gdyż posługiwanie się nimi w postępowaniu prowadzonym przez organ administracji publicznej jest sprzeczne z prawem, tj. art. 27 Konstytucji RP oraz art. 4 pkt 3 i art. 5 ust. 1 ustawy z 1999 r. o języku polskim. Przepisy te obligują organy do posługiwania się urzędowymi tłumaczeniami obcojęzycznych dokumentów (wyrok NSA z 15.09.2016 r., I FSK 268/15, LEX nr 2167179).

6. Zgodnie z art. 5 ustawy z 1999 r. o języku polskim podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych w języku polskim, chyba że przepisy szczególnie stanowią inaczej, a wszystkie oświadczenia składane organom, o których mowa w art. 4, muszą być również składane w języku polskim. Przepisy ustawy o cudzoziemcach nie stanowią odrębnych regulacji dopuszczających na zasadzie *lex specialis*, prowadzenie postępowania w sprawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w innym języku aniżeli język polski (wyrok NSA z 26.01.2016 r., II OSK 1223/14, LEX nr 2034009).

Podanie sporządzone przez profesjonalnego pełnomocnika **powinno obejmować poza ww. elementami obligatoryjnymi również inne elementy formalne**, które wprowadzić nie są przewidziane *expressis verbis* w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, ale które uznać należy za **pożądane (m.in. w celu zapewnienia efektywności i szybkości procedowania przez organy administracji publicznej, a także zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego podmiotu reprezentowanego)**. Uwzględniając zatem łącznie tzw. wymagania obligatoryjne i elementy fakultatywne, rekomenduje się zawieranie w podaniach następujących elementów:

- 1) data sporządzenia podania;
- 2) oznaczenie organu, do którego podanie jest skierowane;
- 3) oznaczenie osoby wnoszącej podanie;
- 4) adres osoby wnoszącej podanie;
- 5) oznaczenie przedstawiciela (wraz z przedłożeniem dokumentów, z których wynika jego umocowanie do działania);
- 6) adres przedstawiciela;
- 7) oznaczenie osób działających w imieniu osoby prawnej jako jej organ wraz z przedłożeniem dokumentów, z których wynika ich umocowanie;
- 8) oznaczenie rodzaju pisma;
- 9) określenie żądania;
- 10) podpis strony lub jej przedstawiciela ustawowego albo pełnomocnika;
- 11) wykaz załączników;
- 12) sygnatura (znak) sprawy (jeżeli podanie składane jest w toku toczącego się postępowania);
- 13) elementy wymagane przez przepisy szczególne.