

PEŁNOMOCNIK W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Hanna Knysiak-Sudyka

METODYKI

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

PEŁNOMOCNIK W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Hanna Knysiak-Sudyka

METODYKI

Stan prawny na 15 lipca 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Anna Popławska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-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 2–7; rozdz. III, IV

Agata Cebera – Część druga rozdz. I pkt 2.4; rozdz. II pkt 1–1.10.2; rozdz. VI pkt 3, 5; Część trzecia rozdz. II pkt 1, 8–11

Jakub G. Firlus – Część trzecia rozdz. I pkt 2–5

Agata Cebera/Jakub G. Firlus – Część druga rozdz. II pkt 1.10.3



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.

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

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

ISBN 978-83-8187-894-4

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

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	68
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	75
2.4. Wgląd do akt sprawy a RODO	78

Rozdział II

Wszczęcie postępowania administracyjnego	83
1. Sporządzenie i wniesienie podania do organu administracji	83
1.1. Tryby wszczęcia postępowania administracyjnego	83
1.2. Przesłanki pozytywne wszczęcia postępowania	85
1.3. Wymagania formalne podania	91
1.4. Braki formalne podania	105
1.4.1. Braki nieusuwalne	106
1.4.2. Braki usuwalne	106
1.4.3. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych podania	110
1.4.4. Konsekwencje prawne nieuzupełnienia braków formalnych podania	112
1.4.5. Skutki zaniechania wezwania o uzupełnienie braków podania	117
1.5. Modyfikacja lub wycofanie podania	117
1.6. Wniesienie podania do organu właściwego	118
1.7. Zawarte we wniosku żądanie dotyczące sprawy indywidualnej załatwianej w drodze decyzji (sprawy administracyjnej)	125
1.8. Legitymacja podmiotu wnoszącego żądanie – wniesienie wniosku przez osobę będącą stroną	127
1.8.1. Pojęcie strony	127
1.8.2. Wielość stron w postępowaniu	129
1.8.3. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność administracyjnoprosowa	131
1.9. Odmowa wszczęcia postępowania	133
1.9.1. Wniesienie podania przez osobę niebędącą stroną	136
1.9.2. Inne przyczyny odmowy wszczęcia postępowania	137
1.10. Formalne wszczęcie postępowania administracyjnego	143
1.10.1. Moment (data) wszczęcia postępowania administracyjnego	144

1.10.2. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania	146
1.10.3. Wszczęcie postępowania a obowiązek informacyjny wynikający z RODO	146
2. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość (sporu kompetencyjnego) ...	148
2.1. Definicja i rodzaje sporów o właściwość	148
2.2. Organy właściwe do rozstrzygania sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych)	151
2.3. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość przed organami administracji publicznej	152
2.4. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość i sporu kompetencyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	153
3. Wniosek o wyłączenie pracownika (członka organu kolegialnego) od udziału w postępowaniu lub o wyłączenie organu od załatwienia sprawy ...	155
3.1. Wyłączenie z mocy ustawy	156
3.2. Wyłączenie pracownika na żądanie	160
3.3. Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu	162

Rozdział III

Czynności pełnomocnika w toku postępowania administracyjnego	165
1. Wniosek o przywrócenie uchybionego terminu	165
1.1. Rodzaje terminów i zasady ich obliczania	165
1.2. Przesłanki przywrócenia terminu	167
1.3. Rozstrzygnięcie organu w przedmiocie przywrócenia terminu	173
2. Wniosek w przedmiocie zawieszenia postępowania	174
2.1. Wniosek w przedmiocie fakultatywnego zawieszenia postępowania	175
2.2. Wniosek w przedmiocie obligatoryjnego zawieszenia postępowania	178
3. Środki prawne służące przeciwdziałaniu bezczynności organów administracji publicznej	181
3.1. Terminy załatwiania spraw	181
3.2. Ponaglenie	185
3.3. Skarga na bezczynność organu administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania	188
4. Udział w czynnościach poprzedzających zawarcie ugody	191
4.1. Prawo do zawarcia ugody	191
4.2. Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody	192
4.3. Tryb i forma zawarcia ugody	193
5. Wniosek w przedmiocie kosztów postępowania	195

Rozdział IV

Czynności pełnomocnika w postępowaniu wyjaśniającym	199
1. Udział pełnomocnika w czynnościach postępowania dowodowego	199
1.1. Zasada prawdy obiektywnej	199
1.2. Inicjatywa dowodowa pełnomocnika strony	204

1.2.1. Wniosek dowodowy	206
1.2.2. Środki dowodowe	207
1.3. Prawo do wypowiedzenia się w przedmiocie przeprowadzonych dowodów	219
2. Udział pełnomocnika w rozprawie administracyjnej	221
2.1. Formy postępowania wyjaśniającego	221
2.2. Czynności pełnomocnika w toku rozprawy	222
3. Udział pełnomocnika w mediacji administracyjnej	224
3.1. Cele i przesłanki mediacji	224
3.2. Rodzaje mediacji	227
3.3. Czynności pełnomocnika w ramach mediacji	227

Rozdział V

Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym	230
1. Wniosek w przedmiocie rektyfikacji decyzji administracyjnej	230
1.1. Wniosek o uzupełnienie decyzji	230
1.2. Wniosek o sprostowanie decyzji	233
1.3. Wniosek o wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji	236
2. Wniosek o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności lub wstrzymanie wykonania decyzji	238
2.1. Przesłanki i tryb nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności	238
2.2. Wstrzymanie wykonania decyzji	240

Rozdział VI

Weryfikacja decyzji i postanowień	241
1. Odwołanie od decyzji	242
1.1. Zasada dwuinstancyjności	242
1.2. Przedmiot odwołania	244
1.3. Legitymacja do wniesienia odwołania	246
1.4. Wymagania formalne odwołania	248
1.4.1. Forma i treść odwołania	248
1.4.2. Tryb i termin do wniesienia odwołania	250
1.5. Ograniczenie i cofnięcie odwołania	252
1.6. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania	254
2. Zażalenie	257
2.1. Przedmiot zażalenia	258
2.2. Wymagania formalne zażalenia	260
3. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy	260
3.1. Ogólna charakterystyka instytucji milczącego załatwienia sprawy	260
3.2. Postacie zjawiskowe milczącego załatwienia sprawy	261
3.3. Przesłanki wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wykazującej zdolność do jej milczącego załatwienia	263

3.4. Wszczęcie postępowania w sprawie wykazującej zdolność do jej milczącego załatwienia	266
3.5. Przesłanki zaktualizowania się skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy administracyjnej	268
3.6. Charakter i rola postanowienia – zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy	270
3.7. Tryby weryfikacji skutków milczącego załatwienia sprawy	272
3.7.1. Brak odwołania od skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy	272
3.7.2. Stosowanie trybów nadzwyczajnych do milczącego załatwienia sprawy	273
3.7.3. Kontrola sądowa milczącego załatwienia sprawy	277
4. Nadzwyczajne środki zaskarżenia decyzji (postanowienia)	278
4.1. Podanie o wznowienie postępowania	279
4.2. Wniosek o stwierdzenie nieważności	282
4.3. Wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej	284
5. Metodologia poszukiwania wad w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym	287
5.1. Wprowadzenie	287
5.2. Ustalenie charakteru postępowania, w którym zostało wydane rozstrzygnięcie	287
5.3. Istnienie przedmiotu zaskarżenia	288
5.4. Wady stanowiące podstawę stwierdzenia nieważności	296
5.5. Wady stanowiące podstawę wznowienia postępowania	297
5.6. Wady stanowiące naruszenie zasad ogólnych	297
5.7. Pozostałe wady	335

Część trzecia

CZYNNOŚCI PEŁNOMOCNIKA W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Rozdział I

Pisma w postępowaniu przed sądem administracyjnym	341
1. Wymagania związane z wnoszeniem pism procesowych	341
2. Sporządzenie i wniesienie skargi do sądu administracyjnego	346
2.1. Przesłanki dopuszczalności zaskarżenia	347
2.1.1. Właściwość sądów administracyjnych (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.)	348
2.1.2. <i>Lis pendens</i> i <i>res iudicata</i> (art. 58 § 1 i 4 p.p.s.a.)	352
2.1.3. Obowiązek uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej	356

2.1.3.1. Modyfikacja obowiązku wyczerpania wewnątrzadministracyjnych środków zaskarżenia ze względu na zasadniczo fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 zd. 1 p.p.s.a.)	367
2.1.4. Wymogi formalne i fiskalne skargi	378
2.1.4.1. Warunki formalne skargi	378
2.1.4.2. Szczególne wymogi treściowe skargi jako pisma inicjujące postępowanie sądowoadministracyjne	392
2.1.4.3. Procedura sanowania braków formalnych	400
2.1.4.4. Wymagania fiskalne skargi	405
2.1.5. Termin wniesienia skargi	411
2.1.5.1. Termin zaskarżenia a miejsce czynności zaskarżenia	426
2.1.5.2. Skutki uchybienia terminowi zaskarżenia	429
2.1.6. Zdolność sądowa i procesowa	433
2.1.7. Legitymacja (prawo do skargi)	442
2.1.7.1. Modyfikacje podstaw legitymacji skargowej w przepisach szczególnych na przykładzie tzw. skarg samorządowych	450
2.1.7.2. Skarga organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób	460
2.1.7.3. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka jako skarżący w postępowaniu sądowoadministracyjnym	465
2.1.7.4. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jako skarżący w postępowaniu sądowoadministracyjnym	471
2.1.8. Inne przesłanki dopuszczalności skargi	477
3. Sporządzenie i wniesienie sprzeciwu od decyzji do sądu administracyjnego	479
4. Wniosek o wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	495
5. Odbiór pism przez pełnomocnika	504

Rozdział II

Czynności pełnomocnika w toku postępowania sądowoadministracyjnego	514
1. Wniosek w przedmiocie wstrzymania wykonania aktu lub czynności organu administracji	514
1.1. Informacje ogólne	514
1.2. Zakres przedmiotowy wniosku o wstrzymanie wykonania	516
1.2.1. Forma działania organu administracji publicznej a możliwość udzielenia ochrony tymczasowej	516
1.2.2. „Nadawanie się do wykonania” jako determinanta możliwości udzielenia ochrony tymczasowej <i>per se</i>	516
1.3. Przesłanki podmiotowe i przedmiotowe aktualizacji ochrony tymczasowej	520

1.3.1. Termin złożenia wniosku – etap postępowania a kompetencja do udzielenia ochrony tymczasowej	520
1.3.1.1. Kompetencja organu administracji publicznej	521
1.3.2. Kompetencja sądu administracyjnego	522
1.4. Zasada skargowości a udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd	522
1.5. Termin do złożenia wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	523
1.6. Kontrola formalna wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	523
1.7. Przesłanki merytoryczne aktualizacji ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	524
1.8. Uzasadnienie wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	527
1.9. Rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	528
2. Wniosek o wyłączenie sędziego	530
2.1. Przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy	531
2.2. Przesłanki względne wyłączenia sędziego	533
3. Wniosek o przyznanie prawa pomocy	536
3.1. Zakres udzielenia prawa pomocy	537
3.2. Forma i treść wniosku o przyznanie prawa pomocy	538
3.3. Przesłanki przyznania prawa pomocy	540
3.4. Zaskarżanie rozstrzygnięć w przedmiocie prawa pomocy	543
4. Wniosek o przywrócenie uchybionego terminu	544
4.1. Rodzaje terminów i zasady ich obliczania	544
4.2. Uchybienie terminowi	546
4.3. Przesłanki przywrócenia terminu	547
4.4. Wstrzymanie postępowania	552
5. Udział pełnomocnika w posiedzeniu mediacyjnym	552
6. Udział pełnomocnika w rozprawie przed sądem administracyjnym	555
7. Wniosek w przedmiocie dowodu uzupełniającego z dokumentu	559
8. Wniosek w przedmiocie zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego	562
9. Cofnięcie skargi	565
10. Skarga na przewlekłość postępowania	572
10.1. Informacje ogólne	572
10.2. Aspekty formalne związane z wnoszeniem skargi	574
10.3. Rozpatrzenie skargi	575
11. Koszty postępowania związane z udziałem w sprawie pełnomocnika	576
11.1. Obowiązek ponoszenia kosztów	576
11.2. Wniosek strony jako przesłanka zasądzenia kosztów postępowania	579
11.3. Pojęcie niezbędnych kosztów postępowania	580

11.4. Zwrot kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji w wyroku	584
11.5. Zwrot kosztów postępowania w przypadku uwzględnienia skargi w trybie autokontroli organu administracji publicznej i pomyślnego zakończenia postępowania mediacyjnego	584
11.6. Zwrot kosztów postępowania w razie częściowego uwzględnienia skargi	584
11.7. Zwrot kosztów postępowania zawinionych zachowaniem strony	586
11.8. Zwrot kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	586
11.8.1. Zwrot kosztów postępowania w razie uwzględnienia lub oddalenia skargi kasacyjnej	586
11.8.2. Odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego	588
11.9. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu	589

Rozdział III

Czynności pełnomocnika po wydaniu orzeczenia sądowego	592
1. Wniosek o rektyfikację orzeczenia sądowego	592
1.1. Wniosek o uzupełnienie wyroku	592
1.2. Wniosek o sprostowanie orzeczenia	596
1.3. Wniosek o wykładnię orzeczenia	598

Rozdział IV

Zaskarżanie orzeczeń sądowych	600
1. Skarga kasacyjna	601
1.1. Charakter skargi kasacyjnej	601
1.2. Dopuszczalność skargi kasacyjnej	602
1.2.1. Przedmiot zaskarżenia	603
1.2.2. Legitymacja do wniesienia skargi kasacyjnej	605
1.2.3. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej	606
1.2.4. Przymus zastępstwa procesowego	608
1.2.5. Wymagania fiskalne	609
1.2.6. Skarga kasacyjna jako kwalifikowane pismo procesowe	610
1.2.6.1. Wymagania skargi kasacyjnej jako pisma w postępowaniu sądowym	611
1.2.6.2. Wskazanie zakresu zaskarżenia	612
1.2.6.3. Przytoczenie podstaw kasacyjnych	613
1.2.6.4. Wniosek zaskarżenia	617
1.3. Odpowiedź na skargę kasacyjną	619
1.4. Orzeczenia w przedmiocie skargi kasacyjnej	621

2. Zażalenie	622
2.1. Przedmiot zażalenia	623
2.2. Wymagania formalne zażalenia	624
Bibliografia	627
O autorach	639

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 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 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- nowela kwietniowa p.p.s.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 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- regulamin NSA** – uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8.11.2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007)
- regulamin w.s.a.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177)
- 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 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)

u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.)
u.RMŚP	– ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648)
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 2020 r. poz. 713)
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 2018 r. poz. 75 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
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 2020 r. poz. 283 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

AUWr	– „Acta Universitatis Wratislaviensis”
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
MoP	– „Monitor Prawniczy”
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (od 2004 r.)
OSNAPIUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (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”
PPP	– „Przegląd Prawa Publicznego”

Prok. i Pr.	– „Prokuratura i Prawo”
PS	– „Przegląd Sądowy”
RPEiS	– „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
ST	– „Samorząd Terytorialny”
ZNSA	– „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

Inne

Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
NSA	– Naczelny 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
TS	– 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. Odmierna 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 trzy części, obejmujące kolejno rozważania dotyczące konstrukcji prawnej pełnomocnictwa (część pierwsza) oraz czynności pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (części druga i trzecia). 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 H. Knysiak-Molczyk i A. Mudreckiego (pod red. H. Knysiak-Molczyk) *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych* (Warszawa 2010, 2013), jednak upływ czasu sprawił, że wiele kwestii wymagało ponownego lub zupełnie nowego opracowania. Ustawodawca wprowadził bowiem w ostatnich latach liczne zmiany w obrębie obu procedur. Na szczególną uwagę zasługują zmiany wynikające z ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), wprowadzające do postępowania administracyjnego nowe instytucje, np. mediację czy milczące załatwienie sprawy.

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 sądowoadministracyjnym. Stanowi ona niewątpliwie jedną z gwarancji realizacji prawa do sądu oraz zasady rzetelnego postępowania. Szczególnie pożądanym 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 sądowoadministracyjnego. 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 sądowoadministracyjnym 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 sądowoadministracyjnego (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 sądowoadministracyjnym 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 pośłańca 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, *Zastępstwo...*, s. 20; A. Matan, *Przesłanki skutecznego działania zastępcy procesowego w ogólnym postępowaniu*

administracyjnym, „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. 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 sądowniczo-administracyjnego, 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 sądowniczo-administracyjnym 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 zgodności poglądów co do charakteru prawnego pełnomocnictwa, zarówno na gruncie prawa procesowego, jak i prawa materialnego (por. Z. Krzeмиński, *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 jakiegokolwiek 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 Ziemach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1933, s. 75) i Z. Krzeмиński (*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...*, t. 1, red. T. Ereciński, 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 Brier (*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 menadżerski 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 2020 r. poz. 286 ze zm.). 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 Warszawie z 8.11.2006 r., I SA/Wa 1336/06, LEX nr 320783), 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) 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...* (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. Starościk, *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). 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 § 1 k.p.a., znajduje odzwierciedlenie w treści art. 33 § 2 k.p.a., który stanowi, że pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. 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 udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych

dokumentów wykazujących ich umocowanie. W razie wątpliwości organ administracji publicznej może zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Jeżeli odpis pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów wykazujących umocowanie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, ich uwierzytelnienia dokonuje się, opatrując odpisy kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Odpisy pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów wykazujących umocowanie uwierzytelniane elektronicznie są sporządzane w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.).

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 gdy 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 2019 r. poz. 1513 ze zm.), art. 21 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 75), art. 9 ust. 2 ustawy z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1861 ze zm.). 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 sądowoadministracyjnego 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:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 327). Pełnomocnikami strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą być również inne osoby, jeśli tak stanowią przepisy szczególne. J.P. Tarno (*Prawo...*, s. 127; J.P. Tarno, *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, 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 sądowoadministracyjnym 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 praw-

ników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1874 ze zm.); por. M. Romańska [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, 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 2020 r. poz. 130) oraz art. 9 ustawy z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1861 ze zm.). 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 lub – w toku sprawy – ustnej do protokołu. W orzecznictwie 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 wierzytelnego 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 sądowoadministracyjnym 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 wiernie 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 sądowoadministracyjnym 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, doradczy 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 jest jednak podobnego uregulowania w odniesieniu do osób fizycznych, należy zatem stwierdzić, 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, doradczy 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 2019 r. poz. 294).

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 stawała 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 sędowoadministracyjnym 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 sędowoadministracyjnym*, 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. Obecnie, 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. Krzeziński, *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...* (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. Błaszczński, *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 administra-

cyjnego 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 ciążącego 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 sądowoadministracyjnym 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:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, 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 wyrzucić skutek w postępowaniu, musi zostać uwzględnione, 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 Naczelnym 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 Naczelnym 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 Naczelnym 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).

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, pozaprocesowe 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 poszczegółnej 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. Krzeziński (*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:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, 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. utraty 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 używanego 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. Łaszczyca, 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:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, 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 SN z 3.06.1976 r., III CRN 64/76, OSNCP 1977/1, poz. 14), 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 sądowoadministracyjnym*, 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*, Warszawa 1975, s. 86. Na temat cofnięcia przyznanego stronie prawa pomocy por. H. Knysiak-Sudyka [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, 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 sądownoadministracyjnego 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 niedziałania 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 **bierno** 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*).

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 WSA w Warszawie z 20.03.2006 r., II SA/Wa 1907/05, LEX nr 204721). 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. postanowienie SN z 24.04.1997 r., III RN 19/97, OSNAPiUS 1997/21, poz. 415).

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 zakończonego 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. 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**

