

Kamil Majewski*

INSTYTUCJA DORĘCZENIA PISM PEŁNOMOCNIKOWI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Wstęp

Zgodnie z art. 32 Kodeksu postępowania administracyjnego¹ (dalej k.p.a.) strona w postępowaniu administracyjnym może działać przez pełnomocnika z wyłączeniem sytuacji, w których charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Należy pozytywnie ocenić powszechne stanowisko judykatury, że k.p.a. nie wprowadza żadnego rozróżnienia pełnomocnictw² oraz nie ogranicza w swej treści zakresu pełnomocnictwa. Można zatem powiedzieć, że pełnomocnictwo udzielone przez stronę w postępowaniu administracyjnym może obejmować zarówno upoważnienie do prowadzenia wszystkich spraw, jak i do prowadzenia poszczególnych spraw (ich części) albo tylko niektórych czynności procesowych³. W przypadku skutecznego ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu mamy

* Mgr Kamil Majewski – Doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

¹ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23.

² Wyrok WSA w Warszawie z 18.2.2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 2155/10, Legalis nr 360203; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 152/09 (Legalis nr 211692); postanowienie NSA z 26.4.2012 r., sygn. akt II GZ 140/12, Legalis nr 1107456.

³ Wyrok WSA w Opolu z 11.7.2013 r., sygn. akt II SA/Op 73/13, Legalis nr 771118; wyrok WSA we Wrocławiu z 22.1.2013 r., sygn. akt II SA/Wr 745/12, Legalis nr 582637; postanowienie NSA z 26.4.2012 r., sygn. akt II GZ 140/12, Legalis nr 1107456.

do czynienia z czynnościami podejmowanymi przez określoną osobę w imieniu i na rzecz strony⁴. O skuteczności pełnomocnictwa decyduje tylko jego treść i data powzięcia przez organ informacji o ustanowieniu pełnomocnika, a nie data wszczęcia postępowania⁵.

Skuteczne ustanowienie w sprawie pełnomocnika determinuje obowiązki po stronie organu związane z doręczeniem pism oraz modyfikuje ogólne zasady wywołując określone skutki prawne związane np. z momentem wejścia w życie doręczonej decyzji, czy też obliczaniem terminów dla poszczególnych czynności.

2. Skutki ustanowienia pełnomocnika dla doręczeń

Zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a. jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli natomiast ustanowiono kilku pełnomocników, pisma doręcza się tylko jednemu z nich. Strona może wskazać takiego pełnomocnika. Od zasady tej nie przewiduje się wyjątków⁶. W przypadku gdy strona nie wskazała jednego spośród kilku pełnomocników organ administracji publicznej prowadzący postępowanie doręcza pisma jednemu pełnomocnikowi wybranemu według własnego uznania⁷.

Doręczenie pisma stronie w przypadku, gdy w postępowaniu jest ustanowiony pełnomocnik nie wywiera skutku prawnego⁸ – ma jedynie charakter informacyjny⁹. Trafnie wskazuje się zatem w judykaturze WSA, że terminy procesowe do wykonywania czynności, w tym wnoszenia środków odwoławczych czy skargi do sądu biegną od daty doręczenia pisma pełnomocnikowi¹⁰. Stanowisko takie zyskało również aprobatę NSA. W jednym z wyroków NSA jednoznacznie wskazał bowiem, że „termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez stronę, za którą działa pełnomocnik, rozpoczyna swój bieg dopiero od dnia doręczenia rozstrzygnięcia pełnomocnikowi, choćby wcześniej zostało ono doręczone stronie. Taki sam skutek wywołuje sytuacja, w której najpierw pismo organu zostało doręczone pełnomocnikowi, a dopiero potem bezpośrednio stronie.”¹¹.

⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.2.2013 r., sygn. akt II SA/Po 1049/12, Legalis nr 780189.

⁵ Wyrok NSA z 21.1.2014 r., sygn. akt I OSK 2336/13, Legalis nr 909633.

⁶ Postanowienie NSA z 21.11.2013 r., sygn. akt I OSK 2688/13, Legalis nr 912618.

⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.5.2014 r., sygn. akt II SA/Go 320/14, Legalis nr 963431.

⁸ Wyrok NSA z 30.1.2013 r., sygn. akt II OSK 1817/11, Legalis nr 759825.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 28.2.2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2223/10, Legalis nr 458660.

¹⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 5.7.2013 r., sygn. akt II SA/Gl 181/13, Legalis nr 863580.

¹¹ Postanowienie NSA z 12.7.2014 r., sygn. akt II GSK 1795/14, Legalis nr 1072003.

Przepis art. 40 k.p.a. pełni funkcję gwarancyjną dla ochrony interesów strony¹² – stanowi wzmocnienie procesowej ochrony jej praw¹³. Regulacja taka ma na celu ochronę strony przed negatywnymi działaniami organów administracji publicznej¹⁴. Strona ustanawia pełnomocnika aby uchronić się przed skutkami nieznamości prawa¹⁵.

Zdaniem judykatury ustanowienie przez stronę pełnomocnika „nie oznacza, że wynikające dla niej z przepisów prawa materialnego uprawnienia bądź obowiązki dotyczą pełnomocnika”¹⁶. Ustanowienie pełnomocnika nie zmienia bowiem kręgu stron postępowania, co skutkuje tym, że pełnomocnik nie staje się adresatem decyzji¹⁷. Skutki prawne wskazania pełnomocnika jako adresata rozstrzygnięcia są doniosłe – będzie to bowiem skierowanie rozstrzygnięcia do osoby niebędącej stroną w sprawie czyli jedna z przesłanek nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt. 4 k.p.a.

Ustanowienie pełnomocnika nie pozbawia strony możliwości osobistego działania¹⁸. Trafnie wskazuje się w judykaturze, że „działanie strony w sprawie przez pełnomocnika nie może oznaczać, że w tej sytuacji organ ignoruje pisma składane bezpośrednio przez stronę”¹⁹.

W sytuacji, gdy pomimo regulacji art. 40 k.p.a. organ administracji doręczył decyzję lub postanowienie kilku pełnomocnikom, to termin do dokonania określonej czynności procesowej (np. wniesienia odwołania) rozpoczyna swój bieg od dnia doręczenia pisma pierwszemu z pełnomocników, a pozostałe z nich nie mają znaczenia procesowego w tym zakresie²⁰.

Doręczenie pisma pełnomocnikowi odbywa się na tych samych zasadach co doręczenie stronie postępowania²¹, a zatem możliwe będzie również korzystanie z innych sposobów doręczeń przewidzianych przepisami k.p.a. np. doręczenie dorosłemu domownikowi pełnomocnika, który odebrał przesyłkę za pokwitowaniem i podjął się oddania jej adresatowi (pełnomocnikowi).

¹² Postanowienie NSA z 21.11.2013 r., sygn. akt I OSK 2688/13, Legalis nr 912618.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 5.7.2013 r., sygn. akt II SA/Gl 181/13, Legalis nr 863580.

¹⁴ Wyrok NSA z 14.3.2014 r., sygn. akt II OSK 2536/12, Legalis nr 908768.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 1.6.2011 r., sygn. akt IV SA/Po 315/11, Legalis nr 435181.

¹⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 15.1.2009 r., sygn. akt II SA/Gl 1012/08, Legalis nr 167503.

¹⁸ Wyrok NSA z 24.8.2010 r., sygn. akt II GSK 708/09, Legalis nr 553685.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 29.6.2015 r., sygn. akt II SA/Kr 530/15, Legalis nr 1271396.

²⁰ Wyrok NSA z 24.1.2014 r., sygn. akt II OSK 2086/12, Legalis nr 909849.

²¹ Wyrok WSA w Łodzi z 3.9.2013 r., sygn. akt III SA/Łd 682/13, Legalis nr 794142.

3. Umocowanie a ustanowienie pełnomocnika

Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Z momentem przedstawienia pełnomocnictwa organ uzyskuje możliwość zbadania prawidłowości pełnomocnictwa i jego zakresu. Zdaniem judykatury pełnomocnictwo musi zostać uzewnętrznione, czyli przedstawione organowi prowadzącemu postępowanie²². Informacja skierowana do organu o ustanowieniu pełnomocnika jest realizacją wyrażonej w art. 14 k.p.a. zasady pisemności, o czym świadczy obowiązek dołączenia pełnomocnictwa do akt sprawy²³. W przypadku osób fizycznych będzie to tylko dokument pełnomocnictwa, natomiast w przypadku umocowania do reprezentowania osoby prawnej, wymaga „złożenia nie tylko dokumentu pełnomocnictwa podpisanego przez osoby działające w imieniu tej osoby prawnej, ale także dokumentu potwierdzającego umocowanie tych osób do działania w imieniu tejże osoby prawnej”²⁴.

Analiza przepisów k.p.a. i orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że pojawienie się pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym rozpoczyna się wraz z powzięciem przez organ informacji o jego ustanowieniu²⁵. Zatem dopiero – stosownie do treści art. 33 § 3 k.p.a. – dołączenie przez pełnomocnika do akt oryginał lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa determinuje skutek prawny w postaci skutecznego ustanowienia pełnomocnika.

Powyższe wnioski, choć znajdujące oparcie w przepisach k.p.a., okazują się niewłaściwe jeżeli pod uwagę weźmiemy funkcję gwarancyjną instytucji pełnomocnictwa czy wartości statuowane zasadami ogólnymi postępowania. W tym miejscu na pierwszym planie zarysowuje się regulacja art. 9 k.p.a. zgodnie, z którym organy mają obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa oraz regulacja art. 7, który z kolei wprowadza obowiązek uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywatela nie tylko w zakresie podejmowanych rozstrzygnięć ale także innych czynności podejmowanych w postępowaniu. Ponadto sprawowanie jurysdykcji administracyjnej wymaga od organu indywidualizacji okoliczności każdego ocenianego przypadku²⁶.

Należy wziąć pod uwagę, że pomiędzy udzieleniem pełnomocnictwa, a jego przedłożeniem organowi administracji upływa w każdym przypadku dłuższy bądź krótszy okres czasu. W tym okresie organ może dokonywać czynności oraz

²² Wyrok WSA w Opolu z 11.7.2013 r., sygn. akt II SA/Op 73/13, Legalis nr 771118.

²³ Postanowienie NSA z 26.4.2012 r., sygn. akt II GZ 140/12, Legalis nr 1107456.

²⁴ Wyrok NSA z 2.12.2011 r., sygn. akt II OSK 1727/10, Legalis nr 531273.

²⁵ Por. treść art. 33 § 3 k.p.a. oraz wyrok NSA z 21.1.2014 r., sygn. akt I OSK 2336/13, Legalis nr 90963.

²⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 22.1.2015 r., sygn. akt II SA/Bk 1052/14, Legalis nr 1187809.

podejmować próby doręczenia ich za pośrednictwem operatora pocztowego i powstaje pytanie czy w tym okresie adresować pisma w postępowaniu organ winien na stronę postępowania czy jej pełnomocnika. W tym miejscu, ze względu na powinność zachowania organu, można wyróżnić dwie sytuacje:

– pełnomocnictwo zostało udzielone ale jeszcze nie dostarczone organowi prowadzącemu postępowanie, nadanie pisma stronie oraz odebranie (doręczenie w rozumieniu prawnym) zostało dokonane przed dostarczeniem pełnomocnictwa organowi. W takiej sytuacji w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy k.p.a., doręczenie będzie prawnie skuteczne i po stronie organu nie powstanie obowiązek doręczenia pisma pełnomocnikowi. Takie zachowanie nie realizuje funkcji gwarancyjnych i postulatów zasad ogólnych k.p.a. Dla ich realizacji konieczne jest stworzenie regulacji prawnej, która nakładałaby obowiązek doręczenia pisma pełnomocnikowi oraz od niego uzależniała skutki prawne nawet w takiej sytuacji;

– pełnomocnictwo zostało udzielone, nadanie pisma stronie nastąpiło po udzieleniu pełnomocnictwa ale przed dostarczeniem go organowi administracji, skutek prawny w postaci doręczenia czyli odebranie przesyłki pocztowej nastąpił po przedstawieniu organowi pełnomocnictwa. W takiej sytuacji zgodnie z przepisami k.p.a. organ powinien doręczyć pismo pełnomocnikowi pomimo otrzymania go już przez stronę. Prawnym skutecznym będzie doręczenie pełnomocnikowi²⁷ bowiem doręczenie czyli odbiór (otrzymanie) determinuje skutki prawne, a nie samo nadanie u operatora pocztowego. W sprawie natomiast jest już ustanowiony pełnomocnik, zatem – jak już wspomniano – doręczenie pisma stronie postępowania nie wywołuje skutków prawnych²⁸, ma jedynie charakter informacyjny²⁹.

4. Podsumowanie

Konkludując należy podkreślić, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym – jak już wspomniano – doręczenie pisma stronie w przypadku, gdy działa ona przez pełnomocnika nie wywiera skutku prawnego³⁰ – ma jedynie charakter informacyjny³¹, chociaż nie jest pozbawiona możliwości działania³². W związku z tym terminy procesowe będą od daty doręczenia pisma pełnomocnikowi³³

²⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 5.7.2013 r., sygn. akt II SA/GI 181/13, Legalis nr 863580; postanowienie NSA z 12.8.2014 r., sygn. akt II GSK 1795/14, Legalis nr 1072003.

²⁸ Wyrok NSA z 30.1.2013 r., sygn. akt II OSK 1817/11, Legalis nr 759825.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 28.2.2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2223/10, Legalis nr 458660.

³⁰ Wyrok NSA z 30.1.2013 r., sygn. akt II OSK 1817/11, Legalis nr 759825.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 28.2.2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2223/10, Legalis nr 458660.

³² Wyrok NSA z 24.8.2010 r., sygn. akt II GSK 708/09, Legalis nr 553685.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 5.7.2013 r., sygn. akt II SA/GI 181/13, Legalis nr 863580.

i to bez względu na to czy pismo zostało najpierw doręczone stronie, a potem pełnomocnikowi czy też odwrotnie³⁴.

Ponadto analiza przepisów k.p.a., w szczególności wzięcie pod uwagę funkcji gwarancyjnej (wzmocnienie procesowej ochrony praw strony postępowania) regulacji art. 40 oraz art. 6 – 16 k.p.a. czyli zasad ogólnych postępowania prowadzi do wniosku, że instytucja doręczeń pism pełnomocnikowi wymaga zmiany, nie zapewnia bowiem ochrony interesów strony postępowania w sytuacji kiedy pełnomocnik jest już ustanowiony ale to ustanowienie nie zostało jeszcze uzewnętrzniowane przed organem prowadzącym postępowanie.

The institution of delivering documents to the attorney in the case law of administrative courts

This article provides an overview and analysis of the case law of the administrative courts in the field of service institutions in situations where proceedings page works through a proxy. In the first part shows the adjustment of power of Attorney and the characteristics of this institutions, with particular regard to its scope and the effects of what it calls the legal situation in respect of the parties to the proceedings and the investigating authority. In the part of the relevant effects are discussed the establishment of a representative for service. Outlined steps to be made to the service was legally effective. Regulation were analysed in view of fulfilling its enforcement in practice, the protection function and guarantees arising from the General principles of Polish Administrative Procedure Code.

³⁴ Postanowienie NSA z 12.8.2014 r., sygn. akt II GSK 1795/14, Legalis nr 1072003.