

Ewelina Streit-Browarna

PEŁNOMOCNIK STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM – WYBRANE ZAGADNIENIA Z ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wprowadzenie

Na początku należy podkreślić, że pojęciu „procedura administracyjna” w literaturze przedmiotu nadaje się dwa znaczenia – ścisłe i szerokie. Postępowanie administracyjne *sensu stricto* definiowane jest jako unormowany prawem procesowy ciąg czynności procesowych, które podejmowane są przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania, w celu konkretyzacji i urzeczywistnienia uprawnień lub obowiązków materialnoprawnych [Federczyk 2018, 2]. W tym ujęciu postępowaniem administracyjnym jest postępowanie jurysdykcyjne (ogólne i szczególne) oraz postępowanie egzekucyjne (w tym również postępowanie zabezpieczające). Definicja *sensu largo*, wychodząc poza określenie wąskie procedury administracyjnej, obejmuje dodatkowo czynności mające na celu wywołanie innego skutku prawnego przewidzianego w ustawie [tamże, 4-6]. Wobec mnogości postępowań administracyjnych wyszczególnianych na gruncie definicji *sensu largo*, dalsza analiza poświęcona będzie problemom udziału pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym i egzekucyjnym, będącym przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 32 i art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹, brak jest szczególnych wymagań w stosunku do osoby pełnomocnika, poza tym, że pełnomocnikiem może być jedynie osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. W postępowaniu administracyjnym pełnomocnik

Mgr EWELINA STREIT-BROWARNA, doktorantka w Katedrze Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; ul. Skarbowskiego 18/59, 37-500 Jarosław, Polska; e-mail: e.streit.browarna@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-7204-0381>

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm. [dalej cyt.: k.p.a.].

nie musi posiadać żadnych kwalifikacji ani doświadczenia jako specjalista w tego typu sprawach. Niemniej jednak poprzez korzystanie przez stronę z zastępstwa tzw. fachowego pełnomocnika, wymienionego w art. 33 § 3 k.p.a., strona zyskuje pewne udogodnienia w podejmowaniu czynności w toku postępowania, których nie posiada w przypadku działania osobistego czy też reprezentowania jej przez pełnomocnika niebędącego profesjonalistą [Adamiak 2019]. Odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie zawodowe oraz szersze *spectrum* uprawnień powoduje zatem, że strony, decydując się na udzielenie pełnomocnictwa, dokonują tego właśnie na rzecz profesjonalisty, jakim – zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a. – jest adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy czy doradca podatkowy. To udział fachowych pełnomocników, ich pozycja w postępowaniu administracyjnym oraz zakres praw i obowiązków związanych z otrzymanym umocowaniem do reprezentowania strony, poddany zostanie w dalszej części tekstu omówieniu w kontekście wybranych obszarów zagadnień na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych w ostatnich kilkunastu latach.

1. Zakres pełnomocnictwa a obowiązek jego przedłożenia w konkretnej sprawie

W doktrynie przyjęło się jako jednolite stanowisko, że pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym może: a) mieć charakter ogólny, co oznacza, że obejmuje umocowanie do reprezentowania strony we wszystkich postępowaniach toczących się z jej udziałem; b) mieć charakter szczególny, a zatem dawać umocowanie do reprezentowania strony w konkretnym postępowaniu toczącym się z jej udziałem; c) być udzielone wyłącznie w celu podjęcia imieniem strony poszczególnych czynności w toku postępowania [Gołaszewski 2020].

Sam moment przedłożenia pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym i jego skuteczność w dalszych etapach postępowania lub też w innych postępowaniach budzi jednak spory interpretacyjne pomiędzy organami administracyjnymi a sądami administracyjnymi.

Jednym z przypadków wartych zauważenia jest problem dotyczący pełnomocnictwa ogólnego i konieczności jego przedkładania w ramach konkretnej procedury. Zagadnienie to zarysowało się wyraźnie na gruncie *casusu* stanowiącego przedmiot procedowania Naczelnego Sądu Administracyj-

nego w postępowaniu zakończonym wyrokiem z dnia 14 maja 2019 r.² Orzeczeniem tym oddalona została skarga kasacyjna Dyrektora Lubuskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Zielonej Górze od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 listopada 2018 r.³ w sprawie ze skargi strony na decyzję Dyrektora Lubuskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Zielonej Górze w przedmiocie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

W sprawie tej doszło do wszczęcia przez organ administracyjny z urzędu postępowania w przedmiocie ustalenia kwoty nienależnie pobranych przez stronę płatności z tytułu wsparcia gospodarowania na obszarach górskich. Co ciekawe, organ o wszczęciu tego postępowania zawiadomił adwokata, a nie bezpośrednio stronę, uznając, że we wcześniejszym okresie strona udzieliła pełnomocnictwa ogólnego do reprezentowania jej interesów przed wszystkimi organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi wszystkich instancji, nie zastrzegając przy tym, że pełnomocnictwo ma nie dotyczyć postępowań, które mogą być wszczęte w przyszłości, a pełnomocnictwo to zalegało w aktach organu. Zdaniem organu, w takim przypadku art. 32 k.p.a. otwiera możliwość skierowania korespondencji do pełnomocnika już od chwili wszczęcia konkretnego postępowania, aż do doręczenia adwokatowi decyzji wymiarowej, nakładającej na stronę obowiązek zapłaty określonej sumy, a kończącej postępowanie w I instancji.

Koncepcji tej nie podzieliły jednak ani Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, ani też Naczelny Sąd Administracyjny. Zdaniem obydwu Sądów, okoliczność udzielenia pełnomocnictwa ogólnego nawet kilka lat wcześniej i złożenie go do organu pierwszej instancji jeszcze przed wszczęciem tego postępowania nie jest wystarczająca do uznania, że zakres tego pełnomocnictwa dotyczy tego konkretnego postępowania. W przepisach k.p.a. brak jest bowiem rozwiązania przyjętego w art. 138 d

² Sygn. akt I GSK 219/19, Legalis nr 1976153.

³ Sygn. akt I SA/Go 376/18, Legalis nr 1854423.

ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁴, który daje możliwość udzielenia pełnomocnictwa ogólnego dającego pełnomocnikowi prawo działania w imieniu swojego mocodawcy we wszystkich sprawach podatkowych, bez konieczności przedkładania tegoż upoważnienia do akt każdej z nich. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, w świetle przepisów k.p.a. nawet wyraźne wskazanie w treści pełnomocnictwa ogólnego, że obejmuje ono również sprawy mogące być wszczęte w przyszłości, nie wyłącza obowiązku przedłożenia tego dokumentu wówczas organowi, kiedy to zmaterializuje się przedmiot konkretnego i indywidualnego postępowania. Należy bowiem odróżnić stosunek pełnomocnictwa istniejący pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem od ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu. Pełnomocnictwo, aby mogło wywrzeć skutek w ramach konkretnej procedury musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu, a informacja ta musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach konkretnej sprawy.

Tematyką obowiązku przedłożenia pełnomocnictwa w ramach danej sprawy zajmował się również Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu zakończonym wyrokiem z dnia 8 stycznia 2019 r.⁵ W orzeczeniu tym słusznie zwrócono uwagę, że potrzeba zalegania dokumentu pełnomocnictwa (niezależnie od jego zakresu) w aktach konkretnej i indywidualnej sprawy wynika choćby z tego, że organy administracji publicznej nie mają prawnego obowiązku poszukiwania, ani też faktycznej możliwości sprawdzenia, czy ewentualnie do akt innych postępowań strona nie przedłożyła pełnomocnictwa, które ewentualnie swym zakresem mogłoby upoważniać pełnomocnika do występowania w innym, w tym postępowaniu. Obowiązujący stan prawny stanowi zatem niewątpliwie potwierdzenie tezy o istnieniu odrębności pomiędzy postępowaniami administracyjnymi *sensu largo*, jak i postępowaniem sądownoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył *expressis verbis*, że są to różne postępowania i złożenie do jednego z nich (ogólnego, egzekucyjnego czy sądownoadministracyjnego) pełnomocnictwa nie oznacza procesowo konieczności uwzględnienia tego pełnomoc-

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm. [dalej cyt.: u.o.p.].

⁵ Sygn. akt II OSK 273/17, Legalis nr 1873948.

nictwa z urzędu przez organ w innych odrębnych postępowaniach, nawet jeżeli były i są prowadzone przez ten sam organ.

2. Skutki działania strony przez pełnomocnika w sferze prawnej i faktycznej

Od chwili ustanowienia pełnomocnika, tj. złożenia pełnomocnictwa do akt sprawy, pełnomocnik działa za stronę z pełnymi konsekwencjami prawnymi. W doktrynie podkreśla się, że czynności procesowe dokonane przez pełnomocnika odnoszą skutek bezpośrednio w sferze prawnej strony [Wąsowski 2019]. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 marca 2014 r.⁶, strona ustanawiając pełnomocnika ma na celu ustrzeżenie siebie przed skutkami obowiązywania zasady *Ignorantia iuris nocet*. Z tego względu, jeżeli organ pomija pełnomocnika w toku czynności postępowania administracyjnego, to w ten sposób niweczy skutki staranności strony w dążeniu do ochrony jej praw i słuszných interesów. Wobec zatem potrzeby ochrony, jaką jednostka winna uzyskać w państwie prawa, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2016 r.⁷ przyjął, że doręczenie decyzji stronie zamiast ustanowionemu przez nią pełnomocnikowi ma – w stosunku do tej strony – wymiar wyłącznie informacyjny, lecz nie wiąże się z rozpoczęciem biegu terminu do jej zaskarżenia. Doręczenie orzeczenia stronie, jeżeli działa ona przez ustanowionego pełnomocnika jest bezskuteczne. Innymi słowy czynność ta wywołuje więc jedynie ten skutek, że strona zostaje poinformowana o treści decyzji, lecz skutki prawne związane z doręceniem rozpoczynają się dopiero z datą skutecznego doręczenia pisma ustanowionemu przez stronę pełnomocnikowi. Jak wszak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 13 czerwca 2019 r.⁸, od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien mieć on zapewniony czynny udział w postępowaniu, tak samo jak strona. Jeżeli w sprawie zgłosi się osoba, która występować chce w charakterze pełnomocnika strony, a nie przedkłada pełnomocnictwa w przepisanej prawem formie, organ administracji publicznej ma obowiązek wezwać tę osobę do uzupełnie-

⁶ Sygn. akt II OSK 2536/12, Legalis nr 908768.

⁷ Sygn. akt II FSK 2336/14, Legalis nr 1534513.

⁸ Sygn. akt III SA/Kr 345/19, Legalis nr 1942671.

nia braku formalnego wniesionego pisma poprzez przedłożenie dokumentu, odpowiadającego wymogowi z art. 33 § 3 k.p.a. Dopiero po bezskutecznym upływie terminu na wykonanie tej czynności organ ma prawo pominąć zgłoszonego pełnomocnika i prowadzić postępowanie tak, jakby strona działała samodzielnie⁹.

W jednym z najnowszych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny niezmiennie stanął na stanowisku, że stosownie do art. 40 § 2 k.p.a., pisma doręcza się ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi strony, a regulacja ta ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza z jednej strony, że doręczenie dokonane z pominięciem pełnomocnika obarczone jest wadą procesową, z drugiej zaś strony skutkuje brakiem dopuszczalności skutecznej samodzielnej modyfikacji przez mocodawcę bezwzględnie obowiązującego charakteru przepisów normujących ową zasadę¹⁰.

Praktyka stosowania prawa ukazała na przestrzeni ostatnich lat wątpliwości, czy zasadę bezpośredniego skutku czynności pełnomocnika dla reprezentowanej przez niego strony można *per analogiam* przenosić na zdarzenia faktyczne, które *per se* nie noszą cech czynności procesowych i takimi czynnościami nie są. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych pozwala zauważyć we wspomnianym zagadnieniu rozdźwięk pomiędzy poglądami prezentowanymi przez Naczelny Sąd Administracyjny a stanowiskiem sądów niższych instancji.

W wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, w świetle którego powzięcie przez pełnomocnika strony wiedzy o jakimś fakcie wywołuje bezpośredni skutek dla sytuacji prawnej mocodawcy, niezależnie od ram pełnomocnictwa i przedmiotu postępowania. Dla przykładu warto wskazać, że w wyroku z dnia 20 lipca 2016 r.¹¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że doręczenie pełnomocnikowi

⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 września 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 435/18, Legalis nr 1828227; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 173/17, Legalis nr 1680852; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 542/16, Legalis nr 1588677.

¹⁰ Postanowienie Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OZ 728/19, Legalis nr 2201606.

¹¹ Sygn. akt VII SA/Wa 2418/15, Legalis nr 1513736.

strony decyzji organu w ramach konkretnej sprawy, w której to podana była informacja o treści postanowienia wydanego w innej sprawie, wywołało bezpośrednio skutki wobec strony, polegające na uznaniu, że mocodawca dowiedział się o wspomnianym w tej decyzji postanowieniu, i to ze skutkiem na dzień jej doręczenia pełnomocnikowi. Podobną tezę postawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, uznając w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r.¹², że zapoznanie adwokata reprezentującego stronę w postępowaniu karnym z aktami sprawy karnej, w których zalega decyzja administracyjna, jest równoznaczne z powzięciem informacji przez stronę o treści tej decyzji¹³.

Koncepcja prezentowana przez sądy pierwszej instancji nie zasługuje na aprobatę z przyczyn, które szeroko zostały przedstawione we wcześniejszym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2018 r.¹⁴ Sąd ten zajął wówczas stanowisko odmienne od wyżej przywołanych, uznając, że brak jest podstaw prawnych do tego, aby uznać, że istotne z prawnego punktu widzenia zdarzenie faktyczne (a taką jest np. zapoznanie z aktami sprawy), które samo w sobie nie jest czynnością procesową, zdziałane wobec pełnomocnika, wywierało skutek także wobec strony postępowania reprezentowanej przez tegoż pełnomocnika (tylko w tej konkretnej sprawie). Naczelny Sąd Administracyjny, podobnie jak i wskazane powyżej wojewódzkie sądy administracyjne, prowadził swe rozważania w postępowaniu dotyczącym dochowania przez stronę terminu na złożenie wniosku o przywrócenie terminu do złożenia odwołania od decyzji, w której to pojawił się spór, czy termin ten należy liczyć od daty powzięcia wiedzy o tej decyzji przez pełnomocnika w ramach wykonywanych czynności (np. z treści innej decyzji doręczonej mu w konkretnej sprawie), czy też od daty kiedy o treści skarżonej decyzji dowiedziała się bezpośrednio strona. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił koncepcję, w świetle której zastosowanie mogłoby tu znaleźć pierwsze ze wskazanych rozwiązań. W orzeczeniu tym NSA podkreślił, że nie jest prawidłowym przyjmowanie, iż zdarzenie polegające na tym, że pełnomocnik z doręczonego mu orzeczenia dowiaduje się o fakcie wydania swego czasu określonej decyzji administracyjnej, wywiera skutek wo-

¹² Sygn. akt I SA/Wr 824/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/680B374994> [dostęp: 20.10.2020].

¹³ Tak samo: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt I SA/Wr 806/19, niepubl.

¹⁴ Sygn. akt II OSK 2762/16), Legalis nr 1877134.

bec strony postępowania, którą ten pełnomocnik reprezentuje. Oznaczałoby to wszak, że przyjmuje się, iż ta strona postępowania także dowiedziała się o tym fakcie w tej dacie, mimo że w rzeczywistości nie nabyła o nim wiedzy. W ten sposób doszłoby do wykreowania swego rodzaju fikcji prawnej, bez podstawy prawnej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego okoliczność, że pełnomocnik dowiedział się o określonym fakcie, nie będącym czynnością procesową, może mieć znaczenie tylko w zakresie prawnej oceny działania pełnomocnika, zwłaszcza wtedy, gdyby pełnomocnik skarżącego złożył ów wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji w imieniu strony. Skoro jednak to strona osobiście złożyła wniosek o przywrócenie terminu do złożenia odwołania, konieczne jest ustalenie daty, w której to strona powzięła wiedzę o zaistnieniu danego zdarzenia.

3. Granice dopuszczalności podejmowania czynności przez pełnomocnika

Prawo pełnomocnika do działania za reprezentowaną stronę podlega reglamentacji z uwagi na rodzaj czynności, która ma zostać dokonana. Z art. 32 k.p.a. wynika bowiem, że strona nie może działać przez pełnomocnika, jeżeli charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Wymóg osobistego występowania strony w postępowaniu administracyjnym może wynikać bądź z przepisu prawa, bądź z natury danej czynności procesowej lub też z woli organu administracji publicznej, który uznaje w określonych okolicznościach osobisty udział strony za niezbędny. Z uwagi na zróżnicowanie kryteriów czynności zastępowalnych i niezastępowalnych, dokonanie oceny i skonkretyzowanie charakteru danej czynności jako wymagającej osobistego działania strony należy do organu administracji publicznej, który ma tę czynność przeprowadzić w ramach konkretnego postępowania [Kędziora 2017, 231].

W problematyce granic dopuszczalności podejmowania przez pełnomocnika czynności za stronę szczególną uwagę należy zwrócić na trzy zagadnienia, które były przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych, a które związane są z poszczególnymi etapami postępowania administracyjnego – pierwszym z nich jest złożenie wniosku wszczynającego postępowanie, drugim doręczenie decyzji przez organ w postępowaniu jurysdykcyjnym, zaś trzecim podjęcie czynności poprzedzających egzekucję administracyjną.

3.1. Złożenie przez pełnomocnika wniosku o wszczęcie postępowania

In concreto kwestię dopuszczalności złożenia przez pełnomocnika strony wniosku o wszczęcie postępowania rozstrzygał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 24 stycznia 2018 r.¹⁵ na gruncie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska¹⁶. W sprawie tej pełnomocnik złożył w imieniu swojego mocodawcy wniosek o zmianę nazwiska. Organy obydwu instancji prowadzące postępowanie administracyjne uznały, że w świetle art. 9 ust. 1 ustawy o zmianie imienia i nazwiska, zmiana nazwiska następuje na wniosek osoby ubiegającej się o zmianę, która musi złożyć taki wniosek osobiście, a nie przez pełnomocnika. Zdaniem organów, złożenie wniosku o zmianę nazwiska jest czynnością niezastępowalną z uwagi na to, że nazwisko (w połączeniu z imieniem) pełni funkcję indywidualizującą i identyfikującą daną osobę, zainicjowanie czynności, jaką jest zmiana nazwiska, winno mieć również charakter osobisty. Organy administracyjne podniosły, że ze zmianą nazwiska wiążą się tak daleko idące konsekwencje faktyczne i prawne, że organ prowadzący sprawę musi mieć zapewnioną możliwość potwierdzenia tożsamości wnioskodawcy. Wnioskowanie to nie spotkało się jednak z aprobatą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie rozpoznającego skargę złożoną na decyzję organu odwoławczego. W wyżej wspomnianym wyroku z dnia 24 stycznia 2018 r. podniesiono, że art. 32 k.p.a. nie ogranicza dopuszczalności ustanowienia pełnomocnika, ale zawęża możliwość działania pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym. Strona może bowiem udzielić pełnomocnictwa w takim zakresie, w jakim uzna to za stosowne, jednakże nie zawsze pełnomocnik będzie mógł uczestniczyć w poszczególnych czynnościach proceduralnych. WSA w Krakowie wyjaśnił, że przepis ten nie ogranicza również prawa strony do osobistego udziału w każdym stadium postępowania i przy dokonywaniu każdej czynności, w których strona jest reprezentowana przez pełnomocnika. Oznacza to, że strona może osobiście dokonywać wszelkich czynności proceduralnych, chyba że przepisy prawa materialnego stanowią inaczej. Ocena, czy charakter czynności wymaga osobistego działania strony, należy niewątpliwie do organu administracji publicznej, który wzywa do

¹⁵ Sygn. akt III SA/Kr 1189/17, Legalis nr 1716584.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 707 z późn. zm.

tego stronę. Zdaniem Sądu żaden z przepisów ustawy *o zmianie imienia i nazwiska*, a zwłaszcza art. 9 (w brzmieniu wówczas obowiązującym, a nadanym na mocy art. 120 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *Prawo o aktach stanu cywilnego*¹⁷) nie wprowadza warunku osobistego złożenia przez stronę wniosku o zmianę nazwiska, *ergo* dopuszczalne jest złożenie takiego wniosku w imieniu strony przez pełnomocnika. Wspomniany art. 9 ustawy *o zmianie imienia i nazwiska* zawiera wszak tylko katalog osób uprawnionych do złożenia wniosku.

3.2. Doręczenie przez organ decyzji pełnomocnikowi strony

Drugą z kluczowych czynności postępowania administracyjnego jest doręczenie aktu administracyjnego przez organ, które winno nastąpić w taki sposób, by akt taki mógł wejść do obrotu prawnego, zatem wywołać skutki materialne i procesowe. W tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych na przestrzeni lat nie było i nie jest jednolite, a pozostając częstokroć ze sobą w sprzeczności co do konieczności a zarazem dopuszczalności doręczenia aktu administracyjnego bezpośrednio stronie (z pominięciem pełnomocnika), wywołuje negatywne skutki w sferze ochrony interesu prawnego adresatów takich aktów.

W kontekście tego zagadnienia warto zwrócić uwagę na wydany przed wielu laty, lecz nadal powoływany w literaturze, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 1992 r.¹⁸ Przedmiotem analizy dokonanej w tym orzeczeniu było należyte ustalenie adresata dla czynności doręczenia decyzji o ustaleniu wysokości cła w ramach odprawy celnej w kontekście wywarcia wpływu przez tę decyzję na sytuację materialno-prawną strony. W sprawie tej decyzja wymiarowa organu I instancji zawarta była w dowodzie odprawy celnej, zaś odwołanie od niej złożył prawidłowo umocowany pełnomocnik podmiotu dokonującego obrotu towarowego z zagranicą. Organ administracyjny II instancji decyzję swoją skierował do pełnomocnika strony. Sprawa, w związku z wniesioną przez pełnomocnika skargą, stała się przedmiotem procedowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, który powołując się na art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. uznał, że decyzja organu od-

¹⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 463 z późn. zm.

¹⁸ Sygn. akt V SA 494/92, ONSA 1993, Nr 4, poz. 102.

woławczego obarczona jest bezwzględną wadą nieważności. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd stwierdził, że obowiązki zgłoszenia towaru do odprawy celnej oraz uiszczenia należności celnych ciążyły na podmiocie dokonującym obrotu towarowego z zagranicą, który dokonując tego obrotu we własnym imieniu i na własny rachunek, był stroną postępowania. Zdaniem Sądu, strona wprawdzie ma prawo działania przez pełnomocnika, lecz ustanowienie pełnomocnika nie jest równoznaczne z tym, że wynikające z przepisów prawa materialnego obowiązki obciążają pełnomocnika. W związku z powyższym, w konkluzji Sąd stwierdził, że organ I instancji prawidłowo skierował swoją decyzję o wymiarze cła i dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym do strony. Doręczenie zaś przez organ odwoławczy decyzji wydanej w II instancji ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi strony było równoznaczne ze skierowaniem aktu administracyjnego do osoby nie będącej stroną w sprawie.

Z kolei w wyroku z dnia 11 kwietnia 2017 r.¹⁹ Naczelny Sąd Administracyjny badał dopuszczalność doręczenia bezpośrednio stronie decyzji w przedmiocie zabezpieczenia zobowiązania podatkowego przed terminem płatności, w sytuacji, w której strona w postępowaniu podatkowym reprezentowana była przez pełnomocnika. W orzeczeniu tym Sąd przyjął, że doręczenie przez organ pisma stronie z pominięciem jej pełnomocnika, nie wywołuje żadnego skutku procesowego, stanowiąc jedynie informację dla strony o treści pisma, które powinno być doręczone pełnomocnikowi²⁰. Naczelny Sąd Administracyjny zaprzeczył temu, by doręczenie decyzji stronie z pominięciem ustanowionego pełnomocnika mogło być uznane za skutecznie dokonane nawet wówczas, gdy nie wywołuje dla strony ujemnych skutków procesowych. Przywołując wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2006 r.²¹, Sąd odwoławczy podkreślił, że prawidłowość doręczenia jest jednym z kluczowych warunków przestrzegania przez organy i sądy praw strony, a same przepisy mają w tej sferze charakter gwarancyjny. Momentem, w którym decyzja podatkowa wchodzi do obrotu prawnego jest doręczenie decyzji, a zatem doręczenie tej decyzji stronie po-

¹⁹ Sygn. akt I FSK 1453/15, Legalis nr 1599488.

²⁰ Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OZ 728/19, MoP 2019, Nr 19, s. 1021.

²¹ Sygn. akt III SA/Wa 3451/05, Legalis nr 388395.

stępowania, a w przypadku gdy ustanowiono pełnomocnika – temuż pełnomocnikowi. Zdaniem Sądu dopiero od tego momentu decyzja wiąże organ, który ją wydał, oraz stwarza określone w niej uprawnienia i obowiązki o charakterze procesowym i materialnym. W sytuacji, gdy doręczenie uchybia wskazanej zasadzie, decyzję uznać należy za nieistniejącą. Jeśli zatem organ postąpił wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 145 § 2 u.o.p.,²² nieskuteczne jest złożenie odwołania od takiej decyzji, a organ odwoławczy powinien stwierdzić niedopuszczalność odwołania, wskazując na brak przedmiotu zaskarżenia (art. 228 § 1 pkt 1 u.o.p.; art. 134 k.p.a.).

Warto zwrócić uwagę, że do wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r. zostało zgłoszone zdanie odrębne. Jeden z członków składu orzekającego, Sędzia NSA Roman Wiatrowski nie podzielił poglądu, że decyzja, która została doręczona stronie zamiast ustanowionemu pełnomocnikowi, jako nieistniejąca w obrocie prawnym, nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a jej zaskarżenie jest niedopuszczalne. Zdaniem tego Sędziego nie może być wątpliwości, że brak doręczenia aktu administracyjnego bezpośrednio stronie, zamiast do rąk pełnomocnika, nie może wywołać skutków prawnych, jeżeli miałyby to narazić stronę na negatywne konsekwencje działania organu podatkowego. Nie mniej jednak cel jakiemu służy udzielenie pełnomocnictwa przemawia za tym, by stronie przyznać ostateczne prawo decydowania, czy pominięcie jej pełnomocnika przy doręczeniu decyzji lub postanowienia stanowi naruszenie interesu samej strony. Strona wszak może nie mieć interesu w przedłużaniu postępowania podatkowego, dlatego też winna mieć prawo wniesienia środka zaskarżenia od decyzji doręczonej jej z pominięciem pełnomocnika, a wówczas uchybienie organu nie będzie miało istotnego wpływu na wynik sprawy. Sędzia R. Wiatrowski, nie zgadzając się z konkluzją, że brak doręczenia decyzji ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi w każdym przypadku niweczy skutek takiego doręczenia, stwierdził, że ustalenie czy pominięcie to miało istotny wpływ na wynik sprawy winno następować w każdym przypadku indywidualnie. W zdaniu odrębnym Sędzia skonstatował, że przedstawiony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd co do wykładni art. 145 § 2 u.o.p., choć ma oparcie w literalnym brzmieniu tego przepisu, to jednak pomija fundamentalną okoliczność, że omawiany przepis jest przepisem procesowym, co oznacza,

²² Tożsama norma zawarta jest w art. 40 § 2 k.p.a.

że skuteczność zarzutu sformułowanego w skardze kasacyjnej jest uzależniona *de facto* od tego, czy autor skargi kasacyjnej wykaże, że naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Odzwierciedleniem koncepcji zaprezentowanej przez Sędziego NSA R. Wiatrowskiego jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2019 r.²³

3.3. Skierowanie czynności poprzedzających egzekucję administracyjną do pełnomocnika zobowiązanego

Odnosnie do podmiotu będącego adresatem czynności poprzedzających egzekucję administracyjną (np. doręczenie upomnienia) oraz podejmowanych w jej trakcie, w sytuacji reprezentowania zobowiązanego przez pełnomocnika, w orzecznictwie sądów administracyjnych na przestrzeni lat nie wypracowano jednolitego stanowiska, a analiza judykatów pozwala stwierdzić istnienie dwóch przeciwstawnych poglądów, które ferują również różne koncepcje w zakresie momentu, w którym zobowiązany może w postępowaniu egzekucyjnym ustanowić pełnomocnika.

Pierwszy z nich – wyrażony m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 grudnia 2008 r.²⁴ – dowodzi, że dopuszczalność ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu egzekucyjnym jest ograniczona i nie obejmuje możliwości doręczenia do rąk pełnomocnika upomnienia, albowiem wezwanie to powinno być skierowane bezpośrednio do zobowiązanego, gdyż jest to czynność pomiędzy wierzycielem a zobowiązanym. W orzeczeniu tym Sąd stanął na stanowisku, że błędnym jest twierdzenie, iż pełnomocnik zobowiązanego powinien być adresatem wszystkich pism kierowanych przez organ egzekucyjny do zobowiązanego, w tym tytułów wykonawczych oraz odpisów zawiadomień o zastosowaniu środków egzekucyjnych. Sąd uznał, że brzmienie wielu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*²⁵ wskazuje na konieczność dokonywania doręczeń bezpośrednio zobowiązanemu²⁶, zaś przepisami k.p.a. dotyczącymi instytucji pełnomocnika – w oparciu o art. 18

²³ Sygn. akt II OSK 3305/18, Legalis 2291066.

²⁴ Sygn. akt II FSK 1483/07, Legalis nr 143412.

²⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 z późn. zm. [dalej cyt.: u.p.e.a.].

²⁶ W wyroku tym przywołano: art. 26 § 5 pkt 1 u.p.e.a.; art. 32 u.p.e.a.; art. 72 § 4 pkt 1 u.p.e.a.

u.p.e.a. – posługiwać należy się w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym odpowiednio, dlatego mogą być one stosowane tylko w takim zakresie i w taki sposób, aby uwzględniały specyfikę postępowania egzekucyjnego. Sąd zwrócił w swym orzeczeniu uwagę na jeszcze inny, praktyczny aspekt omawianego zagadnienia. Otóż, uznanie prawa pełnomocnika do reprezentowania strony w niewszczętym jeszcze postępowaniu egzekucyjnym, któremu miałby zostać doręczony odpis tytułu wykonawczego, nie jest możliwe również z tego powodu, iż nie w każdym przypadku naczelnik urzędu skarbowego prowadzący postępowanie podatkowe jest jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do wszczęcia egzekucji administracyjnej i stosowania środków przymusu wobec zobowiązanego.

Pogląd powyższy kontynuowany jest w najnowszej linii orzeczniczej sądów administracyjnych I instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r.²⁷ podniósł, że dopiero po skutecznym wszczęciu egzekucji (rozumianej jako etap postępowania egzekucyjnego) zobowiązany może ustanowić pełnomocnika w postępowaniu egzekucyjnym. Wcześniejsze czynności podejmowane przez wierzyciela oraz organ egzekucyjny (jak np. doręczenie upomnienia, doręczenie tytułu wykonawczego) poprzedzają zaś wszczęcie egzekucji administracyjnej. Opierając się na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 grudnia 2008 r.²⁸ WSA w Gliwicach skonstratował, że na tym „poprzedzającym” etapie ustanowienie pełnomocnika przez zobowiązanego nie jest możliwe, gdyż nie została wszczęta egzekucja administracyjna, do której wszczęcia (np. z uwagi na wcześniejszą zapłatę należności pieniężnej na skutek doręczenia upomnienia) nie zawsze musi dojść w sposób przewidziany w art. 26 § 5 pkt 1 lub 2 u.p.e.a. W takiej sytuacji adresatem odpisu tytułu wykonawczego jest wyłącznie zobowiązany wskazany przez wierzyciela w tytule wykonawczym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, w wyroku z dnia 6 czerwca 2019 r.²⁹ dodał z kolei, że odpis tytułu wykonawczego należy doręczyć bezpośrednio zobowiązanemu, mimo iż ustanowił on pełnomocnika do prowadzenia wszystkich spraw przed organem, który jest jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym. W ocenie Sądu,

²⁷ Sygn. akt I SA/Gl 1018/19, Legalis nr 2268813.

²⁸ Sygn. akt II FSK 945/08, Legalis nr 188167.

²⁹ Sygn. akt II SA/Go 154/19, Legalis nr 1975873.

dołączenie pełnomocnictwa do akt sprawy, stosownie do art. 33 § 3 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a., może mieć miejsce dopiero wtedy, gdy sprawa istnieje, to zaś wymaga wszczęcia postępowania egzekucyjnego, stanowiącego odrębną sprawę administracyjną³⁰.

Jak już wspomniano wyżej, w judykaturze istnieje też przeciwne zapatrywanie na kwestię prawidłowości dokonywania wstępnych czynności postępowania egzekucyjnego wobec pełnomocnika zobowiązanego, zamiast bezpośrednio względem strony. Spojrzenie to zostało wyrażone w orzeczeniach z lat wcześniejszych i wskazuje, że upomnienie winno być doręczone pełnomocnikowi strony ustanowionemu w postępowaniu egzekucyjnym.

W wyroku z dnia 26 lipca 2013 r.³¹ Naczelny Sąd Administracyjny *expressis verbis* skonstatował, że doręczeniu pełnomocnikowi zobowiązanego upomnienia, poprzedzającego bezpośrednio wystawienie tytułu wykonawczego, nie można odmówić skuteczności, co jest następstwem właściwej wykładni art. 15 § 1 u.p.e.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. i art. 40 § 2 k.p.a. Jak bowiem podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2008 r.³², strona ma prawo udzielić pełnomocnictwa do reprezentowania jej w postępowaniu administracyjnym we wszystkich instancjach oraz w postępowaniu egzekucyjnym. Jeżeli tego rodzaju umocowanie zalega w aktach sprawy, to dokonywane w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu egzekucyjnym w administracji doręczenia pełnomocnikowi są równoznaczne z doręczeniami samej stronie. W poprzedzającym to orzeczenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2007 r.³³ wyjaśniono, że art. 18 u.p.e.a. stanowi podstawę do posiłkowego stosowania w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym art. 32 oraz art. 40 § 2 k.p.a. normujących ustanawianie pełnomocnika i doręczanie mu pism. Z przepisów tych należy wyprowadzić wnioski co do możliwości pełnej reprezentacji zobowiązanego przez pełnomocnika w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym również w zakresie doręczenia tytułu wykonaw-

³⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt II FSK 1939/15, *Legalis* nr 1632540.

³¹ Sygn. akt II OSK 704/12, *Legalis* nr 764720.

³² Sygn. akt I OSK 1199/07, *Legalis* nr 543695.

³³ Sygn. akt II FSK 990/06, *Legalis* nr 117681.

czego. Jedyнным warunkiem formalnym jaki należy spełnić w tym zakresie jest ten wynikający z art. 33 § 2 i 3 k.p.a.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu rozważania pozwalają przyjąć tezę, że orzecznictwo Naczelnego Sadu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych odgrywa doniosłą rolę w procesie stosowania prawa normującego dopuszczalność i zasady zastępowania strony postępowania administracyjnego przez ustanowionego pełnomocnika. W praktyce judykaty te oddziałują powszechnie na działalność organów administracji publicznej, często kształtując proces dokonywanej przez te organy egzekucji przepisów prawa w ramach załatwiania konkretnych i indywidualnych spraw, wytyczając jednocześnie kierunek treści wydawanych aktów administracyjnych. Oddziaływanie to zauważalne jest zwłaszcza w odniesieniu do tych orzeczeń sądowych, co do których nie przysługuje środek odwoławczy w normalnym toku instancji. Art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*³⁴ stanowi bowiem, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Pomimo więc braku obowiązywania w Rzeczypospolitej Polskiej systemu prawa precedensowego, orzeczenia wydawane na gruncie stanu faktyczno-prawnego danego przypadku, traktowane są jako pewnego rodzaju wytyczne do sposobu załatwienia innej sprawy o tożsamym lub podobnym charakterze. Za J. Zimmermannem należy zatem podkreślić normatywny skutek działalności sądów, polegający *primo* na dokonywaniu wykładni norm prawnych, za pomocą której doprecyzowana zostaje treść prawa stanowionego, *secundo* na uogólnianiu pewnej kategorii norm i tworzeniu w konsekwencji zasad, które – przy zachowaniu reguł prawidłowej wykładni – wykorzystywane są jako element podstawy dla przyszłych rozstrzygnięć [Zimmermann 2013, 250].

Orzeczenia sądów administracyjnych, zwłaszcza w kontekście podejmowania w nich tematyki pełnomocnika strony i jego sytuacji procesowej (praw i obowiązków), stają się nadto cennym źródłem dla tworzenia meto-

³⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 2299 z późn. zm. [dalej cyt.: p.p.s.a.].

dyki pracy tzw. fachowych pełnomocników, zwłaszcza adwokatów i radców prawnych, na wszystkich etapach postępowania administracyjnego. Pełnomocnicy, przystępując do pełnienia swej roli w konkretnym postępowaniu, mają możliwość skonfrontowania własnej interpretacji obowiązujących przepisów z oceną sądową. W konsekwencji pozwala to pełnomocnikom na podejmowanie czynności w taki sposób, by zapewnić skuteczną ochronę interesów reprezentowanej strony.

Niekiedy jednak podejmowanie przez sądy administracyjne swoistej „dyskusji” pomiędzy różnymi orzeczeniami prowadzi do chaosu i dezorientacji prawnoprosesowej stron i ich pełnomocników w poszczególnych postępowaniach. Zaobserwować to można zwłaszcza na gruncie tych orzeczeń, które w swych uzasadnieniach ukazują dwie sprzeczne ze sobą (wcześniejsze) linie orzecznicze, a następnie dokonują wyboru jednej z nich. Konieczność opowiedzenia się po którejś z tak zaprezentowanych przeciwstawnych tez rodzi w praktyce ryzyko zatracenia istoty sądenia administracyjnego, które będąc stworzonym dla stabilizacji prawa administracyjnego, winno być jedną z podstawowych gwarancji praworządności w państwie demokratycznym.

PIŚMIENNICTWO

- Adamiak, Barbara. 2019. „Komentarz do art. 33.” W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Barbara Adamiak, i Janusz Borkowski, wyd. 16. Warszawa. Legalis.
- Federczyk, Wojciech. 2018. „Pojęcie i rodzaje procedur administracyjnych.” W *Postępowanie administracyjne*, red. Wojciech Federczyk, Michał Klimaszewski, i Bartosz Majchrzak, 2-6. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gołaszewski, Piotr. 2020. „Komentarz do art. 32.” W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Roman Hauser, i Marek Wierzbowski, wyd. 6. Warszawa. Legalis.
- Kędziora, Robert. 2017. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 5. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wąsowski, Krzysztof. 2019. „Komentarz do art. 32.” W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski, i Aleksandra Wiktorowska. Warszawa. Legalis.
- Zimmermann, Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Pełnomocnik strony w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia z orzecznictwa sądów administracyjnych

Streszczenie

W artykule poruszono wybrane problemy, które wystąpiły w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach dotyczących pozycji procesowej pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia dotyczą w szczególności zakresu pełnomocnictwa, obowiązku złożenia pełnomocnictwa do akt sprawy, skutków prawnych i faktycznych działania pełnomocnika oraz granic, w których pełnomocnik może podejmować czynności za stronę. Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące powyższych zagadnień ma wpływ na wykładnię przepisów i właściwe ich stosowanie oraz jest cennym źródłem dla tworzenia metodyki pracy profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu administracyjnym.

Słowa kluczowe: pełnomocnictwo, strona, postępowanie administracyjne, orzecznictwo sądów administracyjnych, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzki sąd administracyjny

Party Representative in Administrative Proceedings – the Selected Issues of the Administrative Court Judgments

Summary

The article deals with selected problems that have occurred in the case law of the Supreme Administrative Court and provincial administrative courts in matters concerning the procedural position of a party's representative in administrative proceedings. Selected issues relate in particular to the scope of the power of attorney, the obligation to submit the power of attorney to the case file, legal and actual effects of the representative's actions and the limits in which the representative may act for a party. Case law of the administrative court regarding the above issues has an impact on the interpretation of provisions of law and their proper application and is a valuable source for creating the methodology for the work of professional representatives in administrative proceedings.

Key words: the power of attorney, party to the proceedings, administrative proceedings, case law of administrative courts, case law of the Supreme Administrative Court, Supreme Administrative Court, provincial administrative court

Information about Author: EWELINA STREIT-BROWARNA, M.A., Ph.D. student in the Department of Administrative Procedure, Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin; ul. Skarbowskiego 18/59, 37-500 Jarosław, Poland; e-mail: e.streit.browarna@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-7204-0381>