

PEŁNOMOCNIK W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Hanna Knysiak-Sudyka

METODYKI

PEŁNOMOCNIK W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Hanna Knysiak-Sudyka

METODYKI

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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. I 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

prawolubni

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

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@wolterskluger.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 administracyjnoprocesowa	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 kolegiального) 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 sadowoadministracyjne	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 sadowoadministracyjnym	465
2.1.7.4.	Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jako skarżący w postępowaniu sadowoadministracyjnym	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 sadowoadministracyjnego	495
5.	Odbiór pism przez pełnomocnika	504

Rozdział II

Czynności pełnomocnika w toku postępowania sadowoadministracyjnego	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

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 sądownoadministracyjnym, 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. Odmienna reguła obowiązuje w odniesieniu do sporządzenia skargi kasacyjnej, zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego, 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 sądownoadministracyjnych

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. Łaszczycyca, 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 sądowno-administracyjnym. Stanowi ona niewątpliwie jedną z gwarancji realizacji prawa do sądu oraz zasady rzetelnego postępowania. Szczególnie pożądanym jest udział w postępowaniu sądowno-administracyjnym 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 sądowno-administracyjnym 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 sądowno-administracyjnego, 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 sądownoadministracyjnego. Udział pełnomocnika procesowego w postępowaniu niejednokrotnie bywa nieoceniony. Nawet jeśli pełnomocnik nie dysponuje wiedzą fachową, zwykle nie jest bezpośrednio zainteresowany wynikiem postępowania, co pozwala mu na dokonanie racjonalnej oceny sytuacji i podjęcie właściwych czynności procesowych na danym etapie postępowania.

Przepisy dotyczące pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym nie regulują w wyczerpujący i pełny sposób wszystkich kwestii związanych z tą instytucją. Z tej przyczyny, dokonując jej analizy, trzeba sięgać pomocniczo, w zakresie nieuregulowanym, do przepisów Kodeksu cywilnego (art. 95 i n.) oraz Kodeksu postępowania cywilnego (art. 86 i n.), oczywiście z uwzględnieniem specyfiki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (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 sądownoadministracyjnym i wobec tego nie ma podstaw do jakiegokolwiek odwoływania się w tym zakresie do przepisów k.p.c. (postanowienie WSA w Warszawie z 3.06.2008 r., I SAB/Wa 34/08, LEX nr 493857).
3. Art. 40 p.p.s.a. może mieć zastosowanie wówczas, gdy chodzi o ocenę zakresu, czasu trwania i skutków umocowania szerszego niż pełnomocnictwo, o którym mowa w art. 36 p.p.s.a. Jeżeli pełnomocnictwa przedstawione przy skardze i w wyniku wezwania sądu nie obejmowały upoważnienia do działania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, może co za tym idzie nie mogły wykraczać one poza pełnomocnictwo określone w art. 36 p.p.s.a. W związku z tym odwoływanie się do ich treści i przepisów prawa cywilnego dla określenia zakresu umocowania jest nieuzasadnione (postanowienie NSA z 23.01.2008 r., II GSK 361/07, LEX nr 471052).

Rozdział II

POJĘCIE PEŁNOMOCNICTWA

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

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

O pełnomocnictwie można mówić w różnych znaczeniach, określając w ten sposób moc prawną reprezentowania, czynność prawną polegającą na umocowaniu pełnomocnika, stosunek prawny łączący mocodawcę z pełnomocnikiem, jak również sam dokument umocowania, jeśli pełnomocnictwo zostało udzielone w formie pisemnej (por. A. Szpunar, *Udzielenie pełnomocnictwa*, PS 1993/9, s. 18). Podzielałam pogląd, że pełnomocnictwem we właściwym znaczeniu jest wyłącznie moc prawną 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. Ciepła [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 sądownoadministracyjnym) 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).

W książce zostały omówione najważniejsze etapy administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem tematyki środków zaskarżenia.

Opracowanie zostało podzielone na trzy części:

- w części pierwszej dokonano analizy teoretycznoprawnej instytucji pełnomocnictwa procesowego, a w szczególności kwestii ustanowienia pełnomocnika i jego skutków procesowych, zakresu pełnomocnictwa i jego wygaśnięcia;
- w części drugiej szczegółowo przedstawiono czynności pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym od momentu jego wszczęcia, do zakończenia postępowania decyzją ostateczną, jak również w ramach wewnątrzadministracyjnych postępowań nadzwyczajnych;
- w części trzeciej omówiono czynności pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym, zwracając szczególną uwagę na kwestie przygotowania pism procesowych, zarówno inicjujących postępowanie sądowe (skargi i sprzeciwu), jak również pism inicjujących postępowania wpałkowe w toku postępowania sądownoadministracyjnego oraz pism procesowych zawierających środki zaskarżenia orzeczeń sądowych.

Publikacja jest przeznaczona głównie dla profesjonalnych pełnomocników – adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych i rzeczników patentowych. Będzie ona stanowiła także cenną pomoc dla osób przygotowujących się do prawniczych egzaminów zawodowych.

Hanna Knysiak-Sudyka – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz sędzieja Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Jest specjalistką w zakresie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, autorką wielu opracowań naukowych z tej dziedziny prawa (mi.in. monografie, komentarzy, podręczników, artykułów, glos).



9 788381 878944 W01P01

ISBN 978-83-8187-894-4



9 788381 878944

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL