

## PEŁNOMOCNICTWO DOMNIEMANE W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

I. W postępowaniu administracyjnym, podobnie jak i w innych postępowaniach, zasadą jest dokonywanie czynności procesowych bezpośrednio przez stronę postępowania. W wyjątkowych jednak sytuacjach, spowodowanych względami obiektywnymi, niezależnymi od strony (np. brak zdolności prawnej strony) czy też subiektywnymi (np. chęć korzystania z fachowego zastępcy) przepisy prawa procesowego dopuszczają możliwość korzystania z instytucji zastępcy procesowego (przedstawiciela). Zastępca uzyskuje kompetencję do działania na podstawie bądź przepisu ustawy (przedstawicielstwo ustawowe) bądź oświadczenia reprezentowanego (pełnomocnictwo). Czynność prawna (w tym i procesowa), dokonana zastępcę w granicach tej kompetencji (umocowania) pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (art. 95 § 2 KC). W myśl teorii reprezentacji (przyjmowanej w prawie polskim), w razie dokonania czynności prawnej przez przedstawiciela, przedstawiciel składa własne oświadczenie woli (on dokonuje czynności prawnej), tyle że czyni to w imieniu reprezentowanego i z bezpośrednimi skutkami dla reprezentowanego.

W świetle przepisów KPA można przyjąć, że zastępstwo procesowe przybierające postać pełnomocnictwa obejmuje dwie jego postaci. Pierwsza z nich to pełnomocnictwo „zwykłe”, oparte na wyraźnym umocowaniu strony wyrażonym na piśmie albo zgłoszonym do protokołu. Drugie z nich to pełnomocnictwo domniemane, gdzie brak takiego umocowania, natomiast organ prowadzący postępowanie może przyjąć jego istnienie, o ile zostaną spełnione ustawowe przesłanki określone w art. 33 ust. 4 KPA. Pełnomocnictwo to oparte jest na ustawowym domniemaniu. Różni się ono zatem od pełnomocnictwa dorozumianego<sup>1</sup>, które zachodzi wówczas, gdy zachowaniu się mocodawcy można przypisać, zgodnie z ustalonymi dyrektywami wykładni oświadczeń woli, znaczenie udzielenia pełnomocnictwa<sup>2</sup>.

Istota pełnomocnictwa domniemanego polega na tym, że w sprawach mniejszej wagi organ administracji państwowej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony (art. 33 § 4 KPA).

Organ może nie żądać przedłożenia pełnomocnictwa jeśli spełnione są kumulatywnie następujące przesłanki:

1 M. Piekarski, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Warszawa 1972, t. I, s. 236.

2 A. Szpunar, *Udzielenie pełnomocnictwa*, „Przebieg Sądowy”, 1993, nr 9, s. 33.

- a) przedmiotem postępowania jest sprawa mniejszej wagi,
- b) pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony,
- c) nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

Co do zasady pełnomocnictwo powinno być udzielone wprost, a wyjątkiem jest pełnomocnictwo domniemane<sup>3</sup>. Ma ono wyjątkowy charakter jeszcze z innych powodów, bowiem obejmuje wyłącznie osoby fizyczne (na co wskazuje krąg domniemanych pełnomocników), zastosowanie tej instytucji związane jest ze spełnieniem łącznie trzech przesłanek (ocennych) i wreszcie-skorzystanie z możliwości dopuszczonej tym przepisem poddane jest uznaniu administracyjnemu<sup>4</sup>.

Wedle współczesnych poglądów, przyjmowanych w doktrynie prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym, uznanie administracyjne jest konstrukcją prawną pozwalającą organowi na wybór konsekwencji prawnych sytuacji, do której odnosi się hipoteza normy prawnej<sup>5</sup>. Zaistnienie w związku z tym przesłanek określonych w art. 33 § 4 KPA stanowi jedynie warunek podjęcia rozstrzygnięcia o skorzystaniu, bądź też nie z możliwości uznania za pełnomocnika domniemanego określonej osoby. Sens uznania polega w tym przypadku na tym, iż do organu administracji będzie należało rozstrzygnięcie w tym względzie. Mimo spełnienia wszystkich przesłanek organ może nie uznać takiej osoby za pełnomocnika i zażądać w konsekwencji tego, umocowania formalnego (na piśmie albo zgłoszonego do protokołu). Podstawową dyrektywą wyboru dokonywanego przez organ będzie kwestia zapewnienia właściwej reprezentacji strony postępowania.

Podobne rozwiązanie, aczkolwiek z pewnymi ograniczeniami, przyjmuje Ordynacja podatkowa<sup>6</sup>. W poszczególnych wynikających w toku postępowania kwestiach mniejszej wagi organ podatkowy może nie żądać pełnomocnictwa, jeżeli pełnomocnikiem jest małżonek strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu jego upoważnienia do występowania w imieniu strony (art.137 § 3a ).

Ograniczenia tego pełnomocnictwa domniemanego, w stosunku

3 J.Borkowski w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J.Borkowskiego. Warszawa 1985, s. 123.

4 E.Iserzon (w) E.Iserzon, J.Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego.Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. 4, Warszawa 1970, s.113.

5 M.Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 157.

6 Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, DzU. Nr 137, poz. 926 ze zm. Pierwotny tekst Ordynacji podatkowej przewidywał jedynie pełnomocnictwo zwykłe, natomiast zmiana w tym zakresie polegająca na wprowadzeniu konstrukcji pełnomocnictwa domniemanego nastąpiła z dniem 1 stycznia 2003 r. na mocy art. 1 pkt. 108, lit. „a” ustawy z dn. 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 169, poz. 1387.

do art. 33 § 4 KPA, odnoszą się do zakresu umocowania (nie „sprawy”, ale poszczególne „kwestie” mniejszej wagi) oraz do kręgu podmiotów jakie mogą pełnić rolę pełnomocnika (tylko małżonek strony). Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, iż jego kompetencje są aktualne jedynie „w toku postępowania”, a więc w ramach sprawy podatkowej która już zawiąsała.

Pełnomocnik nie będzie uprawniony w związku z tym do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, wniosków o rektyfikację rozstrzygnięć oraz do składania w imieniu strony zwyczajnych i nadzwyczajnych środków prawnych.

Instytucję pełnomocnictwa domniemanego przewidywało także RPA.<sup>7</sup> w art. 11 ust. 4. Organ prowadzący postępowanie mógł nie żądać pełnomocnictwa, jeżeli zastępcami osób interesowanych byli członkowie rodziny, osoby należące do wspólnego gospodarstwa domowego lub ich pracownicy, a władza nie miała wątpliwości co do istnienia i zakresu uprawnienia do zastępstwa.

**II.** Pełnomocnictwo domniemanie stanowi jedną z postaci zastępstwa procesowego, pozostającego procesową formą przedstawicielstwa materialnoprawnego. Odpowiadać winno zatem ogólnym wymogom tych instytucji, zachowując jednak swój szczególny charakter.

Mianem zastępstwa (przedstawicielstwa) określane są w prawie sytuacje, w przypadku których w czynności prawnej zamiast podmiotu uprawnienia, obowiązku lub innego położenia prawnego, którego dana czynność dotyczy, bierze udział inny podmiot<sup>8</sup>. Zastępca (przedstawiciel) może działać w imieniu zastąpionego, albo w imieniu własnym. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z zastępstwem bezpośrednim, a w drugim – z zastępstwem pośrednim. Zastępstwo bezpośrednie może przybrać dwojaką postać: przedstawicielstwa ustawowego, bądź pełnomocnictwa opierającego się na oświadczeniu woli zastępowanego<sup>9</sup>. Jeśli zastępstwo realizowane jest w postępowaniu określamy go jako „zastępstwo procesowe”.

Instytucja zastępstwa procesowego wiąże się z faktem, iż w postępowaniu niejednokrotnie występuje potrzeba (obiektywna bądź subiektywna) zastępstwa strony przy podejmowaniu czynności procesowych. W celu realizacji takich potrzeb przepisy prawa dopuszczają skuteczne dokonywanie

7 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. R.P. Nr 36, poz. 341.

8 W. Broniewicz, *Podstawienie procesowe*, w: „*Nauki Humanistyczno-Społeczne*”, seria 1, z. 31, Łódź 1963, s. 145.

9 Por. A.Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001.

czynności procesowych w zastępstwie osoby bezpośrednio zainteresowanej. Transponując na grunt procesowy ogólną zasadę przedstawicielstwa określoną w art. 95 § 1 KC przyjąć trzeba, że z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, albo wynikających z właściwości czynności procesowych, można dokonać czynności procesowej przez zastępcę procesowego. Czynność procesowa dokonana przez zastępcę w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla zastępowanego.

Zastępstwo procesowe może mieć postać zastępstwa czynnego (kiedy zastępca składa oświadczenie woli w imieniu reprezentowanego) jak i biernego (kiedy jest odbiorcą oświadczenia woli w imieniu reprezentowanego)<sup>10</sup>. Na obszarze postępowania administracyjnego charakterystyczny będzie ścisły związek obu tych postaci zastępstwa, ze względu na układ czynności procesowych, stanowiących pewien ciąg zdarzeń procesowych, następujących w określonej kolejności po sobie. Czynności procesowe strony, w pewnej części, stanowią reakcję na czynności organu. Przeplatają się zatem w postępowaniu momenty zastępstwa „biernego” i „czynnego”.

**III.** W doktrynie prawa cywilnego zostały wypracowane pewne zasady dotyczące wymogów, jakie powinno spełniać prawidłowe zastępstwo. Do pełnomocnictwa domniemanego donosić należy takie same wymogi jak się to czyni wobec każdej formy zastępstwa procesowego, z pewnymi jednak modyfikacjami wynikającymi z charakteru tego pełnomocnictwa.

### **1) zastępca winien dysponować umocowaniem do działania w imieniu reprezentowanego<sup>11</sup>**

Uprawnienia zastępcy procesowego mają charakter wtórny wobec uprawnień strony. Podmiotem legitymowanym pierwotnie do dokonania określonych czynności procesowych jest strona, natomiast uprawnienia zastępcy powstają na skutek umocowania przez osobę pierwotnie kompetentną, bądź na podstawie przepisów ustawy. Wyjątkowo przepisy procesowe pozwalają na przyjęcie domniemania istnienia umocowania przy spełnieniu określonych w ustawie przesłanek.

Mamy tutaj do czynienia z sytuacją, kiedy nie ma wyraźnego oświadczenia woli strony o udzieleniu pełnomocnictwa, natomiast ze względu na spełnienie przewidzianych w tym przepisie przesłanek, a w szczególności domniemanie „upoważnienia do występowania w imieniu strony”, organ prowadzący postępowanie przyjmuje, iż takie umocowanie istnieje. O ile

<sup>10</sup> A.Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972, s. 290.

<sup>11</sup> B.Gawlik, w: *System prawa cywilnego*, pod red. S.Grzybowskiiego, Wyd. 2. t. 1, Wrocław 1985, s. 749 i nast.

powstaną wątpliwości co do charakteru sprawy, rzeczywistego reprezentowania interesów strony, jak też w zakresie umocowania, organ powinien żądać przedłożenia pełnomocnictwa na piśmie<sup>12</sup>.

Jak podkreśla W. Kałuski, „władza nie może tu mieć wątpliwości co do istnienia i zakresu uprawnienia do zastępstwa, czyli że w tym ostatnim przypadku upoważnienie musi być, tylko nie koniecznie na piśmie”<sup>13</sup>. Władza nie będzie miała tych wątpliwości, o ile będzie wiedziała o istnieniu i zakresie pełnomocnictwa. Może np. wiedzieć o pełnomocnictwie pisemnym, lecz nie mieć w aktach sprawy odpowiedniego dowodu, może uznać za wiarygodnie oświadczenie pełnomocnika, że posiada pełnomocnictwo ustne udzielone jednak nie wobec władzy, bez sporządzenia protokołu, lub wreszcie przyjąć istnienie pełnomocnictwa na podstawie faktu, że dana osoba zwykle zastępuje daną stronę w sprawach administracyjnych<sup>14</sup>.

Pisemne ujęcie pełnomocnictwa domniemanego nie jest oczywiście wymagane, tym niemniej dla porządku należy go zawsze dokonać poprzez adnotację w aktach sprawy<sup>15</sup>.

## 2) obowiązek działania zastępcy w interesie reprezentowanego

Ze względu na aksjologiczne założenia instytucji przedstawicielstwa, zastępca procesowy powinien czynić użytek ze swoich uprawnień w interesie reprezentowanego. Działanie sprzeczne z tym interesem uchyla aksjologiczną podstawę umocowania<sup>16</sup>. Zatem kompetencja do działania w imieniu reprezentowanego powinna przysługiwać pełnomocnikowi domniemanemu (jak każdemu zastępcy) tylko w takim zakresie, w jakim jej wykonywanie byłoby zgodne z obowiązkami działania zastępcy w interesie zastępowanego.

## 3) jawność działania zastępcy w cudzym imieniu

Czynność procesowa dokonana przez zastępcę w granicach jego umocowania wywołuje skutki bezpośrednio w sferze prawnej reprezentowanego tylko wtedy, gdy zastępca działa w sposób wyraźny (co do zasady – przyp. A.M.) w imieniu reprezentowanego<sup>17</sup>. Dla skuteczności działań zastępcy procesowego wymagane jest ujawnienie w czym imieniu są one podejmowane i kogo mają dotyczyć jej skutki (jawność pełnomocnictwa). Jest

12 J. Borkowski (w:) KPA pod red. J. Borkowskiego, s. 125.

13 W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929, s. 45.

14 W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 58.

15 J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 79.

16 B. Gawlik w: *System prawa...*, s. 755.

17 M. Pazdan w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1997, s. 289

to podyktowane koniecznością ochrony osób, względem których przedstawiciel składa lub od których odbiera oświadczenia woli. W postępowaniu administracyjnym wiązać się to będzie z kwestią skuteczności czynności procesowych. Jeśli zastępca nie ujawni, że działa w imieniu i na rzecz zastępowanego, to czynności takie wobec strony nie wywołują żadnych skutków procesowych. Skutki takie aktualizują się w sferze prawnej zastępcy, a nie reprezentowanego<sup>18</sup>.

#### 4) zdolność zastępcy do reprezentacji

Konstrukcja zastępstwa zakłada samodzielne podejmowanie czynności prawnych (w tym i procesowych) przez zastępcę, ze skutkami dla reprezentowanego (teoria reprezentacji). Kompetencja do działania w cudzym imieniu może być udzielona tylko takiej osobie, która w ogóle jest zdolna do dokonywania czynności prawnych. Nie przesądza to jednak o rozstrzygnięciu, czy i w jaki sposób zakres zdolności do czynności prawnych (pełna, ograniczona) wpływa na zdolność do reprezentowania. Przepis art. 33 par. 1 KPA wymaga od pełnomocnika posiadania zdolności do czynności prawnych, przy czym nie ogranicza tego wymogu do pełnej zdolności do czynności prawnych<sup>19</sup>. Z tego względu przyjmuje się, iż pełnomocnikiem może być osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych<sup>20</sup>. Można zgodzić się z taką tezą czyniąc jedno istotne zastrzeżenie. Osoba taka dysponuje ograniczoną zdolnością do reprezentacji zakresie spraw, w którym traktowana jest jako podmiot posiadający pełną zdolność do czynności prawnych. Natomiast jej zdolność do reprezentacji podlega wyłączeniu w odniesieniu do takich czynności procesowych, które wymagają zgody przedstawiciela ustawowego<sup>21</sup>.

#### 5) działanie zastępcy w granicach umocowania

Zakres umocowania ma charakter pochodny w tym znaczeniu, że powinien mieścić się w zakresie działania podmiotu reprezentowanego, jak również z tego względu, że musi on wynikać z odpowiedniego aktu umocowania. Czynności podjęte poza zakresem umocowania nie spełniają podstawowego wymogu zastępstwa – zastępca nie działa w imieniu reprezentowanego. W przypadku pełnomocnictwa domniemanego ze względu na brak aktu pełnomocnictwa, granice umocowania są trudne do określenia. To na organie prowadzącym postępowanie będzie ciążył obowiązek czuwania, aby w sytuacjach budzących wątpliwość uzyskać stanowisko strony.

18 M. Bączyk, *Skutki prawne nieujawnienia pełnomocnictwa*. „PiP” 1975, nr 7, s. 103.

19 Inaczej niż w ustawie – Ordynacja podatkowa, gdzie przepis art. 137 par. 1 wymaga od pełnomocnika pełnej zdolności do czynności prawnych.

20 J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 254.

21 A. Matan, *Zastępstwo procesowe...*, s. 80 i nast.

## 6) zakaz dokonywania przez zastępcę czynności procesowych z „sąmym sobą”

Podejmowanie przez zastępcę procesowego czynności „z samym sobą” w postępowaniu administracyjnym związane jest to z pełnieniem przez zastępcę funkcji pracownika organu prowadzącego postępowanie albo z wielością stron w procesie. W obu sytuacjach możemy mieć do czynienia z kolizją interesów.

W pierwszym przypadku łączenie takich ról jest niedopuszczalne. Pracownik organu podlega obligatoryjnemu wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której albo był, albo jest przedstawicielem jednej ze stron (art. 24 § 1 pkt. 4 KPA). Ograniczenie idzie jeszcze dalej, bowiem odnosi się również do sytuacji, kiedy przedstawicielem jest małżonek pracownika, krewny i powinowaty do drugiego stopnia oraz osoba związana z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Pojęcie przedstawiciela użyte w tym przepisie obejmuje tak przedstawicieli ustawowych, jak i pełnomocników, w tym domniemanych.

Przypadek drugi wiązać się będzie z takim stanem rzeczy, w którym zastępca procesowy jednej ze stron jest jednocześnie stroną tego postępowania, albo też zastępuje dwie lub więcej stron o sprzecznych interesach. W doktrynie postępowania cywilnego przyjmuje się zasadę niedopuszczalności udzielenia umocowania temu samemu pełnomocnikowi przez obie strony postępowania do równoczesnego działania w ich imieniu w tej samej sprawie<sup>22</sup>. Pełnomocnik działa w procesie za stronę, z obowiązkiem reprezentowania jej interesów. Zatem w sytuacji sprzeczności interesów kumulacja w osobie pełnomocnika różnych ról procesowych powoduje, że interesy te z natury rzeczy nie mogą być właściwie reprezentowane. Zasadę tę, ze względu na istotę zastępstwa procesowego, należy przyjąć w postępowaniu administracyjnym. Obejmuje ona również pełnomocnictwo domniemane. Co za tym idzie pełnomocnik domniemany nie może reprezentować w postępowaniu stron o sprzecznych interesach, nie może reprezentować drugiej strony (stron) pozostając stroną tego postępowania (o ile występuje sprzeczność interesów). Trudno zgodzić się z poglądem, że w przypadku uprawdopodobnienia, że pełnomocnik strony może być zainteresowany wynikiem postępowania, organ powinien zażądać pełnomocnictwa<sup>23</sup>. Nawet udzielenie umocowania na piśmie nie powoduje konwalidacji działań pełnomocnika w świetle przyjętej zasady.

22 J. Sobkowski, *Pełnomocnictwo procesowe, jego istota, powstanie i zgaśnięcie*, Poznań 1967, s. 168 i nast.

23 A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 301.

IV. W przypadku pełnomocnictwa zwykłego zastępcą może być każda osoba fizyczna, natomiast w odniesieniu do pełnomocnictwa domniemanego ustawodawca zawęży krąg osób, które mogą być uznane za zastępcę. Do organu prowadzącego postępowanie, ze względu na konieczność wyjaśnienia użytych w art. 33 § 4 KPA pojęć, należy ocena, kto jest „członkiem najbliższej rodziny” oraz „domownikiem” strony. Pewną wskazówkę interpretacyjną odnośnie ustalenia zakresu pierwszego z tych pojęć może stanowić przepis art. 83 KPA, posługujący się terminem osób „bliskich”<sup>24</sup>. Zalicza do nich: małżonka strony, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo strony, jej powinowatych pierwszego stopnia oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Oczywiście do zakresu pojęcia „członek najbliższej rodziny” nie będą wchodzić opiekun i kurator, natomiast obejmuje ono pozostałe osoby tam wymienione.

Pojęcie „domownika” strony wyjaśnia orzecznictwo sądowe dotyczące regulacji zawartych w art. 43 KPA (problem doręczenia zastępczego do rąk „dorosłego domownika”). Najpełniej czyni to postanowienie SN z 13 listopada 1996 r., zgodnie z którym: „Status domownika adresata pisma (art. 43 KPA) mają zamieszkujący z nim w jednym mieszkaniu lub domu jego dorośli krewni i powinowaci, niezależnie od tego, czy równocześnie prowadzą z nim wspólne gospodarstwo domowe. Natomiast osoby obce adresatowi nie są jego domownikami, nawet gdy mieszkają w tym samym mieszkaniu (np. jako lokatorzy lub sublokatorzy), chyba że zostały przez adresata włączone do wspólnoty domowej i prowadzą z nim (jego rodziną) wspólne gospodarstwo domowe”<sup>25</sup>. Szczególne znaczenie mieć będzie druga część przytoczonego orzeczenia, odnosząca się do kategorii domowników nie będących krewnymi strony (adresata pisma), wskazująca na włączenie takiej osoby do wspólnego gospodarstwa domowego. Podobne stanowiska przyjmowano na tle regulacji r.p.a. w doktrynie oraz orzecznictwie<sup>26</sup>. Za domownika adresata uznano m.in. narzeczoną adresata, przebywającego w jego mieszkaniu podczas czasowego za granicą.<sup>27</sup> Ze względu na wyjątkowy charakter tej instytucji pojęcie domownika należy interpretować zawężająco<sup>28</sup>.

V. Za przedmiot pełnomocnictwa domniemanego (podobnie jak pełnomocnictwa zwykłego) uznać należy „działania” strony w postępowaniu

24 Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 4 zmienione, Warszawa 1999, s.149.

25 Post. SN z 13.11.1996 r., III RN 27/96, OSNAPiUS 1997, nr 11, poz. 187.

26 J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz-podręcznik*, Warszawa 1948, s. 103; Wyrok NTA z 1.04.1930 r., 1 rej. 1768/26.

27 Post. NSA z 18.1.1995, SA/Łd 2865/94, niepubl.

28 Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 163.

administracyjnym<sup>29</sup>. W swej zasadniczej części działania obejmują czynności procesowe strony tj. uzewnętrznione, oparte na świadomej woli zachowania, podejmowane na podstawie przewidzianych przez obowiązującą ustawę procesową uprawnień lub w wypełnianiu obowiązków procesowych, w formie procesowej, w celu wywołania określonych skutków prawnych przez ustawę unormowanych<sup>30</sup>. Skutek ich przejawia się w kształtowaniu postępowania, albo w dostarczeniu materiału tworzącego stan faktyczny wiążącego się z ukształtowaniem lub zahamowaniem procesu.

W ramach czynności procesowych podstawowe znaczenie przypisać należy tzw. „procesowym oświadczeniom woli”, stanowiącym sposób wyrażania żądań, zwłaszcza wiążących, co do przedmiotu postępowania i czynności organu prowadzącego postępowanie (wnioski dotyczące zakresu przedmiotu postępowania i treści rozstrzygnięcia, wnioski i specyficzne oświadczenia odnoszące się do przebiegu postępowania głównego jak również postępowań incydentalnych, dyspozycje polegające na rozporządzeniu przedmiotem postępowania oraz wnioski obejmujące zaskarżanie rozstrzygnięć)<sup>31</sup>.

Przedmiot zastępstwa procesowego obejmuje również „procesowe oświadczenia wiedzy” (twierdzenia oraz oświadczenia się na twierdzenia organu tak pozytywne jak i negatywne) oraz procesowe czynności faktyczne (podejmowane w wyniku czynności procesowo-technicznych organu prowadzącego postępowanie)<sup>32</sup>.

Czynności procesowe strony mają charakter fakultatywny. W kontekście obowiązku działania zastępcy procesowego w interesie strony przyjąć należy, że podejmowanie czynności, które służą realizacji tego interesu, nie może zależeć od dobrej woli zastępcy. Będą one obligatoryjne w tym znaczeniu, że zastępca procesowy w ramach należytej reprezentacji strony powinien je podejmować. Zatem są one fakultatywne dla strony, natomiast obligatoryjne dla zastępcy.

Zastępstwo procesowe ma zasadniczo charakter „czynny”. Natomiast w stosunku do czynności organu prowadzącego postępowanie, podejmowanych wobec strony, przybiera postać zastępstwa „biernego”.

**VI. O zakresie uprawnień pełnomocnika domniemanego przesadzają trzy okoliczności: po pierwsze – ograniczenie do „spraw mniejszej wagi”. Po drugie – wyłączenie możliwości działania przez zastępcę procesowego**

29 Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może „działać” przez pełnomocnika.

30 J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony swoich praw w sądowym postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 55.

31 W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 250.

32 A. Matan, *Zastępstwo procesowe...*, s. 120.

ze względu na charakter czynności wymagając osobistego działania strony i po trzecie – wola mocodawcy .

Ze względu na określenie „sprawa mniejszej wagi”<sup>33</sup> może powstać wątpliwość czy zakres domniemanego pełnomocnictwa musi obejmować całą „sprawę administracyjną”, czy też jedynie jej część. Należy podzielić pogląd A. Wróbla, wedle którego pojęcie to oznacza sprawę stanowiącą przedmiot postępowania administracyjnego<sup>34</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, iż tam gdzie ustawodawca chciał ograniczyć zakres pełnomocnictwa domniemanego do czynności postępowania (art. 137 § 3a Ordynacji podatkowej), wyraźnie to sprecyzował. Sprawa mniejszej wagi to taka, która nie pociąga za sobą poważniejszych skutków (np. otrzymanie wezwania, przeglądanie akt)<sup>35</sup>. W orzecznictwie NSA takiego charakteru nie przyznaje się m.in. wrzuceniu się lokalu mieszkalnego, którego najemcami byli małżonkowie<sup>36</sup>.

Ponieważ pełnomocnik działa w imieniu strony i za nią, to w zasadzie wszystkie czynności jakie zgodnie z k.p.a. może podejmować strona, będzie władny dokonywać również pełnomocnik<sup>37</sup>. Zarówno czynności władzy wobec pełnomocnika jak i pełnomocnika wobec władzy mają bezpośrednie skutki prawne dla strony<sup>38</sup>. Ograniczenia w tym zakresie wiązać się jednak mogą z charakterem pewnych czynności, wymagających osobistego działania strony lub ograniczeniami wynikającymi z ustawy. Przepis art. 32 KPA nie ogranicza zdolności strony do ustanowienia pełnomocnika i do działania przez niego w takich sprawach, w których poszczególne czynności będzie musiała strona dokonać osobiście<sup>39</sup>. Jednakowoż 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<sup>40</sup>. Przykładowo za

33 Przykład historyczny, aczkolwiek interesujący sprawy nie będącej sprawą mniejszej wagi podaje K. Błaszczynski (*Postępowanie administracyjne*, Poznań 1928, s.23): „Podpisanie przez żonę protokołu karnego w myśl art. 51 ustawy z dn. 14 maja 1928 r. w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego o wykonywaniu osobistego zajęcia przemysłowego przez męża nie rodzi dla niego skutków prawnych, jeśli brak dowodów, że żona uprawniona była do składania w zastępstwie męża wiążących oświadczeń” (wyrok NTA z 4.12. 1926 l. Rej. 583/25).

34 A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, s. 301.

35 J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 80.

36 Wyrok NSA z 30.1.1985 r., I S.A. 974/84, ONSA 1985, nr 1, poz. 4.

37 R. Daniec, *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym*. „Palestra” 1981, nr 10-12, s. 72.

38 W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym...*, s.60.

39 E. Iserzon, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, maszynopis w INP PAN, s. 35.

40 J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 232.

czynność, która ze względu na swój charakter wyłączałaby możliwość zastąpienia przez pełnomocnika, nie uznaje się zapoznania strony z materiałem dowodowym. Jeśli zatem organ poprzestanie na zapoznaniu pełnomocnika z materiałem dowodowym w sytuacji, gdy strona przedłożyła zwolnienie lekarskie, to nie można tego uznać za uniemożliwienie działania strony<sup>41</sup>.

Ocena, czy charakter czynności procesowych wymaga osobistego działania strony, należy do organu administracji publicznej, który wzywa stronę do podjęcia takiego działania. Jeśli strona nie została wezwana przez organ do osobistego działania, nie musi działać osobiście, lecz może zostać zastąpiona przez pełnomocnika w dokonywaniu danej czynności<sup>42</sup>. Poza tym są pewne czynności, które niejako „z natury rzeczy” będzie mogła podejmować jedynie strona. Chodzi tu m.in. o poddanie się przesłuchaniu stron na mocy art. 86 KPA, czy też stawienie się w przypadku konieczności ustalenia przez organem tożsamości osoby, jej stanu fizycznego lub kwalifikacji intelektualnych<sup>43</sup>.

W przypadku pełnomocnictwa domniemanego „nieujawniona” wola strony, w istocie rzeczy, nie decyduje o jego zakresie. Jeśli organ administracji nie żąda pełnomocnictwa, to tym samym zakłada, iż pełnomocnik będzie uprawniony do podejmowania w imieniu strony wszystkich czynności procesowych wiążących się ze sprawą. Dopuścić jednak należy możliwość ograniczenia tego pełnomocnictwa na mocy wyraźnej dyspozycji strony. Zatem wola strony miałaby znaczenie nie tyle dla pozytywnego określenia zakresu pełnomocnictwa, ale dla wyłączenia z tego zakresu pewnych czynności procesowych (inaczej niż w przypadku pełnomocnictwa zwykłego).

Zakres pełnomocnictwa zwykłego „może obejmować upoważnienie do prowadzenia wszelkich spraw w imieniu strony w postępowaniu administracyjnym lub do prowadzenia poszczególnych spraw (np. sprawy o wydanie pozwolenia budowlanego lub wodnoprawnego), albo też ich części (np. reprezentowanie strony w takich sprawach jedynie w postępowaniu odwoławczym) bądź tylko do niektórych czynności procesowych (np. zastępowanie strony na rozprawie, na której rozpatrywane będzie jej odwołanie w sprawie cofnięcia przydziału lokalu)”<sup>44</sup>. W związku z tym, w postępowaniu administracyjnym wzorem postępowania cywilnego, przyjmuje się następujące formy pełnomocnictwa procesowego<sup>45</sup>:

41 Wyrok NSA z 19.02.98, I S.A./Po 803/97, niepubl.

42 Tak A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, s. 296.

43 E. Iserzon w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania...*, s. 111.

44 J. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 128 i 129. Ostatni przykład jest nieaktualny ze względu na cywilnoprawny charakter najmu lokali, ale nie zmienia to oczywiście podanej zasady.

45 J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 81.

- a) pełnomocnictwo procesowe, które może być „ogólne”, jeśli obejmuje wszystkie lub kilka spraw mocodawcy lub „szczególne”, udzielone do prowadzenia danej sprawy,
- b) pełnomocnictwo do niektórych tylko czynności procesowych.

Zakładając, że pojęcie „sprawa” użyte w art. 33 § 4 KPA oznacza sprawę indywidualną w rozumieniu art. 1 ust. 1 KPA, formy te można odnieść również do pełnomocnictwa domniemanego. Oczywiście pod warunkiem, iż pełnomocnik będzie zastępował stronę w sprawach mniejszej wagi, a organ prowadzący postępowanie nie będzie miał wątpliwości co do istnienia i zakresu jego upoważnienia.

K.p.a. nie przyjmuje rozwiązania analogicznego do zastosowanego w art. 91 k.p.c. Przepis ten określa w sposób wyczerpujący wszystkie uprawnienia pełnomocnika wynikające z pełnomocnictwa procesowego ogólnego lub szczególnego. Skutki przyjęcia takiej konstrukcji polegają na tym, że mocodawca nie musi określać zakresu pełnomocnictwa, bowiem jest on ustalony *ex lege*<sup>46</sup>. Jeśli akt pełnomocnictwa nie wymienia czynności procesowych domniemywa się, że udzielone zostało pełnomocnictwo procesowe<sup>47</sup>. Ustawowy zakres umocowania pełnomocnika w postępowaniu cywilnym powinien jednak stanowić punkt odniesienia także dla ustalenia zakresu umocowania pełnomocnika domniemanego, przy uwzględnieniu jego specyfiki. Obejmowałby on, generalnie rzecz ujmując, umocowanie do podejmowania w imieniu mocodawcy wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych<sup>48</sup>.

Pełnomocnik będzie uprawniony do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania (art. 61 KPA) oraz do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego<sup>49</sup>. Ma prawo do składania wniosków dowodowych (art. 78 § 1 KPA), brania udziału w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia (art. 79 § 2 KPA).

46 W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 5, Warszawa 1966, s. 148.

47 J. Gudowski w: *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t.1 pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 1997, s. 174.

48 Zgodnie z art. 91 k.p.c. pełnomocnictwo procesowe obejmuje z samego prawa umocowanie do: 1) wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych, nie wyłączając powództwa wzajemnego, skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego ich wniesieniem, jako też wniesieniem interwencji głównej przeciwko mocodawcy; 2) wszelkich czynności dotyczących zabezpieczenia i egzekucji; 3) udzielenia dalszego pełnomocnictwa procesowego adwokatowi lub radcy prawnemu; 4) zawarcia ugody; 5) zrzeczenia się roszczenia albo uznania powództwa, jeżeli czynności te nie zostały wyłączone w danym pełnomocnictwie; 6) odbioru kosztów procesu od strony przeciwnej.

49 R. Daniec, *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym...*, s. 73.

Pełnomocnik, analogicznie jak strona, ma obowiązek zawiadamiania organu administracji o zmianie swego adresu (art. 41 KPA), może złożyć wniosek o przywrócenie terminu (art. 58 KPA), może żądać dostępu do akt postępowania (art. 73 KPA). Może składać wnioski o rektyfikację decyzji lub postanowienia (art. 112 i 113 KPA).

Pełnomocnik będzie dysponował uprawnieniem do składania w imieniu strony zwyczajnych środków prawnych (odwołanie, zażalenie). Powinien być także zawiadamiany o wniesieniu odwołania, jeżeli odwołanie to wniosła inna strona biorąca udział w postępowaniu<sup>50</sup>.

Przepis art. 91 k.p.c. wskazuje na możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania i podejmowanie czynności procesowych wywołane jej wniesieniem. Instytucja wznowienia postępowania cywilnego odpowiada (w pewnym zakresie) instytucjom wznowienia postępowania i postępowaniu w sprawie nieważności decyzji administracyjnej. Można rozważać czy takie czynności procesowe jak wniosek o wznowienie postępowania, o stwierdzenie nieważności decyzji, o zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej będą sprawami mniejszej wagi i mogą wchodzić w zakres umocowania pełnomocnika domniemanego. Podobnie jak uprawnienie do składania wniosków związanych z nadzwyczajnymi środkami prawnym, takimi jak wniosek o odszkodowanie (art. 153 § 1 KPA, art. 160 § 1 KPA), wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji (art. 152 § 1 KPA, art. 159 § 1 KPA)<sup>51</sup>. Rozstrzygnięcie w tym względzie zależy od uznania organu prowadzącego postępowanie.

Problematyczna będzie także kwestia wyrażenia zgody przez pełnomocnika na uchylenie lub zmianę ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 KPA). Na dokonanie takiej czynności ze względu na jej materialny charakter, pełnomocnik powinien dysponować wyraźnym umocowaniem<sup>52</sup>.

Trudno natomiast przyjąć, że zakres pełnomocnictwa obejmuje prawo do zawarcia ugody w postępowaniu administracyjnym oraz cofnięcia wniosku o wszczęcie postępowania. W odniesieniu do wszystkich czynności polegających na rozporządzaniu procesem przez stronę kompetencja do ich podejmowania powinna wyraźnie wynikać z udzielonego umocowania. Czynności takie mają w istocie rzeczy skutek nie tylko procesowy, ale również materialny. Dotyczyć to będzie, poza wymienionymi, np. cofnięcia zgody na wszczęcie postępowania (art. 62 § 2 KPA), złożenia wniosku o umorzenie postępowania, cofnięcia odwołania, wyrażenia zgody na zmianę lub uchylenie decyzji uprawniającej.

50 R. Daniec, *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym...*, s. 73.

51 Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 148.

52 Podobnie R. Daniec, *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym*, s. 74.

Natomiast nie powinno budzić większych wątpliwości, iż pełnomocnik domniemany nie będzie uprawniony do reprezentowania strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W myśl art. 37 § 1 ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (Dz.U. nr 153, poz. 1270) pełnomocnik strony obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa<sup>53</sup>.

**VII.** Pełnomocnictwo domniemane wygasa na skutek określonych zdarzeń procesowych pozaprosesowych zdarzeń prawnych dotyczących osoby mocodawcy, pozaprosesowych zdarzeń prawnych dotyczących pełnomocnika albo na skutek wypowiedzenia<sup>54</sup>.

Zdarzeniem procesowym powodującym wygaśnięcie pełnomocnictwa domniemanego będzie osiągnięcie celu, któremu miało ono służyć. Cel pełnomocnictwa zostaje spełniony po ukończeniu czynności procesowych, do których dokonania domniemane umocowanie upoważniało.

Zdarzeniami pozaprosesowymi dotyczącymi mocodawcy powodującymi wygaśnięcie pełnomocnictwa będzie śmierć strony oraz utrata przez nią zdolności administracyjnoprawnej.

Do pozaprosesowych zdarzeń prawnych dotyczących pełnomocnika, które powodują wygaśnięcie pełnomocnictwa należy zaliczyć śmierć pełnomocnika oraz utratę przez niego zdolności procesowej.

Wreszcie pełnomocnictwo wygasa na skutek jego wypowiedzenia przez mocodawcę lub pełnomocnika. W pierwszym przypadku powinno to nastąpić na skutek wyraźnego oświadczenia woli zastępowanego, aczkolwiek dopuszczalne jest także *per facta concludentia*. Dotyczy to sytuacji kiedy mocodawca wezwany do udzielenia pełnomocnictwa na piśmie w określonym terminie tego nie czyni. Również pełnomocnik domniemany może złożyć oświadczenie o wypowiedzeniu pełnomocnictwa, albo też na skutek zaniechania wykonywania zastępstwa w sposób dorozumiany spowodować taki sam skutek.

**VIII.** Pełnomocnictwo domniemane stanowi odstępstwo do instytucji pełnomocnictwa zwykłego, możliwe do przyjęcia przy zaistnieniu przesłanek określonych w art. 33 § 4 KPA. Przesłanki te nie mogą podlegać interpretacji rozszerzającej, natomiast mimo ich spełnienia rozstrzygnięcie w tym względzie (tj. przyjęcia pełnomocnictwa domniemanego) należy do kompetencji organu administracji publicznej działającego w ramach uznania administracyjnego. Przepis, ustanawiający tę instytucję, nie nakłada

53 M. Masternak w M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowno-administracyjne*. Warszawa 2004, s. 99.

54 A. Matan, *Zastępstwo procesowe...*, s. 176.

bowiem na organ prowadzący postępowanie obowiązku jego uznawania<sup>55</sup>. Wyjątkowy charakter tego pełnomocnictwa powoduje, że organ administracji w razie wątpliwości powinien zażądać pełnomocnictwa odpowiadającego warunkom określonym w art. 33 § 2 KPA<sup>56</sup>.

Zgodzić się trzeba z poglądem wyrażonym przez J. Pokrzywnickiego, iż „Pełnomocnictwa nieformalne jako pewne surogaty należytego, powinno się traktować nader ostrożnie, mając na uwadze interes publiczny oraz interes stron. – Interes publiczny, – albowiem dopuszczenie w przewodzie administracyjnym pełnomocnika nie należycie wylegitymowanego stanowić może o uchyleniu decyzji i całą sprawę będzie trzeba rozpoczynać na nowo – interes strony, gdyż przez nieudolną lub złośliwą działalność pełnomocnika mogą uciepnieć ważne jej interesy, w sposób nie dający się w ogóle naprawić (np. przez przepuszczenie terminów zawitych) albo też przez działanie sposób pociągający dla strony szczególne trudności, lub koszty”<sup>57</sup>.

55 E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Wydanie drugie. Kraków 1937 r., 40.

56 W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, s. 58.

57 J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s.79-80.