



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 8 lipca 2021 r.

BADK.DPK.133.115.2021

P10-50/21	Data wpływu petycji 21 maja 2021 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 7 lipca 2021 r.

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

TEMAT

**ZMIANY W ZAKRESIE WNO SZENIA PODAŃ ORAZ
ZASAD UDZIELANIA PEŁNOMOCNI CTW**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Roman Jacek Arseniuk.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 33 oraz art. 63 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji postuluje wprowadzenie w art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego przepisu regulującego stan, gdy podczas działania strony zastępowanej przez pełnomocnika, w sytuacji zaistnienia możliwości wystąpienia po stronie stosunku obligacyjnego względem innych uczestników obrotu prawnego, pełnomocnictwo powinno być potwierdzone i podpisane przez funkcjonariusza publicznego.

Zmiany postulowane w art. 63 k.p.a dotyczą sytuacji składania przez stronę podania, które zdaniem autora petycji powinno być złożone w obecności i podpisane przez funkcjonariusza publicznego. Funkcjonariusz publiczny składałby wówczas oświadczenie o niewystąpieniu konieczności działania strony przez przedstawiciela ustawowego, własnoręczności podpisu strony, ustaleniu jej tożsamości oraz o autentyczności dokumentu potwierdzającego tożsamość. Zdaniem wnoszącego petycję, podobna regulacja powinna obowiązywać przy wnoszeniu podania ustnie do protokołu, prócz podpisu protokołu przez stronę stosowne oświadczenie powinno być złożone przez funkcjonariusza publicznego. Ponadto, w przypadku niemożności złożenia podpisu przez stronę podpis powinna złożyć osoba przez stronę do tego upoważniona, czyniąc stosowną adnotację potwierdzoną przez funkcjonariusza publicznego.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 16 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735) stanowi, że pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu, zaś pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

W art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego uregulowana została kwestia wnoszenia podań. Mogą być one wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej

przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej.

Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

Ponadto, szczegółowe regulacje dotyczące pełnomocnictwa oraz zasad jego udzielania i wykonywania wynikają z postanowień **ustawy z dnia 24 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny** (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740) oraz z **ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575).

INFORMACJE DODATKOWE:

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 96 k.c. umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo).

W postępowaniu administracyjnym – z uwagi na regulację zawartą w art. 30 § 2 i § 3 k.p.a. - strona musi być reprezentowana przez przedstawiciela ustawowego (strony będące osobami fizycznymi nieposiadające zdolności do czynności prawnych) lub przez przedstawiciela ustawowego lub statutowego (strony niebędące osobami fizycznymi). Ponadto, zgodnie z art. 32 k.p.a., strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.

Reprezentacja stron w postępowaniu administracyjnym może zatem wynikać wyłącznie z ustawy (przedstawicielstwo ustawowe) lub z woli strony (pełnomocnictwo). Przedstawicielstwo ustawowe wchodzi w grę, gdy strona nie ma zdolności do czynności prawnych (a zatem zdolności do ustanowienia pełnomocnika). Pełnomocnictwa udzielić może zaś wyłącznie strona, która taką zdolność posiada. Samo udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością prawną mocodawcy. Ustanowienie pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym nie wyklucza uprawnienia strony do działania we własnym imieniu; każda czynność procesowa strony w danym postępowaniu będzie bowiem albo uprzedzała, albo korygowała działania ustanowionego przez stronę pełnomocnika.¹

¹ K. Wąsowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 173.

Pomimo że nie wynika to z dyspozycji art. 32 k.p.a. pełnomocnictwo proceduralne może być ogólne albo szczególne. Pełnomocnictwo ogólne upoważnia pełnomocnika do prowadzenia wszelkich spraw mocodawcy, zaś pełnomocnictwo szczególne upoważnia do prowadzenia konkretnej sprawy albo do dokonywania określonych czynności w danym postępowaniu (por. art. 88 k.p.c. oraz art. 36 p.p.s.a.). Organ administracji publicznej powinien brać pod uwagę z urzędu rodzaj udzielonego przez stronę pełnomocnictwa w każdym stadium postępowania i nie powinien dopuścić do udziału w postępowaniu osoby, która albo w ogóle nie legitymuje się należytem pełnomocnictwem, albo pełnomocnictwo dotyczy innej sprawy niż rozstrzygana w postępowaniu, lub pełnomocnik zamierza podjąć czynności, do których nie jest umocowany.²

Udzielenie pełnomocnictwa poza postępowaniem administracyjnym ma wymiar materialnoprawny, zatem potwierdzenie pełnomocnictwa w prowadzonym postępowaniu jest obowiązkiem strony. Jeżeli inaczej nie zastrzeżono, pełnomocnictwo udzielone w ogólnym postępowaniu administracyjnym będzie obowiązywać zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i w postępowaniach nadzwyczajnych. Innymi słowy, z treści pełnomocnictwa powinien jasno wynikać jego zakres, tzn. jakich czynności, w jakim postępowaniu, przed jakim organem może dokonywać pełnomocnik w imieniu swojego mocodawcy. W pełnomocnictwie należy wskazać, czy obejmuje ono wszelkie czynności procesowe, czy też tylko niektóre z nich, a ponadto określić, czy dotyczy całego postępowania, czy też tylko określonego etapu. Nie można dowolnie interpretować zapisu pełnomocnictwa. Trzeba pamiętać, że to od mocodawcy zależy treść oraz zakres udzielonego pełnomocnictwa (VIII SA/Wa 451/10). Z uwagi zaś na to, iż uregulowania prawne w zakresie pełnomocnictwa zawarte w k.p.a. nie są kompletne, przy wyjaśnianiu sytuacji odnoszącej się do instytucji pełnomocnictwa należy posiłkowo stosować zasady wyrażone w k.c. Zwięzłość przepisów k.p.a. dotyczących pełnomocnictw wskazuje bowiem na to, że zamiarem ustawodawcy nie było sformalizowanie wymagań co do ustanowienia pełnomocnika (II OSK 1753/09).

Z kolei pominięcie prawidłowo ustanowionego pełnomocnika strony ma poważne konsekwencje procesowe. Stanowi z jednej strony naruszenie sformułowanej w art. 10 § 1 k.p.a. zasady czynnego udziału strony w postępowaniu; ponadto może stanowić przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego określoną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (I SA/OI 391/11).³

² A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze 2005, s. 317.

³ Mierzejewski Paweł, Wróbel Andrzej (red. nauk.), Kędziora Robert (red. meryt.).

Podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.⁴

OPRACOWAŁ

Arkadiusz Waszkiewicz

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁴ Wróbel Andrzej, Komentarz aktualizowany do art. 33 Kodeksu postępowania administracyjnego.