

Bartosz Majchrzak

"Osoba nieobecna" w rozumieniu art. 34 k.p.a.

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/4, 123-135

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Bartosz Majchrzak**

„OSOBA NIEOBECNA” W ROZUMIENIU ART. 34 K.P.A.

1. UWAGI WSTĘPNE

Słownik języka polskiego definiuje „nieobecność” jako nieprzebywanie (nieznajdowanie się) w jakimś miejscu, zwłaszcza w miejscu, w którym powinno się być o określonej porze¹. Celem niniejszego opracowania jest doprecyzowanie znaczenia tego pojęcia na gruncie art. 34 Kodeksu postępowania administracyjnego² (cytowany dalej jako k.p.a.), a zatem ustalenie zakresu podmiotów, których wspomniane „nieprzebywanie” dotyczy, miejsca, w którym te podmioty nie znajdują się oraz etapu postępowania administracyjnego, w którym stwierdzenie owego „nieprzebywania” ma znaczenie prawne.

Kodeks postępowania administracyjnego w sposób wyraźny odwołuje się do pojęcia „nieobecności” w czterech przepisach, a mianowicie we wspomnianym już art. 34, jak również w art. 43, art. 88 § 2 oraz art. 94 § 1. W świetle brzmienia tych przepisów dochodzimy do wniosku, iż ustawodawca posługuje się terminem „nieobecność” dla określenia trzech odmiennych sytuacji. Po pierwsze, używa go na oznaczenie czasowej nieobecności adresata pisma w lokalu mieszkalnym w czasie samego doręczenia, nie związanej ze zmianą miejsca zamieszkania lub pobytu³ (art. 43

* Mgr Bartosz Majchrzak – asystent w Katedrze Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa

¹ *Popularny słownik języka polskiego*, pod red. B. Dunaja, Warszawa 2001, s. 363; zob. też: *Słownik języka polskiego. Tom II*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1979, s. 343.

² Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

³ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 288; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 331.

k.p.a.). W tym przypadku stanowi ona jeden z warunków prawidłowości tzw. zastępczego doręczania pism w postępowaniu administracyjnym⁴. Po drugie, „nieobecność” jest rozumiana jako niestawiennictwo strony lub uczestnika postępowania (świadka, biegłego itd.) na wezwanie organu administracji publicznej w miejscu dokonywania czynności procesowych (art. 88 § 2 i art. 94 § 1 k.p.a.). Po trzecie, omawiany zwrot odnosi się do sytuacji będącej przesłanką konkretyzacji obowiązku organu administracji publicznej wystąpienia do sądu o wyznaczenie przedstawiciela ustawowego (art. 34 k.p.a.). O ile jednak dotychczas wskazane ujęcia terminu „nieobecność” nie budzą większych wątpliwości w judykaturze i piśmiennictwie, to jego znaczenie na gruncie art. 34 k.p.a. nie zostało, w mojej opinii, w sposób wystarczający wyjaśnione. Dalsze zatem rozważania przedstawione w niniejszym opracowaniu mają w założeniu przybliżyć pojęcie „osoby nieobecnej” w rozumieniu tego przepisu.

2. POGLĄDY DOKTRYNY

Na wstępie należy zauważyć, że Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera definicji legalnej określenia „osoba nieobecna” zawartego w art. 34. Ciężar ustalenia jego znaczenia spoczął na doktrynie, która jednak nie wypowiada się w tej kwestii jednolicie. Jako reprezentatywne uznają tutaj stanowiska następujących Autorów: E. Iserzona, J. Borkowskiego, A. Matana oraz Z. Janowicza.

Według E. Iserzona, art. 34 k.p.a. dotyczy jedynie stron postępowania administracyjnego, co wynika z wykładni systematycznej i logicznej tego przepisu⁵. W pierwszym wydaniu *Komentarza* Autor wyraził pogląd, jakoby przez „osobę nieobecną” należało rozumieć tylko taką, która z powodu nieobecności w miejscu, gdzie czynności procesowe powinny być dokonane, nie jest w stanie tych czynności podejmować albo podejmowanie tych czynności przez nią napotyka znaczne trudności, a mimo to nie ustanowiła pełnomocnika (np. osoba nieobecna w kraju lub wykonująca w kraju takie czynności zawodowe, które uniemożliwiają lub znacznie utrudniają podjęcie czynności procesowych). Ponadto, zdaniem E. Iserzona, „nieobecnym” w rozumieniu art. 34 k.p.a.

⁴ Szerzej zob.: G. Łaszczyca, *Doręczenie zastępcze w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1997, nr 10, s. 45–54.

⁵ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961, s. 63.

będzie osoba, której miejsce zamieszkania nie jest znane, jeśli nawet znane jest miejsce jej pobytu, ale pobyt ten ma charakter chwilowy, albo osoba, której miejsce zamieszkania jest znane, ale która faktycznie przez dłuższy czas w swoim miejscu zamieszkania nie przebywa i nie jest znane miejsce jej dłuższego pobytu⁶.

Następnie wyżej powołany Autor zmodyfikował swoje stanowisko stwierdzając, iż omawianą „nieobecność” stanowi nieobecność w miejscu tzw. zamieszkania. Pojęcie „miejsca zamieszkania” określa przy tym art. 25 Kodeksu cywilnego⁷ („Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”). A zatem, według E. Iserzona, przez „nieobecność” należy rozumieć nieobecność w kraju⁸ („obecność” za granicą jest nieobecnością w ujęciu art. 34 k.p.a.). Jeżeli właściwość miejscowa organu, z powodu niezamieszkiwania strony w kraju, została określona według miejsca pobytu strony w kraju (art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a.) lub w sposób określony w art. 21 § 2 k.p.a., a strona w toku postępowania nie ma pobytu w kraju, należy uznać, że jest nieobecna i postąpić w myśl art. 34 § 1 k.p.a.⁹ Należy ponadto podkreślić to, co wydaje się oczywiste w świetle powyższego, że E. Iserzon odnosi pojęcie „nieobecności” wyłącznie do osób fizycznych. Osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nie mogą być nieobecne – ich zamieszkaniem (stałym pobytom) jest zawsze ich prawna (statutowa) siedziba¹⁰.

Wyżej przytoczony pogląd rozwija J. Borkowski. Łączy on pojęcie „nieobecności” z sytuacją, kiedy osoba fizyczna będąca stroną w sprawie, opuściła miejsce stałego zamieszkania – w rozumieniu przepisu art. 25 Kodeksu cywilnego – i nie jest znane jej miejsce pobytu. Nieobecność osoby w miejscu zamieszkania wymaga ustalenia miejsca jej pobytu zgodnie z przepisami dotyczącymi wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności oraz zasady udzielania informacji adresowych, ponieważ na każdym ciąży obowiązek zameldowania się w miejscowości w kraju, w której przebywa ponad trzy doby. A zatem – uwzględniając obowiązek ewidencyjny – przepis art. 34 k.p.a. znajduje zastosowanie w przypadku nieobecności osoby w kraju¹¹. W późniejszym okre-

⁶ Ibidem.

⁷ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.

⁸ Tak też: uzasadnienie wyroku NSA z 2.11.1999 r., II SA/Kr 78/98, ONSA 2000/4/164.

⁹ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 113–114.

¹⁰ Ibidem, s. 114.

¹¹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 261.

sie Autor doszedł jednak do wniosku, iż skoro realizacja obowiązku meldunkowego jest dotknięta pewnym „niedowładem”, a ponadto występuje w niemałej skali zjawisko bezdomności, to w zasadzie z nieobecnością osoby fizycznej należałoby mieć do czynienia nawet wtedy, gdy przebywa ona w kraju, ale znajduje się poza wszelką ewidencją ludności i nie jest znane jej miejsce pobytu¹².

Interesujące rozwiązanie spornej kwestii proponuje A. Matan. Twierdzi on mianowicie, że „osobą nieobecną” w rozumieniu art. 34 k.p.a. jest osoba fizyczna znana organowi, mająca miejsce zamieszkania w kraju (w braku miejsca zamieszkania miejsce pobytu, albo miała miejsce zamieszkania lub pobytu traktowane jako ostatnie w rozumieniu art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a.) znane organowi, nie przebywająca w tym miejscu, wobec której organ zamierza wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne. Tak więc „nieobecność” może pojawić się tylko w momencie wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, a nie w jego trakcie. Jeżeli bowiem organ nawiązał kontakt ze stroną, to ma ona obowiązek powiadomienia organu o każdej zmianie adresu, a doręczenie pod dotychczasowym adresem (o ile nie wykona tego obowiązku) ma skutek prawny (art. 41 k.p.a.). Natomiast „nieobecność” w znaczeniu przyjętym w art. 34 k.p.a. w żadnym wypadku nie zaistnieje w postępowaniu wszczynanym na wniosek strony, gdyż wiąże się to z koniecznością podania adresu wnoszącego pismo (art. 62 § 2 k.p.a.). Jeżeli zaś w podaniu nie wskazano adresu i nie ma możliwości jego ustalenia na podstawie posiadanych przez organ danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania (art. 64 § 1 k.p.a.)¹³.

Istotny pogląd w sprawie zakresu podmiotowego pojęcia „osoby nieobecnej” wyraża Z. Janowicz, zgodnie z którym art. 34 k.p.a. odnosi się nie tylko do osób fizycznych. Inne podmioty będące stronami w postępowaniu mogą nie mieć, choćby czasowo, siedziby w kraju, która jest odpowiednikiem miejsca zamieszkania osób fizycznych (por. art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a.); są zatem „nieobecne” w rozumieniu art. 34 k.p.a. W przypadku zaś osoby fizycznej „nieobecność” oznacza, zdaniem Autora, nieobecność w miejscu zamieszkania (art. 25 Kodeksu cywilnego)¹⁴.

¹² J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2003, s. 511–512.

¹³ A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 90–91.

¹⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 151–152.

3. POJĘCIE „OSOBY NIEOBECNEJ” – PRÓBA USTALENIA ZNACZENIA

Przepis art. 34 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej ma obowiązek wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony (§ 1). W przypadku zaś konieczności podjęcia czynności nie cierpiącej zwłoki organ wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd (§ 2). Dokonanie wykładni niniejszego przepisu, która to wykładnia w rezultacie pozwoli nam na precyzyjne ustalenie pojęcia „osoby nieobecnej”, wymaga uwzględnienia celu, którego realizacji ma on służyć oraz miejsca tego przepisu w systematyce kodeksowej. Istotne będzie ponadto rozważenie znaczenia art. 34 na tle innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza dotyczących doręczania pism i wszczęcia postępowania, ale również przepisów innych aktów prawnych, w szczególności Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁵ oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych¹⁶. Tak więc, moim zdaniem, posłużenie się przy interpretacji art. 34 k.p.a. wyłącznie wykładnią językową nie jest w omawianym wypadku wystarczające. Należy bowiem sięgnąć także do reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej, a ponadto także porównawczej¹⁷.

Omawiając regulację zawartą w art. 34 k.p.a. należy pamiętać o fakcie, że § 1 niniejszego przepisu nie wprowadza nowej, nie znanej dotychczas prawu instytucji przedstawicielstwa ustawowego. Art. 34 § 1 k.p.a. potrzebę wyznaczenia przedstawiciela odnosi do statusu osoby, z którym właściwy przepis prawa materialnego wiąże określoną postać przedstawicielstwa ustawowego¹⁸. Zgodnie bowiem z uchwałą Sądu Najwyższego z 9.2.1989 r. wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a., na-

¹⁵ Ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z 10.4.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 87 poz. 960, z późn. zm.

¹⁷ Odnosnie do rodzajów wykładni prawa zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 162–164.

¹⁸ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna z 9.2.1989 r., III CZP117/88, OSNCP 1990/1/11.

stępuje na podstawie art. 184 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁹. Istotne jest to o tyle, że przy ustalaniu pojęcia „nieobecności” na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego możemy sięgnąć do orzecznictwa i doktryny prawa rodzinnego i opiekuńczego.

Literalne brzmienie przepisu art. 34 k.p.a. mogłoby doprowadzić do błędnego wniosku, iż użyte w nim pojęcie „osoby” obejmuje stronę oraz uczestników postępowania administracyjnego (świadców, biegłych, osoby trzecie wezwane do okazania przedmiotu oględzin itp.). Skoro jednak interesujący nas przepis został zamieszczony w rozdziale 6 Działu I zatytułowanym „Strona”, to zwrot „osoba nieobecna” jest zgodnie odnoszony jedynie do osób będących stronami²⁰ lub ewentualnie występujących na prawach strony²¹.

Kolejną istotną kwestią jest ustalenie funkcji, jaką art. 34 k.p.a. ma spełniać w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z zasadą ogólną czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) organ administracji publicznej ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania administracyjnego. Powinność ta obciąża organ w stosunku do wszystkich podmiotów, którym służy przedmiot strony (art. 28 k.p.a.). Przeszkodą dla jej realizacji nie może być nawet fakt, iż dane postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku „osoby nieobecnej”. Wówczas bowiem organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zagwarantować stronie reprezentację przez wystąpienie do sądu powszechnego z wnioskiem o ustanowienie dla niej przedstawiciela ustawowego (art. 34 § 1 k.p.a.). W fazie wszczęcia postępowania zasada czynnego udziału stron przejawia się w szczególności w treści art. 61 § 4 k.p.a., zgodnie z którym o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron organ zawiadamia wszystkie osoby będące stronami w sprawie²². „Techniczny wymiar” realizacji tego obowiązku, jak i kilku innych służących realizacji zasady ogólnej z art. 10 § 1 k.p.a. (np. zapewnienia stronom udziału w przeprowadzaniu dowodów – art. 79 § 1 k.p.a., czy też doręczania stronom decyzji i postanowień – art. 109 § 1 i art. 125 § 1 k.p.a.), zapewniają przepisy rozdziału 8 Działu I k.p.a. zatytułowanego „Doręczenia”²³. Moim zda-

¹⁹ Teza ww. uchwały Sądu Najwyższego.

²⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 261; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 31; Z. Janowicz, op. cit., s. 150; G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 85; A. Wróbel, op.cit., s. 302–303.

²¹ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, Warszawa 1970, s. 114.

²² A. Wróbel, op. cit., s. 150.

²³ G. Łaszczycza, A. Matan, op. cit., s. 23–24.

niem zatem, interpretacja pojęcia „osoby nieobecnej” wskazuje, iż odnosi się ono do podmiotu, któremu nie można bezpośrednio, wskutek wystąpienia określonych okoliczności, doręczyć zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a.²⁴ W powyższej sytuacji niniejsze zawiadomienie zostanie skierowane do przedstawiciela (kuratora) dla osoby nieobecnej ustanowionego przez sąd (tzw. *curator absentis*), lub ewentualnie przedstawiciela tymczasowego wyznaczonego przez organ administracji (art. 34 § 2 k.p.a.). Zapewni to prowadzenie postępowania bez narażania jego wyniku na zarzut wydania decyzji z naruszeniem zasady czynnego udziału strony (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)²⁵.

Spróbujmy teraz ustalić, kiedy o stronie postępowania administracyjnego możemy powiedzieć, iż jest „osobą nieobecną”. Zgodnie przyjęto w doktrynie pogląd, według którego niniejsze pojęcie odnosi się do osoby fizycznej. Nie może to być jednak osoba w ogóle nie istniejąca lub nieznaną organowi (np. nieznaną spadkobiercą, czy osobą zmarłą)²⁶. A zatem za „nieobecną” uznaje się osobę będącą stroną w sprawie, co do której istnieje prawdopodobieństwo, że ona żyje²⁷ i która jest znana organowi z imienia i nazwiska²⁸.

Moim zdaniem, pewną wskazówkę dla ustalenia znaczenia „nieobecności” daje nam również art. 48 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem, pisma skierowane do osób nie znanych z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, doręcza się przedstawicielowi ustanowionemu w myśl art. 34 k.p.a. (w istocie ustawodawcy chodziło raczej o odsłanie jedynie do § 2 tego przepisu²⁹). Przepis art. 48 § 1 k.p.a. nakazuje więc doręczanie pism adresowanych do stron nie znanych z miejsca pobytu przedstawicielowi ustanowionemu dla osoby nieobecnej. Pojawia się pytanie: jaka jest relacja między pojęciem „osoby nieobecnej” a pojęciem „osoby nie znanej z miejsca pobytu”. Skoro, zgodnie z jedną z reguł interpretacyjnych, zwrotów brzmiących odmiennie użytych w tekście aktu normatywnego nie należy rozumieć jednolicie³⁰, to nie można postawić zna-

²⁴ Por. A. Matan, op.cit., s. 90–91.

²⁵ M. Szubiakowski [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1998, s. 55.

²⁶ J. Ignatowicz [w:] *System prawa rodzinnego i opiekuńczego. Część I*, pod red. J. St. Piątoskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 1201.

²⁷ S. Kalus [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 2002, s. 937.

²⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9, s. 43.

²⁹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 298.

³⁰ T. Stawecki, P. Winczorek, op. cit., s. 167.

ku równości między wyżej wskazanymi terminami. Wobec tego zasadne będzie przyjęcie poglądu, że „osoba nie znana z miejsca pobytu” jest jedną z kategorii „osoby nieobecnej”³¹. W przeciwnym bowiem razie ustanawianie przedstawiciela dla osób nie znanych z miejsca pobytu byłoby nie dopuszczalne, co podważałoby sens art. 48 § 1 k.p.a.³²

Pojęcie „miejsca pobytu” nie zostało również jednoznacznie zdefiniowane w piśmiennictwie. Najczęściej jednak tak w języku potocznym, jak i w aktach normatywnych wiąże się z osobami fizycznymi³³. W mojej opinii za słuszną przyjąć należy tezę M. Jędrzejewskiej, że „miejsce pobytu strony” jest najmniej sformalizowanym określeniem miejsca, w którym mogą być jej dokonywane doręczenia (zob. art. 42 k.p.a.). O „nieznajomości miejsca pobytu strony” można mówić dopiero wówczas, gdy przy podjęciu właściwych w danym wypadku starań nie można go ustalić³⁴. Zatem organ administracji publicznej ma obowiązek ustalić miejsce pobytu strony w trybie przepisów art. 44h ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz § 43 i § 44 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 .6.1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności³⁵, korzystając z informacji o adresie osób zameldowanych na pobyt stały lub czasowy udzielanych przez terenowe organy administracji państwowej prowadzące ewidencję ludności w odniesieniu do obszaru swego działania, oraz Centralne Biuro Adresowe w odniesieniu do całego kraju. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, każda osoba, która przebywa w określonej miejscowości pod tym samym adresem dłużej niż trzy doby, jest obowiązana zameldować się na pobyt stały lub czasowy najpóźniej przed upływem czwartej doby, licząc od dnia przybycia. Sytuacja „nieznajomości miejsca pobytu danej osoby” zaistnieje wówczas, gdy organ w wyniku podjęcia wyżej wskazanych działań ustali, że albo miejsce pobytu strony wynikające z ewidencji ludności nie jest aktualne (osoba nie wykonała ciężącego na niej obowiązku meldunkowego) albo strona ta pozostaje poza wszelką ewidencją (nie dopełniła obowiązku meldunkowego lub z powodu bezdomności)³⁶.

³¹ A. Wróbel, op. cit., s. 346; zob. też M. Grudziński [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. M. Grudzińskiego i J. Ignatowicza, Warszawa 1966, s. 822.

³² A. Wróbel, op. cit., s. 346.

³³ A. Matan, op. cit., s. 93.

³⁴ M. Jędrzejewska [w:] *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Tom I*, pod red. T. Ercińskiego, Warszawa 2002, s. 338.

³⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 176 z późn. zm.

³⁶ Zob. też: H. Knysiak-Molczyk, op. cit., s. 43–44.

Oprócz tego, co zostało dotąd powiedziane możemy wyobrazić sobie sytuację, kiedy organ administracji publicznej, wskutek podjęcia czynności w celu ustalenia miejsca pobytu strony, stwierdza, iż miejsce to znajduje się za granicą. Nasuwa się wobec tego pytanie: czy w takim przypadku pisma kierowane do strony będą doręczane na adresy zagraniczne? Odpowiedź znajdujemy w tezie wyroku NSA z 27.6.1997 r. ustanawiającej następującą regułę: „przepisy postępowania administracyjnego nie regulują trybu doręczania korespondencji na adresy zagraniczne”³⁷. Wobec tego należy uznać, iż drugą kategorią „nieobecności” w rozumieniu art. 34 k.p.a. jest posiadanie miejsca pobytu (adresu dla doręczeń) za granicą.

Kolejne zagadnienie wymagające rozważenia to kwestia ustalenia etapu postępowania administracyjnego, w którym konkretyzuje się obowiązek podjęcia przez organ próby określenia miejsca pobytu strony na podstawie danych zawartych w ewidencji ludności. Skutkiem tego będzie doprecyzowanie znaczenia pojęcia „nieobecności” przez wskazanie momentu, kiedy może ona wystąpić. Konieczne będzie tutaj rozdzielenie postępowań wszczynanych na wniosek od postępowań wszczynanych z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). W wypadku postępowania wszczynanego na wniosek dotyczącego tylko jednej strony (lub kilku składających jedno podanie o wszczęcie postępowania) obowiązek ustalenia miejsca pobytu strony w powyższy sposób nie zaktualizuje się (czyli „nieobecność” nie może zaistnieć), gdyż zgodnie z art. 63 § 2 k.p.a., wszczęcie takiego postępowania wiąże się z koniecznością podania adresu wnoszącego pismo. Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych przez organ danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania (art. 64 § 1 k.p.a.). Tylko bowiem żądanie strony nie dotknięte brakami formalnymi jest zdolne do wywołania skutku prawnego wszczęcia postępowania³⁸. W sytuacji zaś, gdy postępowanie wszczynane na wniosek jednej ze stron (lub kilku składających jedno podanie o wszczęcie postępowania) dotyczy innych jeszcze stron, omawiany obowiązek organu (i ewentualnie sytuacja „nieobecności”) powstanie wyłącznie w trakcie postępowania, jako rezultat regulacji wynikającej z art. 61 § 4 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Aby było to możliwe organ musi w sposób niewątpliwy stwierdzić miejsce dla dokonywania doręczeń pism owym osobom.

³⁷ Wyrok NSA z 27.6.1997 r., SA/Gd 2734/95, nie publ.

³⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 348.

Jeśli chodzi o postępowanie prowadzone z urzędu dotyczące jednej strony, to zauważamy, iż obowiązek ustalenia miejsca pobytu strony (czego konsekwencją może być jej „nieobecność”) pojawia się tylko w momencie jego wszczęcia, natomiast nie w trakcie. Jeżeli bowiem organ nawiązał kontakt ze stroną, to ma ona obowiązek powiadomienia organu o każdej zmianie adresu, a doręczenie pod dotychczasowym adresem (o ile nie wykona tego obowiązku) jest skuteczne (art. 41 k.p.a.). Gdy natomiast takie postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku kilku stron, konkretyzacja obowiązku ustalenia miejsca pobytu strony (czyli również problem „nieobecności”) może nastąpić zarówno przy jego wszczęciu, jak i w trakcie postępowania uprzednio wszczętego z urzędu wobec jednej ze stron. Wszystkie bez wyjątku osoby będące stronami w sprawie muszą o fakcie wszczęcia postępowania zawiadomione przez doręczenie im odpowiedniego pisma (art. 61 § 4).

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić co następuje: „osobą nieobecną” w rozumieniu art. 34 k.p.a. jest osoba fizyczna posiadająca interes prawny lub obowiązek w danym postępowaniu znana organowi, której miejsce pobytu (czyli miejsce dla dokonywania doręczeń) nie jest znane lub znajduje się za granicą, którą organ administracyjny ma obowiązek zawiadomić o wszczęciu z urzędu postępowania (w momencie jego wszczynania lub w trakcie już toczącego się) lub o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony (innych stron)³⁹. Inaczej mówiąc będzie to osoba, wobec której organ administracji publicznej nie może wykonać obowiązku doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania (z urzędu lub na wniosek innej strony) wskutek zaistnienia określonych przyczyn. Przeszkodami tymi są: niemożność ustalenia miejsca właściwego dla doręczeń oraz stwierdzenie, że znajduje się ono za granicą. Od tej zasady istnieje jeden wyjątek. Związany jest on z sytuacją cofnięcia pełnomocnictwa nie połączonego z udzieleniem nowego przez osobę mającą miejsce pobytu za granicą, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte⁴⁰.

Jak wcześniej zaznaczono, problem „nieobecności” w postępowaniu administracyjnym (w znaczeniu art. 34 k.p.a.) odnosi się wyłącznie do stron tego postępowania. Powstaje wobec tego pytanie, czy obejmuje on również osoby fizyczne działające przez przedstawicieli ustawowych

³⁹ Por. A. Matan, op. cit., s. 91.

⁴⁰ Por. ibidem, s. 91 oraz wyrok NSA z 27.6.1997 r., SA/Gd 2734/95, nie publ.: „Skoro skarżący wycofał pełnomocnictwo radcy prawnemu, a nie ustanowił nowego pełnomocnika, ani adresu dla doręczeń w kraju, organ prowadzący postępowanie – zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a. – powinien był wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej”.

(art. 30 § 2 k.p.a.). Moim zdaniem, należy w tym wypadku udzielić odpowiedzi pozytywnej. Niemniej jednak pamiętać trzeba, iż „nieobecność” dotyczyć ich będzie pośrednio, dopiero jako skutek nieobecności ich przedstawiciela ustawowego (niemożności ustalenia jego miejsca pobytu lub stwierdzenia, że przebywa on za granicą). W świetle bowiem reguły wynikającej z art. 40 § 1 k.p.a., zawiadomienie o wszczęciu postępowania wobec takiej osoby doręcza się jej przedstawicielowi ustawowemu. W tym przypadku nieobecność zastępcy procesowego należy zatem traktować tak, jak nieobecność strony⁴¹. Oczywiście wcześniejsze uwagi dotyczące momentu wystąpienia omawianej sytuacji pozostają aktualne również tutaj.

W doktrynie istnieje rozbieżność poglądów co do tego, czy przepis art. 34 k.p.a. dotyczy wyłącznie osób fizycznych, czy również osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Jak dotąd pojęcie „nieobecności” łączone było w naszych rozważaniach jedynie z osobami fizycznymi. Niemniej jednak stanowisko reprezentowane przez niektórych Autorów, jakoby jednostki organizacyjne nie mogły być nieobecne⁴², jest w mojej opinii dyskusyjne⁴³. W odniesieniu do takich podmiotów będących stronami postępowania możemy, moim zdaniem, wyróżnić również dwa przypadki „nieobecności”. Pierwszy z nich stanowi sytuacja, kiedy organ zamierzający wszcząć postępowanie lub już je prowadzący, po podjęciu stosownych działań, nie może ustalić lokalu siedziby jednostki organizacyjnej, a więc miejsca właściwego dla dokonywania doręczeń pism do niej kierowanych (art. 45 k.p.a.). Należy podkreślić przy tym, iż Kodeks postępowania administracyjnego nie zna odpowiednika art. 139 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁴, zgodnie z którym pisma dla osób prawnych i organizacji podlegających wpisowi do rejestru na podstawie odrębnych przepisów – w razie niemożności doręczenia właściwego z uwagi na nieujawnienie w rejestrze zmiany adresu – pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany. W tym przypadku nie można przyjąć jako skutecznego doręczenia dokonane-

⁴¹ A. Matan, op. cit., s. 151; tak też: E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, Warszawa 1970, s. 113; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 262.

⁴² E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, Warszawa 1970, s. 114; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 263.

⁴³ Tak też Z. Janowicz, op. cit., s. 151–152; H. Knysiak-Molczyk, op. cit., s. 44.

⁴⁴ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.

go na ostatni znany adres podmiotu, jeśli z adnotacji na dowodzie doręczenia wynika, iż lokal siedziby adresata nie znajduje się pod wskazanym adresem⁴⁵.

Druga sytuacja „nieobecności” jednostki organizacyjnej stanowi konsekwencję reguły ustanowionej w cytowanym wcześniej wyroku NSA z 27.6.1997 r.⁴⁶ Stosownie do jej brzmienia, „przepisy postępowania administracyjnego nie regulują trybu doręczania korespondencji na adresy zagraniczne”. Wyobraźmy sobie przykładowo sytuację, gdy postępowanie administracyjne dotyczy nieruchomości położonej na terytorium Rzeczypospolitej (por. art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a.), a jej właścicielem (a zatem osobą o przymocie strony) jest osoba prawna z siedzibą za granicą. Zatem zawiadomienie o wszczęciu postępowania wobec takiej strony powinno zostać doręczone, zgodnie z zasadą z art. 45 k.p.a., w lokalu jej siedziby położonym za granicą, co nie jest możliwe w świetle orzecznictwa NSA. Niedopuszczalność zastosowania w tym przypadku art. 34 k.p.a. prowadziłaby więc do niemożności prowadzenia takiego postępowania bez narażenia się na zarzut niezapewnienia stronie czynnego w nim udziału (wadliwość decyzji określona w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Konkludując: w mojej opinii „osobą nieobecną” może być, obok osoby fizycznej, również osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, w stosunku do której organ nie jest w stanie ustalić lokalu jej siedziby lub stwierdzi, iż znajduje się on za granicą.

Ostatnim zagadnieniem, które chciałbym podjąć w niniejszym opracowaniu jest odpowiedź na pytanie, czy pojęcie „osoba” z art. 34 k.p.a. obejmuje również nieobecnego pełnomocnika strony i podmiot na prawach strony. Wcześniej ustaliliśmy, iż „osobą nieobecną” będzie ten podmiot, wobec którego organ administracji publicznej nie może zrealizować obowiązku doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania (z urzędu lub na wniosek innej strony) wskutek zaistnienia określonych przyczyn (niemożność ustalenia miejsca pobytu/lokalu siedziby lub posiadanie miejsca pobytu/lokalu siedziby za granicą). Zgodnie zaś z art. 40 § 2 k.p.a., jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się temu pełnomocnikowi. Niemniej jednak zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie zostanie w żadnym wypadku skierowane do pełnomocnika, gdyż jego umocowanie do działania w imieniu strony jest skuteczne wobec organu administracyjnego od momentu doręczenia jemu pełnomocnictwa na piśmie lub zgłoszenia go do protokołu (art. 33 § 2 i 3 k.p.a.).

⁴⁵ H. Knysiak-Molczyk, op. cit., s. 44–45.

⁴⁶ Zob. przyp. 37.

„Nieobecność” pełnomocnika nie zaistnieje również wskutek tego, że wraz z ustanowieniem pełnomocnictwa procesowego nie wskazano miejsca, w którym mają być dokonywane doręczenia pism do rąk tego zastępcy procesowego. Wówczas bowiem organ prowadzący postępowanie zwróci się do „obecnej” strony postępowania o uzupełnienie tego braku w trybie art. 50 § 1 k.p.a. (wezwanie do złożenia wyjaśnień) lub będzie dokonywał doręczeń bezpośrednio stronie⁴⁷.

Trudno również przyjąć, aby uczestnik na prawach strony był nieobecny. Przecież składa on podanie zawierające żądanie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w nim (informację o włączeniu się do postępowania)⁴⁸, zaś czynność ta związana jest z koniecznością podania adresu (art. 63 § 2 k.p.a.). Jeżeli w trakcie postępowania podmiot na prawach strony zmienia adres, to zobowiązany jest powiadomić o tym organ prowadzący postępowanie (art. 41 k.p.a.)⁴⁹.

4. PODSUMOWANIE

Konkludując powyższe rozważania można powiedzieć, że „osobą nieobecną” w rozumieniu art. 34 k.p.a. jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca interes prawny lub obowiązek w danym postępowaniu administracyjnym znana organowi, ale której miejsce pobytu nie jest znane lub znajduje się za granicą albo której lokal siedziby nie jest znany lub znajduje się za granicą, a którą organ ma obowiązek zawiadomić o wszczęciu z urzędu postępowania (w momencie jego wszczynania lub w trakcie już toczącego się) lub o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony (innych stron składających jedno podanie o wszczęcie postępowania). Oprócz tego status ten przysługiwał będzie osobie posiadającej interes prawny lub obowiązek w danym postępowaniu działającej przez przedstawiciela ustawowego, którego miejsce pobytu nie jest znane lub znajduje się za granicą, a któremu powinno być doręczone zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania lub o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony (innych stron).

⁴⁷ Zob. też G. Łaszczycza, A. Matan, op. cit., s. 86.

⁴⁸ Art. 31 § 1, art. 182 i art. 183 § 1 k.p.a. oraz art. 14 pkt 6 ustawy z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 14 poz. 147.

⁴⁹ Ibidem; inaczej: E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, Warszawa 1970, s. 114.