

Agnieszka Zawiślańska

Doręczenia pism jednostkom organizacyjnym w postępowaniu administracyjnym : przegląd najważniejszych zagadnień tematu

Kwartalnik Prawa Publicznego 11/3/4, 211-226

2011

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.

Agnieszka Zawiślańska *

DORĘCZENIA PISM JEDNOSTKOM ORGANIZACYJNYM W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH ZAGADNIENÍ TEMATU

1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ograniczać się będzie, po pierwsze, do skomentowania problemu pojawiającego się na tle treści przepisów regulujących doręczenia pism procesowych jednostkom organizacyjnym w szczególności spółkom prawa handlowego.

Ponadto w praktyce organów administracji publicznej daje się zauważyć, że przepisy regulujące doręczenia pism procesowych jednostkom organizacyjnym¹ są nieco zapomniane czy też pomijane zarówno przez jednostki organizacyjne występujące jako strony postępowania jak również organy administracji publicznej. Powyższe powoduje często sytuację, w której przedstawiciele (np. członkowie zarządu) podmiotów uczestniczących w postępowaniu jako strona chcąc przyspieszyć etap doręczenia rozstrzygnięcia odbierają osobiście decyzję administracyjną w siedzibie organu administracji publicznej.

W ścisłym związku natomiast z powyższym pozostaje fakt, że zagadnienie doręczania pism procesowych jednostkom organizacyjnym w postępowaniu administracyjnym stanowi temat doniosły z punktu widzenia skut-

* Mgr Agnieszka Zawiślańska – Doktorant, Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

¹ Przepisy art. 45 ustawy z 14.6.1960 Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej w dalszej części: k.p.a.

ków procesowych, jakie niesie za sobą dokonanie skutecznego doręczenia bądź jego brak. Ponadto zagadnienie doręczania pism staje się tym ciekawsze, gdy strona w toku postępowania ustanowi w sprawie pełnomocnika, jak również w przypadkach wystąpienia kwestii związanych z udzielanymi przez jednostki organizacyjne pełnomocnictwami materialnymi w szczególności zagadnień prokury samoistnej czy też łącznej.

Organy orzekające w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy prawo budowlane² wskazują w swoim orzecznictwie (podkreślając tą kwestię) na bezskuteczność doręczenia pisma w postępowaniu w przypadku, gdy jego odbioru w siedzibie organu administracji publicznej dokonała osoba upoważniona do reprezentowania inwestora (np. członek zarządu spółki z o. o.) niebędąca jednocześnie ustanowionym w sprawie pełnomocnikiem.

W związku z licznymi i doniosłymi konsekwencjami, jakie w praktyce mogą wywoływać kwestie odbioru pism w siedzibie organu administracji publicznej przez osoby będące reprezentantami spółek prawa handlowego, występuje konieczność pochylenia się nad przepisami regulującymi doręczenia jednostkom organizacyjnym a zarazem nad przepisami pozostającymi z nimi w ścisłym powiązaniu. W szczególności przedmiotem niniejszego opracowania będą konsekwencje nieprawidłowości w zakresie doręczenia decyzji administracyjnych jednostkom organizacyjnym.

2. Doręczenia w postępowaniu administracyjnym

Zarys podstawowych zagadnień

Zgodnie z poglądem doktryny doręczenie jest to, co do zasady, wyraźna, władcza, obligatoryjna, formalna i nieodwołalna czynność procesowo-techniczna właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje (udostępnia) się pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym, w sposób prawem przewidziany, z którą prawo wiąże określone skutki prawne³. Skutki te są bardzo doniosłe w szczególności w zakresie:

- terminów procesowych, które bardzo często rozpoczynają swój bieg od momentu doręczenia pisma (np. terminu do wniesienia odwołania);

² Ustawa z 7.7.1994 r. Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118.

³ Zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, wyd. 2.

- wprowadzenia decyzji administracyjnej do obrotu prawnego a tym samym zaistnienia decyzji w obrocie prawnym jako aktu administracyjnego ustanawiającego dla strony określone uprawnienia bądź nakładającego obowiązki;
- związania organu administracji publicznej wydaną przez siebie decyzją administracyjną⁴.

Ponadto celem doręczenia jako czynności techniczno-procesowej jest przygotowanie materiału dla czynności orzeczniczych (merytorycznych), to jest dla wydania rozstrzygnięcia zarówno co do istoty sprawy administracyjnej, jak i wszelkich innych kwestii wynikających w toku postępowania. Stąd doręczenie nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych w zakresie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, aczkolwiek wpływa na bieg postępowania⁵. Instytucja doręczeń zapewnia również prawidłowy bieg procesu we wszystkich jego stadiach i trybach. Spełnia rolę gwarancji normalnego funkcjonowania ukształtowanego przepisami k.p.a. „mechanizmu procesowego”⁶. Niejednokrotnie prawidłowość postępowania administracyjnego zależy od prawidłowości wykonania czynności doręczenia.

Ponadto instytucja doręczeń urzeczywistnia zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, bowiem umożliwia stronie zapoznanie się z czynnościami organu i innych uczestników postępowania (np. decyzje, postanowienia) albo uczestniczenie w tych czynnościach⁷ (np. wezwania, zawiadomienia)⁸.

Przedmiotem doręczeń są pisma. K.p.a. nie definiuje pojęcia pisma, które podlega doręczeniu. W doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „pismo” należy rozumieć „wszelkiego rodzaju dokumenty, wezwania, zawiadomienia, wydawane w formie pisemnej decyzje i postanowienia i inne dokumenty, z któ-

⁴ Uwagę na konsekwencje związane z doniosłym charakterem doręczeń zwraca B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009 s. 150.

⁵ Zob. W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951, z. 11, s. 713.

⁶ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.

⁷ M.in. na uwagę zasługuje wyrok NSA z 27.6.1989 r., IV SA 455/89, „Prawo i Życie” 1990, nr 2, s. 15, w którym NSA stwierdziło, że: 1. W postępowaniu administracyjnym ogólnym obowiązuje zasada, że decyzja administracyjna wywiera skutki od daty jej doręczenia lub ogłoszenia. 2. Dochowanie wszelkich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a zwłaszcza tych, które chronią interes strony jest obowiązkiem organu administracji prowadzącego postępowanie; strona nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji wynikających z zaniedbań organu administracji.

⁸ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 296.

rymi strona powinna być zaznajomiona⁹. W związku z upowszechnianiem się środków komunikacji elektronicznej administracja publiczna stanęła przed koniecznością wyjścia naprzeciw informatyzacji swojej działalności. Tym samym również w ramach procedury administracyjnej ustawodawca stanął przed koniecznością jej zaktualizowania z punktu widzenia zastosowania przez administrację środków komunikacji elektronicznej.

W myśl art. 58 ust. 2 ustawy z 18.9.2001 r. o podpisie elektronicznym¹⁰ organy władzy publicznej w terminie do 1.5.2008 r. miały za zadanie umożliwić odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej, w przypadkach gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. Tym samym dzięki zmianom legislacyjnym obecnie dopuszczalna jest forma złożenia podania w postaci elektronicznej¹¹.

⁹ R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.

¹⁰ Dz.U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

¹¹ Zapowiedź wprowadzenia tego rozwiązania realizuje dokonana zmiana art. 63 § 1 k.p.a. wprowadzona ustawą z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.). Dopuszczalna jest forma złożenia podania w postaci elektronicznej. Zastrzeżenia, które należy dodać przy takiej formie wnoszenia podania to, że można uznać za skuteczne złożenie podania, jeżeli złożone w postaci elektronicznej zostało opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, lub profilu zaufania ePUAP. Dopuszczalne jest też umożliwienie użytkownikom identyfikację w systemie przy zastosowaniu innych technologii (art. 63 § 3a pkt 1). W myśl art. 3 pkt 15 o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w brzmieniu nadanym ustawą z 12.2.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw podpis potwierdzony profilem zaufania ePUAP – to podpis złożony przez użytkownika konta ePUAP, do którego zostały dołączone informacje identyfikujące zawarte w profilu zaufania ePUAP, a także: 1) jednoznacznie wskazujące profil zaufania ePUAP, która wykonała podpis; 2) zawierający czas wykonania podpisu; 3) jednoznacznie identyfikujący konto ePUAP osoby, która wykonała podpis; 4) autoryzowany przez użytkownika konta ePUAP; 5) potwierdzony i chroniony podpisem systemowym ePUAP. Bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne takie jak podpis własnoręczny (art. 5 ust. 1 ustawy o podpisie elektronicznym w związku z art. 20a ust. 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, do którego odsyła art. 63 § 3a pkt 1 k.p.a.). Skutki prawne podpisu potwierdzonego profilem zaufania ePUAP reguluje art. 20b ustawy o o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne: „Podpis potwierdzony profilem zaufania ePUAP wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności tego profilu (ust. 1). Dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufania ePUAP są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (ust. 2). Nie można odmówić ważności i skuteczności podpisowi potwier-

3. Doręczenia pism jednostkom organizacyjnym nieposiadającym pełnomocnika ustanowionego w sprawie

Zgodnie z zasadą ogólną wynikającą z art. 45 k.p.a.¹² pisma jednostkom organizacyjnym oraz organizacjom społecznym doręcza się w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że reguluje doręczenie pism osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. W odniesieniu do spółek cywilnych należy przyjąć, że pisma doręcza się tym adresatom w sposób przewidziany w powoływanym przepisie¹³.

Przepis ten dotyczy doręczenia pism wszelkim adresatom poza osobami fizycznymi tzn.:

- a) wszelkich państwowych jednostek organizacyjnych, również jednostek nie posiadających osobowości prawnej, w tym także różnych organów państwowych, które są stronami w postępowaniu lub którym służą w nim prawa strony (Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich); organów obowiązanych do zajęcia stanowiska w sprawie na wezwanie organu prowadzącego postępowanie (art. 106 k.p.a.);

dzonemu profilem zaufania ePUAP tylko na tej podstawie, że istnieje w postaci elektronicznej lub zmianie uległy dane inne niż służące do potwierdzenia profilu zaufanego (ust. 3)". Od 1.7.2011 r. obowiązywać będzie nowe brzmienie art. 20a ust. 1 tej ustawy rozszerzający identyfikację użytkownika systemów teleinformatycznych o certyfikat podpisu osobistego przy zachowaniu zasad przewidzianych ustawą z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. Nr 167, poz. 1131). Według art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych, certyfikat podpisu osobistego oznacza elektroniczne zaświadczenie przyporządkowujące dane do weryfikacji podpisu osobistego do posiadacza dowodu osobistego. „Opatrzanie podpisem osobistym weryfikowanym za pomocą certyfikatu podpisu osobistego dokumentu w postaci elektronicznej wywołuje dla podmiotu publicznego skutek prawny równoznaczny ze złożeniem własnoręcznego podpisu pod dokumentem w postaci papierowej” (art. 16 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych) – por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 160.

¹² Ustawa z 14.6.1960 r., t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071.

¹³ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op.cit., s. 313; zob. wyrok NSA z 25.6.1998 r., SA/Bk 1302/97 LEX nr 34158, w którym wskazano: „[s]półka cywilna jest niewątpliwie inną jednostką organizacyjną o jakiej mowa w przepisie art. 45 k.p.a. i zgodnie z nim jednostce takiej doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do ich odbioru. Wspólnik spółki cywilnej – w tym wypadku był to prezes spółki – jest osobą uprawnioną do odbioru pism skierowanych do spółki, zatem pokwitowanie przez niego odbioru decyzji wywołuje skutki, jakie są związane z doręczeniem decyzji”.

- b) wszelkich organizacji społecznych, również organizacji nie posiadających osobowości prawnej (art. 29);
- c) „innych jednostek organizacyjnych”; tego nieprecyzyjnego określenia użyto w znowelizowanym w 1980 r. tekście omawianego przepisu dla uniknięcia pewnych wątpliwości interpretacyjnych, jakie nasuwało do tychczasowe jego brzmienie¹⁴.

Wskutek użycia określenia „inne jednostki organizacyjne” powstały nowe wątpliwości interpretacyjne. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę fakt, że omawiany przepis dotyczy wszelkich adresatów poza osobami fizycznymi, wymienia zaś wyraźnie państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne, to wspomniane określenie może dotyczyć tylko „innych osób prawnych” (tzn. osób prawnych niebędących państwowymi jednostkami organizacyjnymi lub organizacjami społecznymi), które wymieniał pierwotny tekst omawianego przepisu. Przepis ten obecnie tyczy się również organów i innych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego¹⁵.

W odniesieniu do podmiotowego zakresu zastosowania omawianego przepisu, pamiętać należy, że jeżeli jednak osoba prawna lub jednostka organizacyjna ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się temu pełnomocnikowi¹⁶.

Pisma zaadresowane do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej mogą być doręczone w sposób prawnie skuteczny przez doręczenie ich do rąk osoby lub osób uprawnionych w danej jednostce organizacyjnej do odbioru pism¹⁷.

Brzmienie przepisu wyklucza możliwość odstępstw od zasad doręczenia, a tym samym wyklucza dokonanie doręczeń poza miejscem wskazanym w przepisie lub do rąk osoby wprawdzie upoważnionej do odbioru pism, ale będącej poza lokalem, stanowiącym siedzibę adresata.

W kontekście miejsca dokonywania doręczeń wskazuje się, że zgodnie z art. 45 k.p.a. miejscem doręczenia pisma jednostce organizacyjnej jest lokal siedziby tej jednostki. W odniesieniu do osób prawnych przepis kodeksu cywilnego¹⁸ w art. 41 k.p.a. ustanawia zasadę, iż siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający, jeżeli ustawa lub oparty na niej statut nie stanowią inaczej.

¹⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Zgodnie z brzmieniem art. 40 § 2 k.p.a. „jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi”.

¹⁷ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.

¹⁸ Ustawa z 23.4.1964 r. kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93.

W związku z powyższym osobom prawnym pismo doręcza się na adres lokalu siedziby organu zarządzającego¹⁹. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez sądy administracyjne adres lokalu obejmuje nie tylko oznaczenie ulicy, nr domu, ale także nr lokalu, w sytuacji gdy spółka nie zajmuje całego budynku, lecz tylko poszczególne pomieszczenia biurowe. W tym kontekście należy rozumieć zwrot użyty w art. 45 k.p.a., że doręczeń dokonuje się „w lokalu siedziby” tych podmiotów, jest to bowiem lokal, znajdujący się pod tym adresem pod jakim działa spółka. Jest to zatem taki lokal jaki został ujawniony w rejestrze²⁰.

Ponadto pamiętać jednak należy, że w sytuacji, gdy korespondencja do strony została zwrócona z adnotacją „adresat nieznan”, organy powinny informację o posiadanym adresie zweryfikować z danymi wynikającymi z odpowiedniego rejestru sądowego danego podmiotu²¹.

Należy mieć również na uwadze, że nie wywołuje skutków prawnych doręczenie dokonane poza lokalem siedziby adresata, np. w urzędzie pocztowym²². Tym samym nie będzie skutecznym doręczenie pisma, w szczególności decyzji administracyjnej, poprzez jego odebranie w lokalu organu administracji publicznej, o którym mowa w art. 42 § 2 k.p.a. Powyższe jest konsekwencją braku spełnienia przesłanki wskazanej w art. 45 k.p.a., od której uzależnione jest skuteczne dokonanie doręczenia takim podmiotom, że doręczenie nie zostało dokonane w siedzibie lokalu podmiotu wskazanego w tymże artykule.

Zainteresowana jednostka organizacyjna może jednak wskazać miejsce do doręczeń inne niż lokal jej siedziby, w związku z czym doręczenie dokonane we wskazanym miejscu będzie zgodne z prawem²³.

W kontekście omawianego zagadnienia formułowane są wątpliwości dotyczące się kwestii pojęcia „osoby upoważnionej do odbioru pism”, w szczególności w odniesieniu do spółki cywilnej.

Upoważnienie do odbioru pism, o którym mowa w przepisach albo powinno być imienne, albo też wynikać z podziału czynności pomiędzy osoby zatrudnione w biurze danej jednostki organizacyjnej, który ustalony jest w regulaminie działania.

¹⁹ Osoby prawne objęte zakresem regulacji ustawy z 20.8.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 ze zm., obowiązane są do ujawnienia w tym rejestrze danych dotyczących ich siedziby oraz adresu (art. 38 pkt 6 lit. a ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym).

²⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 12.2.2008 r., I SA/Kr 953/07, LEX nr 489066.

²¹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 21.9.2007 r., II SA/Gd 158/07, LEX nr 372419.

²² Wyrok z 24.6.1999 r. NSA (do 31.12.2003) w Poznaniu, I SA/Po 2644/98.

²³ Wyrok NSA OZ w Poznaniu z 24.6.1999 r., I SA/Po 2644/98, LEX nr 37841.

Jako upoważnioną należy traktować również każdą osobę, która ze względu na funkcję wykonywaną w organizacji adresata jest regulaminowo lub zwyczajowo uprawniona do odbioru pism, np. pracownik kancelarii (biura), portier, członek zarządu (administracji) itp.

W kontekście doręczeń dokonywanych spółce z o. o. orzecznictwo wypowiadało się wprost uznając, że spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, jako jednostce organizacyjnej w rozumieniu art. 45 k.p.a., pismo może być doręczone w lokalu jej siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism, to jest członkowi organu spółki uprawnionemu do jej reprezentowania lub pełnomocnikowi procesowemu spółki, ustanowionemu w postępowaniu administracyjnym w sprawie albo pracownikowi uprawnionemu do odbioru pism (art. 45 k.p.a. w związku z art. 133 § 2 i 3 k.p.c. i art. 211 k.p.a.)²⁴.

Powyższe wyłącza tym samym możliwość doręczenia pism innym pracownikom tych jednostek organizacyjnych lub innym osobom, np. klientowi, sąsiadowi lub osobom przebywającym przypadkowo w lokalu siedziby spółki.

W związku z powyższym do doręczeń jednostkom organizacyjnym (a taką jest np. spółka z o. o.) nie znajduje zastosowania przepis art. 42 k.p.a., który określa miejsce doręczenia pism wyłącznie tym uczestnikom postępowania, którzy są osobami fizycznymi (np. stronie będącej osobą fizyczną, pełnomocnikowi).

W szczególności nie znajduje tu zastosowania przepis art. 42 § 2 k.p.a. pozwalający doręczać pisma w siedzibie organu administracji publicznej.

Pomimo tego, że za jednostki organizacyjne działają wprawdzie zawsze osoby fizyczne, to jednak doręczenie pism np. członkowi zarządu spółki z o. o. jest doręczeniem wobec osoby prawnej, a tym samym miejsce takiego doręczenia, określa art. 45 k.p.a.

Wiele miejsca w orzecznictwie poświęca się zagadnieniu osoby uprawnionej do odbioru pism w lokalu jednostki organizacyjnej. Przepis art. 45 k.p.a. nie wskazuje dokładnie, komu należy doręczać taką korespondencję w siedzibie lokalu a wskazuje jedynie na tzw. „osobę uprawnioną do odbioru”.

W zakresie definiowania osoby uprawnionej do odbioru pism z pomocą przychodzi orzecznictwo, w którym na podstawie konkretnych stanów faktycznych wskazuje się na rozumienie tego pojęcia. Zakres występującego na gruncie art. 45 k.p.a. pojęcia „osoby uprawnionej” zależy od wewnętrznego podziału funkcji w określonej jednostce i przyjętej w tym zakresie praktyki²⁵.

²⁴ Postanowienie SN z 5.10.1994 r., III ARN 54/94, OSN 1994, Nr 12, poz. 187.

²⁵ Zob. wyrok NSA z 22.12.2008 r., II OSK 1702/07, LEX nr 525968.

Osobami takimi będą z pewnością członek zarządu organu uprawnionego do reprezentowania spółki, ustanowiony pełnomocnik procesowy czy też pracownik umocowany do odbioru pism²⁶.

Ponadto za osobę uprawnioną do odbioru pism można uznać osobę, która z racji podziału czynności w jednostce organizacyjnej wykonuje te czynności, ale dotyczy to niewątpliwie tylko pracownika tej jednostki²⁷.

W przypadku podejmowania próby definiowania osoby uprawnionej do odbioru pism należy również pamiętać o tym, że listonosz, doręczając jednostce organizacyjnej pismo, nie ma obowiązku sprawdzania, czy pismo odbiera uprawniona osoba. Powyższe oznacza, że obowiązkiem jednostki organizacyjnej (osoby prawnej) jest takie zorganizowanie odbioru pism, by odbioru dokonywała osoba upoważniona²⁸.

W orzecznictwie ponadto wskazuje się, że w sytuacji, gdy jednostka organizacyjna nie posiada obsługi, która zwyczajowo zajmuje się wysyłaniem i odbiorem korespondencji (sekretariat, biuro), a żaden z pracowników funkcjonujących w siedzibie jednostki organizacyjnej nie został formalnie upoważniony do odbioru korespondencji, za prawidłowe należy uznać doręczenie pisma do rąk pracownika uprawnionego do sprawowania bieżącej obsługi firmy, załatwiania zwykłych spraw związanych z funkcjonowaniem podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. W praktyce oznacza to, że w jednostce zajmującej się działalnością handlową taką osobą może być osoba zatrudniona np. na stanowisku sprzedawcy, kierownika działu handlowego, kierownika magazynu²⁹.

Problemów w orzecznictwie nastęrcza również zagadnienie osób uprawnionych do odbioru pism w przypadku spółki cywilnej występującej jako adresat takiego pisma. W orzecznictwie jednomyślnie wskazuje się, że do doręczeń spółce cywilnej stosuje się przepis art. 45 k.p.a.

Cechy spółki cywilnej pozwalają zaliczyć ją do „jednostek organizacyjnych” w znaczeniu im przypisywanym przez art. 45 k.p.a.³⁰ Ten właśnie przepis, tj. art. 45 k.p.a., jest właściwy dla oceny, w jaki sposób powinno nastąpić prawidłowe doręczenie w sytuacji, gdy adresatem jest spółka cywilna. Nie

²⁶ Wyrok NSA z 24.6.1999 r. (do 31.12.2003) w Poznaniu, I SA/Po 2644/98; podobnie wyrok z 6.10.1998 r. NSA (do 31.12.2003) w Warszawie, III SA 608/97.

²⁷ Zob. wyrok NSA z 13.2.1997 r. (do 31.12.2003) w Białymstoku, SA/Bk 1153/95.

²⁸ Wyrok NSA z 6.7.1999 r. (do 31.12.2003) w Poznaniu, I SA/Po 1829/98, LEX nr 37900.

²⁹ Wyrok NSA z 16.10.1998 r. (do 31.12.2003) w Gdańsku, I SA/Gd 1753/97, LEX nr 36090.

³⁰ Por. wyrok NSA (do 31.12.2003) w Warszawie z 9.6.2000 r., V SA 1953/99, LEX nr 54228. Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Białymstoku z 25.6.1998 r., SA/Bk 1302/97, LEX nr 34158.

wymaga on, aby pisma (decyzje) kierować do osób fizycznych stających „za” jednostką organizacyjną, pozbawioną osobowości prawnej³¹.

Doręczenie powinno być dokonane do rąk osoby uprawnionej do odbioru pism. Należy tu wskazać, że pojęcie osoby „upoważnionej do odbioru pism” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „pełnomocnika”³² czy „reprezentacji”. Dlatego też w piśmiennictwie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że jako upoważnioną należy traktować również każdą osobę, która ze względu na funkcję wykonywaną w organizacji adresata jest regulaminowo lub zwyczajowo uprawniona do odbioru pism, np. pracownik kancelarii (biura), portier, członek zarządu (administracji), itp.³³ Zatem pokwitowanie odbioru decyzji przez wskazane przykładowo osoby wywołuje skutki, jakie są związane z doręczeniem decyzji.

W związku z powyższym, w orzecznictwie podkreśla się, że zbyt rygorystyczne staje się w tym świetle stwierdzenie, że doręczenie spółce cywilnej musi być dokonane do rąk wspólników. Ma to charakter zbyt rygorystyczny i oznaczałoby to zbyt wąską, formalistyczną i nieliczącą się z realiami obrotu wykładnię art. 45 k.p.a. Dopuszczalne jest natomiast doręczenie pism dla wspólników w siedzibie spółki cywilnej, a pojęcie osoby upoważnionej do odbioru pism zależy od wewnętrznego podziału funkcji wewnątrz przedsiębiorstwa, a nawet może być przedmiotem praktyki zwyczajowej³⁴.

Ponadto w sytuacji, gdy spółka cywilna jako podmiot gospodarczy ma jedną siedzibę, a decyzja dotycząca spółki w nagłówku obok nazwy spółki wymienia nazwiska i imiona wspólników i jest doręczona na adres siedziby i odebrana przez któregokolwiek ze wspólników, nie można czynić zarzutu nieprawidłowości w doręczeniu decyzji spółce, a tym samym zarzutu braku należytego powiadomienia wszystkich wspólników o treści decyzji³⁵.

4. Doręczenia pism jednostkom organizacyjnym posiadającym pełnomocnika ustanowionego w sprawie

Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika a przepisy jedynie wyłączają możliwość działania pełnomocnika z uwagi na charakter czynności podejmowanych w postępowaniu.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 20.3.2008 r., VI SA/Wa 90/08, wyrok WSA w Gliwicach z 1.12.2008 r., III SA/Gl 763/08.

³² Wyrok NSA z 6.5.2010 r., II GSK 594/09, wyrok WSA 26.3.2009 r., II SA/Sz 1001/08.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 20.3.2008 r., VI SA/Wa, wyrok NSA w Warszawie (do 31.12.2003) z 17.9.1999 r.

³⁴ Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Warszawie z 27.9.2000 r., V SA 2035/99.

³⁵ Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Białymstoku z 2.7.1998 r., SA/Bk 940/97, LEX nr 33629.

W przypadku ustanowienia pełnomocnika należy pamiętać o tym, że od chwili doręczenia organowi pełnomocnictwa pełnomocnik powinien być zawiadamiany o wszystkich czynnościach i wzywany do udziału w nich na równi ze stroną.

Jak już wcześniej wskazano, zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a. jeżeli osoba prawna lub jednostka organizacyjna ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się temu pełnomocnikowi.

Doręczenie dokonywane pełnomocnikowi są szczególnie ważne w kontekście skutków prawnych jakie wywołuje takiego rodzaju doręczenie. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa „można mówić o wydaniu decyzji wydanej w postępowaniu, w którym strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, dopiero po doręczeniu tej decyzji pełnomocnikowi strony. Takiego skutku nie wywoła doręczenie decyzji stronie z pominięciem pełnomocnika”³⁶.

W innym miejscu sądy administracyjne podkreślają, że „w sytuacji gdy pismo zostało jednocześnie doręczone stronie i jej pełnomocnikowi, doręczenie pisma pełnomocnikowi jest prawnie skuteczne, natomiast strona została w ten sposób jedynie poinformowana o treści pisma”³⁷. W orzecznictwie przyjmuje się wręcz, że jeżeli decyzja została wysłana jedynie do strony, natomiast nie została w ogóle doręczona pełnomocnikowi zainteresowanego, to tym samym należy stwierdzić, iż w sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 40 § 2 w zw. z art. 109 § 1 oraz art. 32 k.p.a. W konsekwencji zaniechania przez organ odwoławczy doręczenia na piśmie decyzji administracyjnych, ustanowionemu w postępowaniu administracyjnym pełnomocnikowi strony, doszło do pominięcia strony w postępowaniu, i nie ma tu znaczenia prawnego fakt, iż zaskarżona decyzja została wysłana do strony, skoro nie mogła ona korzystać z pomocy swego pełnomocnika, co też ewentualnie mogło mieć wpływ na treść wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi³⁸.

Przepisy wiążą tym samym skutek w postaci uznania pisma za doręczone dopiero z jego doręczeniem pełnomocnikowi, gdy ten został ustanowiony w sprawie, a więc pozostałe skutki związane z doręczeniem pisma następują dopiero od tego momentu. W związku z tym doręczenie dokonane jednocześnie stronie postępowania ma jedynie walor informacyjny.

Z kolei decyzja doręczona np. członkowi zarządu spółki w lokalu organu administracji publicznej powinna zostać uznawana za decyzję niedoręczoną, a tym samym nie wywierającą skutków prawnych jako decyzja nieistniejąca.

³⁶ Zob. postanowienie NSA w Warszawie z 8.7.2008, II OSK 944/08.

³⁷ Zob. wyrok WSA z 3.6.2008, II SA/Kr 265/08.

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 24.9.2009 r., II SA/Gl 323/09.

Za skuteczne natomiast powinno zostać uznane doręczenie w przypadku, gdy odbioru decyzji w lokalu organu administracji publicznej dokona pełnomocnik (na podstawie art. 42 § 2 k.p.a.).

5. Pozycja prokurenta w kontekście doręczeń pism w postępowaniu

Prokurę można określić jako specyficzny rodzaj pełnomocnictwa. Przesądzają o tym co najmniej trzy okoliczności. Pierwszą jest ta, że umocować prokurenta może jedynie pewna grupa podmiotów – przedsiębiorcy podlegający obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców³⁹. Po drugie to, że zakres umocowania wynika z samej ustawy, a nie z woli reprezentowanego. Trzeba wreszcie zauważyć szczególnie szerokie granice umocowania prokurenta, znacznie przekraczające obszar umocowania przewidzianego przez ustawodawcę w odniesieniu do pełnomocnika w art. 98 ustawy z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny⁴⁰. Według ogólnej formuły art. 109¹ § 1 *in fine* k.c., prokura obejmuje umocowanie do czynności sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. We wskazanym zakresie spraw prokurent jest umocowany do dokonywania czynności sądowych i materialnoprawnych. Może więc reprezentować przedsiębiorcę przed wszystkimi sądami, a także przed organami państwowymi i samorządowymi⁴¹. Szeroki wachlarz czynności pozasądowych mieszczących się w granicach umocowania prokurenta wskazuje judykatura⁴², wymieniając: zawieranie umów sprzedaży, przyjmowanie darowizn, podpisywanie czeków i weksli⁴³, udzielanie i zaciąganie kredytów i pożyczek, zawieranie umów o pracę i umów najmu⁴⁴ oraz umów dzierżawy i o świadczenie usług, a także przejmowanie i poręczanie długów⁴⁵.

W przypadku prokurenta ustalenia wymaga relacja między pełnomocnictwem prawa materialnego (udzieloną prokurą) a pełnomocnictwem, o któ-

³⁹ S. Strzebińczyk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, wyd. 3, Warszawa 2008.

⁴⁰ Dz.U. z 1964 r., Nr 64, poz. 1693 ze zm. – w dalszej części: k.c.

⁴¹ Tak też S. Rudnicki [w:] Dmowski, Rudnicki, *Komentarz do KC. Księga pierwsza. Część ogólna*, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 441.

⁴² S. Strzebińczyk, *op.cit.*

⁴³ Zob. SN w orzeczeniu z 10.5.1935 r., II C 354/35, OSN 1935, Nr 11, poz. 453.

⁴⁴ Zob. SN w wyroku z 30.4.1997 r., II UKN 82/97, OSN 1998, Nr 7, poz. 217.

⁴⁵ Por. wyrok SA w Poznaniu z 28.4.1992 r., I ACa 111/92, „Wokanda” 1992, nr 10, s. 31.

rych mowa w k.p.a. W szczególności zaś rodzi się pytanie, czy pełnomocnictwo materialne tj. posiadane przez prokurenta stanowi wystarczające umocowanie do podejmowania czynności procesowych w imieniu mocodawcy, czy też konieczne jest wystawienie odrębnego pełnomocnictwa procesowego.

Przepis art. 33 § 2 k.p.a. wymaga jedynie, aby pełnomocnictwo było udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez doktrynę możliwe jest, w związku z tym, przedłożenie pisemnego pełnomocnictwa materialnego (czyli dokumentu potwierdzającego ustanowienie prokury), z którego wynika uprawnienie do podejmowania czynności procesowych. Udzielenie pełnomocnictwa poza procesem będzie miało charakter materialnoprawny, zaś wykazanie jego istnienia w toku postępowania będzie już czynnością procesową⁴⁶.

Z uwagi na to, że prokura jest szczególnym rodzajem pełnomocnictwa, będzie ona podstawą do dokonania doręczenia w lokalu administracji publicznej prokurentowi pod warunkiem, że zostanie ona wykazana w toku postępowania np. poprzez okazanie aktualnego odpisu z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego spółki, z którego wynika ustanowienie prokury, czy też oświadczenie woli złożone przez podmiot do tego uprawniony.

Do prokurenta będzie mieć również zastosowanie art. 42 § 2 k.p.a. a tym samym możliwe będzie dokonanie przez niego odbioru pisma w postępowaniu w siedzibie organu administracji publicznej, które zostanie uznane za skutecznie doręczone tzn. za doręczenie wywołujące określone w przepisach prawa skutki.

Należałoby się zastanowić, czy w przypadku, gdy prokura ma charakter prokury łącznej, również możliwe byłoby przyjęcie założenia o możliwości odbioru pisma przez jednego tylko z prokurentów, czy też może należałoby dokonać doręczenia wszystkim prokurentom łącznym jednocześnie. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że w ramach prokury łącznej każdy z prokurentów jest zawsze umocowany do samodzielnego odbioru oświadczeń i pism kierowanych do przedsiębiorcy⁴⁷. W kontekście dokonywania doręczeń w postępowaniu administracyjnym *per analogia* należałoby skłonić się w kierunku uznania za słuszny poglądu wynikającego z doktryny prawa cywilnego. Tym samym należałoby uznać, że każdy z prokurentów jest umocowany do doręczenia mu pisma w postępowaniu administracyjnym w siedzibie organu.

⁴⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 267.

⁴⁷ A. Wypiórkiewicz [w:] *Komentarz do KC, t. I, art. 1-352*, Warszawa 2005, s. 262.

6. Relacja doręczenia elektronicznego a doręczenia wg art. 45 k.p.a.

W myśl art. 39(1) § k.p.a. doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów ustawy z 18.7.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁴⁸, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków⁴⁹. Zgodnie z poglądami doktryny zarówno zgoda, jak i wniosek strony o doręczenie pism za pomocą środków elektronicznych muszą być wyrażone wprost i nie można ich domniemywać z faktu wniesienia podania przez stronę za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁵⁰.

Podając się zestawienia przepisu art. 39(1) § 1 k.p.a do art. 45 regulującego doręczenia pism jednostkom organizacyjnym, należałoby uznać, że w przypadku spełnienia przesłanki w postaci wniosku strony o dokonywanie doręczeń w formie elektronicznej bądź z oświadczenia o wyrażeniu zgody na dokonywanie doręczeń w tej formie, przepis ten będzie mieć pierwszeństwo przed regulacją doręczeń z art. 45 k.p.a.

7. Skutki prawne wadliwego doręczenia pism w postępowaniu administracyjnym jednostkom organizacyjnym

W zakresie zwykłego pisma procesowego wydanego w toku postępowania wadliwe doręczenie pisma procesowego, w szczególności poprzez doręczenie go członkowi zarządu w lokalu organu administracji publicznej, skutkować będzie uznaniem pisma za nedoręczone. W przypadku jeżeli byłoby to przykładowo zawiadomienie o wyznaczeniu terminu do wypowiedzenia się w zakresie zebranego w sprawie materiału dowodowego, należałoby zastanowić się nad tym czy nie miałyby to charakteru naruszenia art. 10 k.p.a., a w zakresie trybów nadzwyczajnych nad wydaniem decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

⁴⁸ Dz.U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.

⁴⁹ Art. 39(1) § 1 k.p.a. w brzmieniu ustalonym art. 2 ustawy z 12.2.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230).

⁵⁰ P. Przybysz, op.cit.

O wiele więcej trudności i wątpliwości pojawia się w przypadku, gdy pismem co do którego mamy do czynienia z doręczeniem dokonany niezgodnie z dyspozycją art. 45 k.p.a. będzie decyzja administracyjna.

W przypadku decyzji administracyjnej problem jest o wiele bardziej doniosły, ponieważ dokonanie doręczenia w siedzibie organu osobie uprawnionej do reprezentacji jednostki organizacyjnej z naruszeniem przepisu art. 45 k.p.a. może skutkować uznaniem decyzji za niedoręczoną a tym samym za decyzję nieistniejącą.

W piśmiennictwie podkreśla się, że zagadnienie decyzji nieistniejących wymaga wyraźnego wyodrębnienia od pojęcia decyzji nieważnej. Decyzja dotknięta wadą nieważności jest bowiem aktem formalnie istniejącym w obrocie prawnym i jako taka nie może być traktowana jako akt pozorny⁵¹. Decyzje nieistniejące to decyzje nieogłoszone lub niedoręczone stronie. Wyrażono również pogląd, że konstytutywnymi elementami czynności prawnej nieistniejącej (w tym również decyzji administracyjnej jako czynności stosowania prawa) jest zaistnienie zdarzenia faktycznego stwarzającego pozory czynności prawnej ze względu na formę, czas, miejsce powstania podmiotu, który ją podjął.

Uznanie z kolei, że w danym stanie faktycznym mamy do czynienia z decyzją nieistniejącą może powodować daleko idące skutki dla stron postępowania. W przypadkach procesów inwestycyjnych uznanie pozwolenia na budowę za decyzję nieistniejącą może powodować, że wszelkie roboty budowlane podjęte na jego podstawie będą stanowić roboty podjęte bez wymaganego prawem pozwolenia.

8. Wnioski

Postulaty *de lege ferenda* dotyczące wykładni przepisów regulujących kwestie doręczeń

Odbieranie pism w lokalu organu administracji publicznej usprawnia częstokroć dalsze postępowanie. W celu wyłączenia ryzyka uznania pi-

⁵¹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1986, no 955, Prawo CLVI; zob. też E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 3, s. 405 autor wskazuje, że wypadki tzw. nie-aktów można pominąć milczeniem, jako leżące poza strefą prawa, nie wymagają one żadnego postępowania dla uznania ich za niebyłe pod względem prawnym; tenże, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, maszynopis w Instytucie Państwa i Prawa PAN; J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, s. 80–81.

sma za niedoręzione w skutek jego odbioru w siedzibie organu przez osoby nieuprawnione, a tym samym ryzyka uznania np. decyzji za niedoręczoną (czyli za nieistniejącą a więc nie wywołującą skutków prawnych) co mogłoby rodzić dalsze negatywne konsekwencje, należałoby zwracać uwagę na kwestię podmiotu odbierającego pisma w tym decyzje administracyjne w postępowaniach prowadzonych na podstawie prawa budowlanego.

Ponadto z praktycznego punktu widzenia należy uznać za niedopuszczalny odbiór pism w tym decyzji w lokalu organu administracji publicznej w postępowaniu przez osoby upoważnione do reprezentacji określonej jednostki organizacyjnej np. przez członka zarządu czy osoby pracujące w siedzibie jednostki. Gdyby strona chciała skorzystać z szybkiego załatwienia sprawy, ewentualnie mogłaby rozważyć ustanowienie pełnomocnika w postępowaniu, który dokonywałby odbioru pism, w tym decyzji w lokalu organu administracji (odbiór pisma w ten sposób zostanie uznany na podstawie art. 40 § 2 k.p.a. w zw. z art. 42 § 2 k.p.a. za skutecznie dokonane doręczenie) – w przypadku gdyby konieczne byłoby przyspieszenie doręczenia poprzez odebranie pisma w lokalu organu. Za dopuszczalne należałoby uznać również odbierania pism w siedzibie organu przez prokurenta, który przy odbiorze okaże dokument potwierdzający jego umocowanie np. odpis KRS bądź oświadczenie podmiotu.