

Roman Daniec

Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym : na tle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego

Palestra 25/10-12(286-288), 64-75

1981

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.

Opinia psychiatryczna przeważnie w sposób decydujący determinuje treść orzeczenia sądowego. Jak już zaznaczono, opinie psychiatryczne — tak jak każdy inny dowód — podlegają swobodnej ocenie sądu. Jest to jednak dowód o wyjątkowym znaczeniu i charakterze. Skład sądzący, który zazwyczaj nie posiada wiedzy specjalistycznej z zakresu psychiatrii, opiera się na ogół na opinii psychiatrycznej biegłych czy instytutu, chyba że dostrzeże w opinii nielogiczności, niejasności, niezupełność czy sprzeczność. W tym właśnie tkwi niebezpieczeństwo owych „zgodnych”, a raczej „uzgodnionych”, kompromisowych opinii zespołowych.

Przy okazji należy zauważyć, że orzeczenie sądowe (wyrok) też może być — i przeważnie bywa — kompromisem między odmiennymi i rozbieżnymi poglądami poszczególnych członków składu sądu, jednakże w zakresie wyrokowania (głosowania) fakt oraz sposób kształtowania się tego kompromisu jest przewidziany w ustawie i przez nią uregulowany (art. 98 k.p.k.). Natomiast jeśli chodzi o opinie biegłych, to ustawodawca w żadnym przepisie takich kompromisowych rozstrzygnięć nie przewiduje. Jeżeli tak się zdarzy, że błędy związane z dwoma kompromisowymi rozstrzygnięciami, tzn. w opinii biegłych i wyroku) na siebie się nałożą, może dojść wówczas do całkowitego zniekształcenia rzeczywistości.

VI

Z przedstawionych wyżej rozważań wypływają następujące wnioski.

Żeby osiągnąć właściwy cel procesu karnego, a w szczególności żeby wykryć prawdę obiektywną, pożądane jest — stosując przepis art. 183 k.p.k. — powoływanie biegłych lekarzy psychiatrów spośród osób nie związanych ze sobą żadną formą zażyłości i nie zatrudnionych w tej samej jednostce służby zdrowia.

Na biegłych psychiatrów powoływać należy lekarzy psychiatrów o możliwie długim stażu pracy, a więc posiadających nie tylko potrzebną wiedzę teoretyczną, ale także niezbędne w takich sprawach doświadczenie zawodowe i życiowe.

Biegłym należy udzielać zleceń opracowania oddzielnych, indywidualnych opinii. Usuwanie ewentualnych rozbieżności bądź ustosunkowanie się każdego z biegłych do takich rozbieżności powinno mieć miejsce dopiero po sporządzeniu i złożeniu do akt owych indywidualnych, oddzielnych opinii.

ROMAN DANIEC

Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym (na tle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego)

Autor omawia podstawowe zmiany wprowadzone do kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8 ze zmianą w Dz. U. z 1980 r. Nr 19, poz. 68) i na tym tle omawia rolę pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym.

Reforma postępowania administracyjnego wprowadzona ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zmianami ogłoszonymi w Dz. U.: z 1980 r.

Nr 19, poz. 68 i Nr 27, poz. 111),¹ a w szczególności utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego,² niewątpliwie zwiększy zainteresowanie adwokatów sprawami administracyjnymi. Należy więc liczyć się z tym, a nawet życzyć sobie tego, aby adwokaci zajęli się w większej mierze niż dotychczas praktyką dotyczącą tych spraw.³ J. Borkowski zaś w artykule: Zakres przedmiotowy k.p.a. w świetle nowelizacji k.p.a.^{3a} podkreśla, że konstrukcja tych przepisów „stała się bardziej złożona pod względem prawnym, co stawia wyższe wymagania fachowe wobec podmiotów, które go stosują”. Przemawiałoby to za tym, że ochrona praw stron w tym postępowaniu wymagać będzie większej fachowości i znajomości prawa administracyjnego. W artykule swym przedstawiam skrótkowo główne zmiany, jakie wprowadziła nowela z 31 stycznia 1980 r. do k.p.a., oraz rolę pełnomocnika strony w tym postępowaniu. W tym ostatnim zakresie nowela w zasadzie nie dokonała zasadniczych zmian, pozostawiając dotychczasowe unormowania k.p.a.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 września 1980 r., ale nowelą wprowadzoną dekretem z dnia 25.VIII.1980 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 68) termin wejścia w życie przepisów k.p.a. co do postępowania w sprawach z zobowiązań podatkowych, a w szczególności co do zaskarżania decyzji w tych sprawach do NSA, przesunięto do czasu późniejszej regulacji ustawowej ustalenia tego terminu. Przyczyną tego była konieczność uprzedniej zmiany przepisów o zobowiązaniach podatkowych. Otóż te nowe przepisy zostały wprowadzone ustawą z dnia 19.XII.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. Nr 27, poz. 111), która weszła w życie z dniem 1.I.1981 r. Z tego względu w art. 52 tej ustawy zaznaczono, że postępowanie w sprawach z zobowiązań podatkowych wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 1 stycznia 1981 r., i nie zakończone do tego terminu w danej instancji, toczy się — do zakończenia w danej instancji — według przepisów dotychczasowych, a co do możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnych w tym zakresie do NSA uznano, że decyzje te mogą być zaskarżone do tegoż NSA, jeżeli postępowanie w zakresie zobowiązań podatkowych zostało wszczęte po 1 września 1980 r., przy czym termin do zaskarżenia (30 dni) biegnie od daty wejścia w życie tej ustawy, tj. od 1 stycznia 1981 r.

Zanim przystąpię do omówienia właściwego tematu dotyczącego sytuacji pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym, chciałbym wskazać pokrótce na zasadnicze zmiany, jakie wprowadziła nowela do k.p.a., która rozszerzyła zakres uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym. W wyniku tych zmian wzrosła też rola i zadania pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym, chociaż same przepisy dotyczące pełnomocników stron w zasadzie nie zostały znowelizowane.

¹ Ustawę tę będę powoływał w dalszym ciągu min. artykułu jako „ustawę z 31 stycznia 1980 r.”, a) nowy tekst jednolity k.p.a. (Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 z późniejszymi zmianami) jako „k.p.a.”, dawny zaś tekst k.p.a. jako „d. k.p.a.”

² Sąd ten w dalszym ciągu nazywać będę „NSA”.

³ Jak pisał S. Zawadzki (w artykule: Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji k.p.a., PIP 1980, nr 2, s. 6 w przypisie 13), przewiduje się, że liczba spraw, które wpływać będą rocznie do NSA, wyniesie około 35 000. W wielu tych sprawach strony będą chciały niewątpliwie korzystać z pomocy fachowej adwokatów, mimo że nie został wprowadzony przymus adwokacki w postępowaniu przed sądem administracyjnym (tak było przed wojną w postępowaniu przed NTA).

^{3a} PIP 1980, nr 3, s. 35.

I. Ogólna charakterystyka zmian w k.p.a.

Nowela do k.p.a., wprowadzona ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r., wniosła wiele innowacji. Na szczególną uwagę zasługują te zmiany, które mają wpływ na uprawnienia stron w tym postępowaniu. Zostaną one omówione niżej.

1. Rozszerzony został zakres stosowania k.p.a. przez podporządkowanie tym przepisom szczególnych postępowań, które przedtem były regulowane w odrębnych aktach normatywnych. W szczególności podporządkowano przepisom k.p.a. postępowanie w zakresie ubezpieczeń społecznych i zobowiązań podatkowych, z pewnymi tylko modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki tych spraw.

W sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych przewidziano w art. 180 i 181 stosowanie przepisów k.p.a., chyba że dotychczas obowiązujące przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych, utrzymane nadal w mocy, ustalają odmienne zasady postępowania (zwłaszcza w zakresie organów właściwych do rozpatrywania odwołań i trybu postępowania przed nimi).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. statuuje w art. 12 zasadę, że z dniem wejścia jej w życie, to jest z dniem 1 września 1980 r., tracą moc wszelkie przepisy dotyczące spraw unormowanych w k.p.a. z wyjątkiem wymienionych w ustępie 2 tego artykułu.

Niezależnie od tego ustalono generalnie w art. 3 § 1 i 2 k.p.a., że przepisów k.p.a. nie stosuje się do postępowania w sprawach unormowanych przepisami o postępowaniu arbitrażowym, karnym skarbowym, w sprawach dyscyplinarnych, w sprawach w związku z powszechnym obowiązkiem obrony i należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej, a także polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

2. W art. 217—220 k.p.a. uregulowano sprawy związane z wydaniem zaświadczeń, jakie organy administracji państwowej⁴ obowiązane są wydawać osobom mającym w tym interes prawny. W zaświadczeniach tych chodzi o urzędowe potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, gdy takiego potwierdzenia wymaga przepis prawa, a osoba ubiegająca się o wspomniane zaświadczenie uprawdopodobni swój interes prawny w tym, aby zaświadczenie takie otrzymać. Zaświadczenie to powinno być wydane w ciągu 14 dni od daty złożenia podania.

3. W kodeksie postępowania administracyjnego przewidziano możliwość zawierania ugód między stronami w postępowaniu administracyjnym (art. 114—122). Taka ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji państwowej, przed którym toczy się postępowanie. Organ ten wydaje postanowienie, w którym albo zatwierdza ugode, albo też odmawia jej zatwierdzenia, gdy została zawarta z naruszeniem prawa lub gdy nie uwzględni stanowiska innego organu, jeśli sprawa wymaga zgody lub zajęcia stanowiska przez inny organ (art. 106 k.p.a.), albo gdy narusza interes społeczny lub słuszny interes stron. Na takie postępowanie przysługuje stronom zażalenie do organu drugiej instancji. Na postanowienie zaś drugiej instancji przysługuje stronom skarga do Naczelnego Sądu Administra-

⁴ Mówiąc o organach administracji państwowej trzeba pamiętać, że k.p.a. stosuje się również w postępowaniu a) przed organami przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz b) przed organami organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, jeśli są one powołane z mocy prawa do załatwienia spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji albo jeśli są obowiązane wydawać zaświadczenia (art. 1 § 2 k.p.a.).

cyjnego, gdyż zgodnie z art. 122 k.p.a. do tego rodzaju postanowień stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji.⁵

Na omawianym tutaj tle ugód powstaje problem, czy strona, która zawarła „ugodę administracyjną”, ma możliwość uchylecia się od skutków prawnych takiej ugody zgodnie z art. 84—86 k.c. oraz czy można kwestionować ważność takiej umowy na podstawie art. 82—83 k.c., a nawet na podstawie art. 58 k.c. w postępowaniu sądowym.

Orzecznictwo i doktryna przyjmują możliwość uchylania się od skutków prawnych ugód zawieranych przed sądami w trybie art. 223 k.p.c.,⁶ ale ingerencja sądu ogranicza się jedynie do możliwości uznania ugody za niedopuszczalną, jeżeli jej treść jest niezgodna z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo rażąco narusza usprawiedliwiony interes jednej ze stron (art. 184, 223 § 2 i 203 § 4 k.p.c.). W razie zawarcia ugody uznanej przez sąd za naruszającą przepis art. 184 k.p.c., wydaje on postanowienie o umorzeniu postępowania.

W wypadku ugody w postępowaniu administracyjnym ingerencja organu administracji państwowej idzie znacznie dalej, gdyż — jak pamiętamy — ugoda musi być zatwierdzona przez ten organ (art. 118 k.p.a.). Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia — jak już o tym wspomniano wyżej — następuje w drodze wydania postanowienia, na które przysługuje stronom zażalenie (art. 119 k.p.a.). Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki jak wydana decyzja (art. 121 k.p.a.).

W tych warunkach należy uznać, że ugody zatwierdzone przez organ administracji państwowej nie mogą być — w przeciwieństwie do ugód sądowych — wzruszane na podstawie wymienionych wyżej przepisów k.c. Natomiast ugody takie mogą być wzruszone w drodze wznowienia postępowania (art. 145 i nast. k.p.a.) albo w trybie postępowania o uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności decyzji (art. 154 i nast. k.p.a.).

4. Sama procedura załatwiania spraw w toku postępowania administracyjnego nie uległa większym zmianom. Nastąpiły zmiany co do sprecyzowania niektórych przepisów w celu usprawnienia i przyspieszenia postępowania. Zachowano i rozszerzono zasadę dwuinstancyjności postępowania, przewidziano bowiem możliwość odwoływania się od decyzji wydanych przez wojewodów w pierwszej instancji do właściwego ministra (art. 17 pkt 1 k.p.a.). Przepis art. 57 ust. 2 obowiązującej dotychczas ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (tekst jednol.: Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139) ustalał, że taka decyzja wojewody była ostateczna.

W wypadku gdy w pierwszej instancji decyzję wydaje naczelny organ administracji państwowej, stronie nie przysługuje odwołanie, jednakże strona niezadowolona z takiej decyzji może się zwrócić do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie jej sprawy, przy czym do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji (art. 127 § 3 k.p.a.). Od takiej ponownej decyzji naczelnego organu administracji państwowej przysługuje stronie skarga do NSA.

⁵ W k.p.a. nie podano wyraźnie, czy organ II instancji, rozstrzygając zażalenie, wydaje „postanowienie” czy też „decyzję”, ale w tym względzie może być pomocny art. 123 k.p.a., który podaje, że organ administracji państwowej wydaje postanowienie przy rozstrzygnięciu poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, nie rozstrzygających jednak o istocie sprawy.

⁶ Por. J. Lapiere: *Ugoda sądowa w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1968, PWN, s. 116.

Zaostrzono zasadę zakazu *reformationis in petus* w toku postępowania odwoławczego. W myśl więc art. 139 k.p.a. organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes społeczny. W poprzednim sformułowaniu tegoż przepisu (art. 121 d. k.p.a.) brak było słowa „rażąco”.

5. W szerszym zakresie niż dotychczas wprowadzono możliwość udziału organizacji społecznych, które w interesie innej osoby mogą występować w charakterze strony w toku postępowania administracyjnego (art. 31 k.p.a.).

6. Utrzymano w mocy przepisy art. 68 i 69 d.k.p.a. (obecnie art. 73 i 74 k.p.a.) dotyczące obowiązku organu administracji państwowej umożliwienia stronom przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów. Wykonanie tego obowiązku obwarowano przepisem przewidującym, że odmowa organu administracji państwowej w takich wypadkach musi nastąpić w formie postanowienia, na które stronie przysługuje zażalenie do drugiej instancji.

Trzeba tu przypomnieć, że pod rządem dawnych przepisów o postępowaniu podatkowym (art. 28 dekretu z dnia 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym, tekst jednol.: Dz. U. z 1963 r. Nr 11, poz. 60 z późniejszymi zmianami) strona mogła się tylko dowiadywać o biegu sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych, przy czym na prośbę strony organ finansowy mógł (ale nie musiał) zezwolić na sporządzanie odpisów z dokumentów; od wydanej w tym względzie decyzji nie przysługiwał stronie żaden środek odwoławczy. Stwierdzamy więc obecnie wyraźną poprawę stanowiska strony w postępowaniu z tytułu zobowiązań podatkowych.

7. Obowiązujący uprzednio art. 141 § 3 d. k.p.a. przewidywał, że w wypadku gdy naczelny organ administracji państwowej uchylił lub zmienił decyzję ostateczną organu administracji państwowej — uznając, że tylko w ten sposób można usunąć stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa — to strona poszkodowana mogła dochodzić odszkodowania od Państwa w drodze sądowej.

Przepis ten został tylko częściowo utrzymany w mocy (obecnie: art. 161 § 1 k.p.a.) co do możliwości uchylecia lub zmiany ostatecznej decyzji z przyczyn podanych wyżej, gdyż zmieniono go o tyle, że uprawnienie to przynano nie tylko naczelnym organom administracji państwowej, ale również terenowym organom stopnia wojewódzkiego w stosunku do decyzji wydanych przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego.

Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany w ten sposób decyzji, przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję. Organ ten orzeka o odszkodowaniu w drodze decyzji.

7 Co się tyczy postępowania dotyczącego zobowiązań podatkowych, to w art. 174 k.p.a. przewidziano, że jeśli w postępowaniu przed II instancją organ rozpatrujący odwołanie stwierdzi, iż zobowiązanie podatkowe zostało ustalone w kwocie niższej, niż to wynika z obowiązujących przepisów, wówczas zwraca sprawę I instancji w celu dokonania wymiaru uzupełniającego oraz zmiany w tym względzie dotychczasowej decyzji. Mamy tu powtórzenie obowiązującego art. 173 ust. 2 dekretu o postępowaniu podatkowym z dnia 16.V.1946 r. Po wejściu w życie k.p.a. sytuacja stron w tym zakresie uległa poprawie, zgodnie bowiem z ust. 1 tegoż art. 173 dekretu o postępowaniu podatkowym II instancja nie była związana postanowieniami organu finansowego pierwszej instancji i mogła zmienić zaskarżoną decyzję nawet na niekorzyść odwołującej się strony.

Niezależnie jednak od tego znówelizowany k.p.a. przewiduje dalsze możliwości uzyskania odszkodowania przez poszkodowaną stronę, a mianowicie (art. 160 k.p.a.) wtedy, gdy strona poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo na skutek stwierdzenia nieważności decyzji. Odszkodowanie to przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.,⁸ chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona biorąca udział w postępowaniu administracyjnym, wówczas odszkodowanie przysługuje od tej innej strony. W tym wypadku o odszkodowaniu od organu, który wydał wadliwą decyzję, orzeka również organ administracji państwowej stwierdzający nieważność decyzji. Odszkodowania od strony winnej za powstanie okoliczności, które spowodowały uznanie decyzji za nieważną, można dochodzić przed sądem powszechnym.

Powstaje problem, w jakim trybie ma być rozstrzygana sprawa, gdy strona poszkodowana uważa, że zachodzi współwina organu administracji państwowej i innej strony. Moim zdaniem, sprawę taką powinien rozstrzygać tylko jeden organ, mianowicie sąd powszechny.

Jeśli chodzi o odszkodowania należne na podstawie art. 161 i art. 160 k.p.a. to w myśl tychże: art. 160 § 2 i art. 161 § 5 k.p.a. do odszkodowań tych stosuje się przepisy k.c. z wyłączeniem art. 418 k.c. Przewidziano również w § 5 art. 160 k.p.a., że strona niezadowolona z przyznanego jej przez organ administracji państwowej odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej decyzji wnieść powództwo o odszkodowanie do sądu powszechnego.

W art. 215 k.p.a. przewidziano ponadto możliwość uzyskania odszkodowania wtedy, gdy NSA uchyli decyzję, a organ administracji państwowej, rozpatrując sprawę, ponownie umorzy postępowanie, oraz wtedy, gdy sąd administracyjny stwierdzi nieważność decyzji z powodu naruszenia art. 156 § 1 k.p.a. albo też stwierdzi na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., że decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Stronie, która poniosła szkodę na skutek takiej wadliwej decyzji, przysługuje roszczenie o odszkodowanie za rzeczywistą szkodę od organu, który wydał tę decyzję, chyba że wina za powstanie okoliczności stanowiących podstawę wadliwej decyzji ponosi inna strona postępowania; wówczas odszkodowanie należy się od tej strony. O odszkodowaniu orzeka organ administracji państwowej wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał wadliwą decyzję, a jeżeli odszkodowanie należy się od innej strony, to dochodzi się go w postępowaniu przed sądem powszechnym. Również i w tym ostatnim wypadku do odszkodowania tego stosuje się przepisy k.c. z wyłączeniem art. 418 k.c. oraz przewiduje się także, że strona niezadowolona z przyznanego jej przez organ administracji państwowej odszkodowania ma prawo w ciągu 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego o odszkodowanie (art. 215 § 5 w zw. z art. 160 § 2 i 5 k.p.a.).

Poza tym w art. 153 k.p.a. przewidziano także, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.p.a. (tzn. wtedy, gdy zaszły okoliczności stanowiące podstawę do wznowienia postępowania) albo gdy na skutek uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, przysługuje roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w k.c.

⁸ Dotyczy to wypadków, gdy decyzja: a) została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości lub bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa, b) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, c) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie, d) była niewykonalna w dniu jej wydania, przy czym jej niewykonalność ma charakter stały, e) wywołałaby — w razie jej wykonania — czyn zagrożony karą, f) zawiera wadę powodującą nieważność z mocy prawa.

Dochodzenie tego odszkodowania następuje w postępowaniu (przed sądem powszechnym).

8. Utworzenie NSA jest najistotniejszym elementem w dokonanej reformie postępowania administracyjnego. Odpowiednie przepisy w tym zakresie są zawarte w art. 196—216 k.p.a. oraz w rozdziale I ustawy z 31 stycznia 1980 r., w którym mówi się o organizacji NSA (przepisy tego rozdziału weszły potem do jednolitego tekstu kodeksu postępowania administracyjnego). Najwyższy Sąd Administracyjny działał na razie tylko w Warszawie, ale po 28.II.1981 r. powstały inne ośrodki zamiejscowe NSA (Dz. U. z 1980 r. Nr 19, poz. 70).

Trzeba tu ze szczególnym naciskiem podkreślić, że zaskarżenie do NSA podlegają tylko decyzje (a nie postanowienia!) wydane po wyczerpaniu toku instancji. Skargę można wnieść w terminie 30 dni (prokurator — w terminie 6 miesięcy), licząc od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

Rodzaj spraw, w których podjęte decyzje mogą być zaskarżone do NSA, został ujęty enumeratywnie w art. 196 § 2. Obejmuje on dwadzieścia rodzajów takich spraw.⁹

Skargę do NSA można wnieść również na bezczynność organu, a więc gdy organ nie załatwił sprawy w terminach przewidzianych w art. 35 § 3 k.p.a., mianowicie w ciągu jednego miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Skarga do NSA przysługuje po wyczerpaniu trybu zażaleniewego przewidzianego w art. 37 k.p.a., a w razie bowiem niezażalenia sprawy w podanych wyżej terminach przez organ i instancji strona może złożyć zażalenie do drugiej instancji.

Skarga do NSA przysługuje więc albo wtedy, gdy druga instancja nie załatwi zażalenie w terminie wyżej podanym, albo też gdy organ drugiej instancji wyznaczy dodatkowy termin do załatwienia sprawy, a organ pierwszej instancji w tym terminie jej nie załatwił.

Sprawy przed NSA rozpatrywane są na rozprawie (art. 205 k.p.a.). W postępowaniu tym mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.c.

9. W art. 190—195 k.p.a. uregulowano zagadnienie rozstrzygania spraw kompetencyjnych o właściwość między organami administracji państwowej a sądami. Spory takie rozstrzyga Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym, które jest powoływane przez Pierwszego Prezesa SN wtedy, gdy tego rodzaju sprawa

⁹ Są to sprawy dotyczące: 1) budownictwa, nadzoru budowlanego, materiałów budowlanych, urbanistyki i architektury, 2) cen, opłat i stawek taryfowych, 3) dróg publicznych, ich utrzymania i ochrony, ruchu na drogach publicznych, komunikacji, łączności, żeglugi, transportu i spedycji, 4) działalności w dziedzinie wytwórczości, rzemiosła, usług rzemieślniczych, handlu, przemysłu gastronomicznego i żywienia zbiorowego oraz innych rodzajów działalności gospodarczej, 5) ewidencji ludności, dowodów tożsamości, aktów stanu cywilnego, imion i nazwisk oraz obywatelstwa, 6) geologii, geodezji i kartografii, 7) gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, gospodarki terenami, zasobami mieszkań i budynków oraz utrzymania czystości w miastach i gminach, 8) gospodarki paliwowo-energetycznej, surowcowej i materiałowej, wydobywania i pozyskiwania w inny sposób kopalin i innych surowców naturalnych oraz ich zagospodarowania, szkód górniczych oraz obrotu surowcami, materiałami i wyrobami, 9) gospodarki wodnej, 10) gospodarki żywnościowej, żywności i żywienia, 11) zobowiązań podatkowych i innych analogicznych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy o podatkach oraz należności celnych, 12) obrotu nieruchomościami oraz składnikami majątku ruchomego, 13) ochrony przyrody oraz środowiska, 14) oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, kultury i sztuki oraz dóbr kultury i muzeów, jak również działalności artystycznej i rozrywkowej, 15) planowania przestrzennego, 16) rolnictwa i leśnictwa, 17) uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć, 18) wywłaszczeń nieruchomości i innych praw, 19) zatrudnienia i spraw socjalnych oraz 20) zdrowia i opieki społecznej, wymagań sanepid., kultury fizycznej, sportu i turystyki, jak również działalności sportowej.

zostanie wniesiona do Sądu Najwyższego. Sprawy takie rozstrzygane są na rozprawie, w której strony mogą brać udział. Do tego postępowania mają również odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.c.

10. Ponadto uregulowano obszernie w k.p.a. (w dziale VIII — art. 221—260) sprawę skarg i wniosków, a w tym także udział prasy i organizacji społecznych w postępowaniu z tych skarg czy wniosków.

II. Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym

1. Osoby, które mogą być pełnomocnikami

Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona w postępowaniu administracyjnym może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.

Znowelizowany k.p.a. utrzymał w mocy dawny art. 30 (obecnie 33), który stanowi, że pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. W postępowaniu administracyjnym szerszy jest więc zespół osób, które mogą być pełnomocnikami, w porównaniu z sytuacją w kodeksie postępowania cywilnego, gdyż tam krąg osób, które mogą być pełnomocnikami w tym postępowaniu, jest ograniczony (art. 87 k.p.c.).

Należy jednak zauważyć, że ta ogólna zasada dotycząca pełnomocników uległa ograniczeniu tylko w niektórych rodzajach postępowania administracyjnego, które są uregulowane w przepisach szczególnych, utrzymanych w mocy po wejściu w życie noweli do k.p.a., a które ograniczają krąg osób mogących być pełnomocnikami stron. Tak więc np. w przepisach dotyczących ubezpieczeń społecznych,¹⁰ które z mocy art. 180 k.p.a. obowiązują w postępowaniu przed organami ZUS-u, pełnomocnikiem strony może być tylko członek najbliższej rodziny oraz przedstawiciel zakładu pracy, związku zawodowego lub organizacji zrzeszającej inwalidów, emerytów i rencistów, a w sprawach o świadczenia z funduszu alimentacyjnego — również przedstawiciel organizacji społecznych wymienionych w art. 6 ustawy o tym funduszu z 18 lipca 1974 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 157), to jest takich organizacji, które zgodnie z przepisami k.p.c. mają prawo występować w imieniu zainteresowanego o rozszczenia alimentacyjne (stanowi o tym art. 87 § 3 k.p.c.).

Podobne ograniczenie kręgu osób które mogą być pełnomocnikiem strony, zawiera rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 15 kwietnia 1975 r. w sprawie organizacji i zasad działania Komisji Odwoławczej do Spraw Emerytalnych oraz trybu postępowania przed Komisją (Dz. U. Nr 14, poz. 84). W przewidzianym w tym rozporządzeniu postępowaniu przed wymienioną komisją też zacieśniono krąg osób, które mogą być pełnomocnikami, jedynie do najbliższych członków rodziny, przedstawicieli zakładów pracy, związku zawodowego oraz organizacji zrzeszającej emerytów, rencistów i inwalidów.

W powyższych więc postępowaniach udział adwokata jako pełnomocnika strony jest wyłączony.

W postępowaniu przed NSA pełnomocnikiem strony również mogą być osoby wymienione w art. 33 k.p.a. Zagadnienie to jednak jest dyskusyjne. Można bowiem reprezentować pogląd, że w postępowaniu przed tym sądem mają

¹⁰ Por. § 11 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 20.XII.1974 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rad nadzorczych ZUS-u oraz trybu postępowania przed radami nadzorczymi (Dz. U. Nr 49, poz. 302).

zastosowanie nie przepisy k.p.a., lecz przepisy k.p.c., gdyż art. 211 k.p.a. przewiduje ogólnie, że w sprawach nie uregulowanych w dziale VI k.p.a., tj. w dziale dotyczącym postępowania przed NSA, stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Artykuł zaś 87 k.p.c. ogranicza krąg osób, które mogą być pełnomocnikami. Zgodnie z tym przepisem pełnomocnikiem strony może być adwokat-współuczestnik sporu oraz osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia. Ponadto pełnomocnikiem mogą być: rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia.

Moim jednak zdaniem — wobec tego, że dział VI k.p.a. nie zawiera przepisów dotyczących pełnomocnictwa, gdyż przepisy w tym względzie zawarte są w dziale I — art. 211 k.p.a. nie może być podstawą do zwężenia kręgu osób, które mogą występować przed NSA w imieniu strony, do osób wymienionych w art. 87 k.p.c.

Podobnie wygląda sytuacja w postępowaniu przed Kolegium Kompetencyjnym przy Sądzie Najwyższym, powoływanym *ad hoc* przez Pierwszego Prezesa SN do rozstrzygnięcia sporu o właściwość wynikłego między organem administracji państwowej a sądem. Przepisy o rozstrzygnięciu takich sporów są zawarte w dziale V k.p.a. Artykuł 195 k.p.a. przewiduje, że w sprawach przed Kolegium Kompetencyjnym nie uregulowanych w tym dziale stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Moim zdaniem również i w tym postępowaniu pełnomocnikiem strony mogą być osoby wymienione w art. 33 k.p.a.

2. Forma pełnomocnictwa

Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu (art. 33 k.p.a.). Pełnomocnik obowiązany jest dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Jeżeli pełnomocnikiem jest adwokat, może on sam uwierzytelnić odpis pełnomocnictwa udzielonego mu przez stronę. W sprawach mniejszej wagi organ administracji państwowej może nie żądać przedstawienia pełnomocnictwa, jeżeli w imieniu strony występuje jako pełnomocnik członek najbliższej rodziny lub domownik strony, nie ma zaś wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

3. Zakres pełnomocnictwa

W przeciwieństwie do art. 91 k.p.c., który normuje zakres pełnomocnictwa udzielonego przez stronę, k.p.a. nie zawiera postanowień dotyczących zakresu uprawnień pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym. Ponieważ pełnomocnik działa w imieniu strony i za nią, przeto w zasadzie wszystkie czynności, jakie zgodnie z k.p.a. może spełnić strona, może też spełnić pełnomocnik, chyba że charakter czynności wymaga osobistego działania strony (art. 32 k.p.a.). Zakres ten wynikać może również z treści pełnomocnictwa.

Może jednak powstać wątpliwość, czy w postępowaniu administracyjnym pełnomocnik ma prawo w imieniu strony zawrzeć „ugodę administracyjną” (art. 114 i nast. k.p.a.). Powstaje również wątpliwość, czy adwokat będzie miał prawo — za zgodą kierownika zespołu (art. 21 ustawy o ustroju adwokatury) — udzielić substytucji innemu adwokatowi do występowania za niego w imieniu strony. Zgodnie z art. 106 k.c. pełnomocnik tylko wtedy może ustanowić substytutą, gdy wynika

to z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. W postępowaniu przed sądami powszechnymi uprawnienie to wynika z ustawy, gdyż art. 91 k.p.c. przewiduje, że pełnomocnictwo procesowe udzielone adwokatowi z mocy tego przepisu daje pełnomocnikowi prawo udzielenia dalszego pełnomocnictwa procesowego innemu adwokatowi za zgodą kierownika zespołu (ograniczenie to wynika z art. 21 pkt 4 ustawy o ustroju adwokatury). Takiego przepisu nie ma jednak w k.p.a. Z treści więc pełnomocnictwa musi wynikać uprawnienie pełnomocnika do udzielenia substytucji innemu adwokatowi, przy czym na realizację takiego uprawnienia adwokat musiałby uzyskać zgodę kierownika zespołu.

Ponieważ pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym może dokonywać czynności, jakie strona ma prawo przedsięwziąć przy dochodzeniu swych praw w tym postępowaniu, przeto pełnomocnik może złożyć wniosek wszczynający postępowanie (art. 61 k.p.a.), brać udział w postępowaniu wyjaśniającym (w szczególności przy przesłuchaniu stron, świadków, biegłych, a także przy oględzinach i ekspertyzach) oraz brać udział w rozprawie, aby organ administracji państwowej uzna za celowe przeprowadzenie rozprawy (art. 89 k.p.a.).

W postępowaniu administracyjnym pełnomocnicy — tak jak strony — mają obowiązek zawiadamiania organów administracji państwowej o zmianie swego adresu (art. 41 k.p.a.), w razie bowiem zaniechania tego obowiązku pisma doręcza się — pod adresem ostatnio podanym — organowi administracji państwowej. Pełnomocnik może złożyć w imieniu strony wnioski o przywrócenie terminu (art. 58 k.p.a.), może też żądać udostępnienia mu akt (art. 73 k.p.a.) w celu ich przejrzenia i sporządzenia notatek, a także ma prawo żądać od organu administracji państwowej, aby uwierzytelnił sporządzone przez siebie odpisy tych akt lub wydał z nich uwierzytelnione odpisy, jeżeli to jest uzasadnione ważnym interesem strony. Ten ostatni warunek jest nie dość precyzyjny, gdyż nie podano w nim żadnych kryteriów pozwalających określić, kiedy mamy do czynienia z ważnym interesem strony. W razie odmowy ze strony organu administracji państwowej dokonania wspomnianych czynności, odmowa ta powinna być ujęta w formę postanowienia, na które przysługuje zażalenie do II instancji.

Pełnomocnik ma prawo przedstawiać w imieniu strony dowody na poparcie jej twierdzeń. Podobnie jak strona, również pełnomocnik powinien być zawiadamiany o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin, i to na 7 dni naprzód przed terminem dokonywania tych czynności (art. 79 k.p.a.), oraz ma prawo brać udział w przeprowadzeniu tych dowodów, zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.

Na rozprawie pełnomocnik, tak jak i strona, może składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie, jak również wypowiadać się co do wyników postępowania.

Pełnomocnik ma prawo składać w imieniu strony środki zaskarżenia (zażalenia lub odwołania) na postanowienia lub decyzje. Powinien być także zawiadomiony o wniesieniu odwołania, jeżeli odwołanie to wniosła inna strona biorąca udział w postępowaniu (art. 131 k.p.a.).

Powstaje problem, czy pełnomocnik ma prawo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu w toku postępowania administracyjnego złożyć wniosek o wznowienie postępowania (art. 145 i n. k.p.a.) oraz wyrazić zgodę na uchylenie lub zmianę przez organ administracji państwowej ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawa.

W postępowaniu sądowym zakres pełnomocnictwa procesowego udzielonego pełnomocnikowi do prowadzenia sprawy zgodnie z art. 91 ust. 1 k.p.c. obejmuje również prawo pełnomocnika do wniesienia skargi o wznowienie postępowania i wniesienie podania o złożenie rewizji nadzwyczajnej. Pełnomocnictwo to uprawnia także pełnomocnika do reprezentowania strony w postępowaniach wywołanych tymi środkami prawnymi. Natomiast w k.p.a. brak jest unormowania, czy pełnomocnictwo udzielone przez stronę w postępowaniu administracyjnym upoważnia pełnomocnika do działania również po zakończeniu tego postępowania. Wątpliwe jest także, czy pełnomocnik może złożyć oświadczenie w imieniu strony wyrażające zgodę na uchylenie lub zmianę ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. Moim zdaniem, w powyższych wypadkach pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym musi uzyskać nowe pełnomocnictwo od strony, by móc ją reprezentować po ostatecznym zakończeniu postępowania.

Budzi także wątpliwość, czy pełnomocnik ustanowiony do prowadzenia sprawy rozpoznawanej przez organ administracji państwowej ma prawo po zakończeniu tego postępowania występować — na podstawie tego samego pełnomocnictwa — z żądaniem przyznania stronie odszkodowania w trybie art. 153, 160, 161 i 215 k.p.a.

Jeśli chodzi o możliwość zaskarżenia decyzji do NSA oraz do występowania w imieniu strony przed Kolegium Kompetencyjnym, to uważam, że pełnomocnictwo udzielone w toku postępowania przed organem administracji państwowej upoważnia pełnomocnika do występowania przed NSA i Kolegium. Jak jednak wspomniano już o tym wyżej, może być rzeczą dyskusyjną, czy krąg osób, które mogą reprezentować stronę w takim postępowaniu, nie jest ograniczony tylko do osób wymienionych w art. 87 k.p.c.

4. Ustanie pełnomocnictwa

Pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym, tak jak każde pełnomocnictwo, może być odwołane przez stronę w każdym czasie. Również pełnomocnik-adwokat może wypowiedzieć pełnomocnictwo za zgodą kierownika zespołu (art. 23 ustawy o ustroju adwokatury).

W postępowaniu administracyjnym brak jest odpowiednika art. 94 § 2 k.p.c., który przewiduje, że adwokat ustanowiony pełnomocnikiem w postępowaniu przed sądem powszechnym, w razie wypowiedzenia pełnomocnictwa, obowiązany jest działać za stronę jeszcze przez dwa tygodnie, chyba że mocodawca zwolni go od tego obowiązku. W postępowaniu administracyjnym będzie miał jednak zastosowanie art. 23 ust. 2 ustawy o ustroju adwokatury, który przewiduje, że adwokat wypowiadając pełnomocnictwo jest obowiązany przez 2 tygodnie pełnić swe obowiązki, jeśli nie nastąpiło wcześniejsze objęcie sprawy przez innego adwokata lub zwolnienie ze strony klienta.

Pełnomocnictwo wygasa w razie śmierci mocodawcy lub pełnomocnika. W postępowaniu administracyjnym też nie ma przepisu analogicznego do treści art. 175 k.p.c., który to artykuł przewiduje, że w postępowaniu sądowym w razie śmierci pełnomocnika procesowego postępowanie może się toczyć dalej dopiero po wezwaniu strony nie stawiającej. Jak wyjaśnia B. Dobrzański w pracy zbiorowej: Kodeks postępowania cywilnego — Komentarz pod redakcją Z. Resichy i W. Siedleckiego (Warszawa, t. I, s. 290 i n.), w przepisie tym mamy do czynienia ze swoistym wypadkiem zawieszenia postępowania faktycznego, a niefor-

malnego, następuje tu bowiem przejściowe zatamowanie toku postępowania do czasu usunięcia przeszkody powodującej to zatamowanie. Brak jednak analogicznego przepisu w k.p.a. nie powinien być przeszkodą do tego, aby organ administracji państwowej wstrzymał się w takim wypadku od kontynuowania postępowania, dopóki strona nie ustanowi innego pełnomocnika lub nie włączy się sama do postępowania. Kontynuowanie postępowania przez organ administracji państwowej bez zawiadomienia i wezwania samej strony może być uznane za tak duże naruszenie przepisów postępowania, że mogłoby nawet stanowić podstawę do wznowienia postępowania w myśl art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Można by bowiem uznać, że gdyby po śmierci pełnomocnika, a przed wezwaniem strony zapadła decyzja ostateczna, to zainteresowana strona mogłaby zasadnie wnosić o wznowienie postępowania na tej podstawie, że bez swojej winy nie brała udziału w postępowaniu lub w jego części, zwłaszcza jeśli dotyczyło to ostatniej fazy postępowania zakończonego decyzją.

ANDRZEJ WARFOŁOMIEJEW

Zmiany w postępowaniu podatkowym według kodeksu postępowania administracyjnego

W znowelizowanym k.p.a. zamieszczono — jako dodatkowy — Dział III, który zawiera przepisy szczególne postępowania w sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych. Autor analizuje te przepisy w kontekście dawnego dekretu o postępowaniu podatkowym, innych przepisów k.p.a. oraz aktów normatywnych wprowadzających w życie ustawę o NSA i nowelizację k.p.a.

1. Niedowład procesu legislacyjnego spowodował w ostatnim czasie chaos i zamieszanie stanu prawnego wielu zagadnień (z zakresu postępowania podatkowego), co rodzi konieczność chronologicznego przesiedlenia stosownych aktów prawnych w tej materii. Ustawą z dnia 31.I.1980 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 8) znowelizowany został kodeks postępowania administracyjnego oraz powołano do życia Naczelny Sąd Administracyjny. Znowelizowany k.p.a. zawiera obecnie dodatkowy Dział III, poświęcony w większości (art. 164—179) przepisom szczególnym postępowania w sprawach z tytułu zobowiązań podatkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26).

W związku z powyższym artykuł 16 ust. 1 cyt. ustawy pozbawiał mocy dekret z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (jednolity tekst: Dz. U. z 1963 r. Nr 11, poz. 60). Datą wejścia w życie znowelizowanego k.p.a. i zarazem datą utraty mocy przez powyższy dekret miał być dzień 1 września 1980 r. Do tego dnia miała być uchwalona przez Sejm (niestety, nie została uchwalona) ustawa o zobowiązaniach podatkowych, która uchyliłaby jednocześnie dekret z 26 października 1950 roku o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1950 r. Nr 49, poz. 452). W ustawie tej miało się znaleźć szereg istotnych instytucji, które były uregulowane w dekreście o postępowaniu podatkowym, ale nie znalazły miejsca w Dziale III k.p.a. W tej sytuacji oczywiście się stało, że w braku owej nowej ustawy o zobowiązaniach podatkowych i przy jednoczesnej utracie mocy przez dekret o postępowaniu podatkowym powstanie w stanie prawnym istotna