

Marcin Princ

## Pełnomocnictwo w procedurze administracyjnej – ogólne zasady oraz ocena wiarygodności

Pełnomocnik strony odgrywa niejednokrotnie bardzo ważną rolę w procedurze administracyjnej, w tym w trakcie ubiegania się o przyznanie ochrony międzynarodowej. Instytucja pełnomocnictwa jest ściśle związana z potrzebą wzmocnienia pozycji strony postępowania względem administracji publicznej. W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „prawo do wsparcia i reprezentacji jest uznawane za jeden z podstawowych kanonów postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich”<sup>1</sup>, a prawo do ustanowienia pełnomocnika zapewnia „pełniejszą realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym”<sup>2</sup>. [Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej](#) (dalej: ustawa o ochronie) określa, że co do zasady do postępowań dotyczących ochrony międzynarodowej, stosuje się przepisy [kodeksu postępowania administracyjnego](#) (dalej k.p.a.). Z uregulowań tych wynika, że strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania (art. 32 k.p.a.). Pełnomocnictwo procesowe w ramach procedury administracyjnej jest odformalizowane, a podstawową jego granicą są czynności, których strona musi dokonać osobiście.

Czasami bowiem charakter czynności faktycznych wymusza bezpośredni kontakt organu administracyjnego ze stroną postępowania, bowiem czynności wymagają osobistego stawiennictwa strony, jak np. poddanie się badaniu lekarskiemu, przesłuchanie<sup>3</sup> czy udział w wywiadzie statusowym w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jak wynika z ustawy o ochronie, cudzoziemiec musi osobiście złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 26 ust. 1), odebrać dokument podróży po zakończonym postępowaniu (art. 31 ust. 6) lub dokument podróży przewidziany w [Konwencji genewskiej](#) (art. 89i**b**). Redakcja tych przepisów nie wyklucza jednak asystowania pełnomocnika strony w powyższych czynnościach<sup>4</sup>.

W świetle art. 33 § 1. k.p.a. pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna, posiadająca zdolność do czynności prawnych, niezależnie od posiadania przez nią obywatelstwa polskiego oraz jakichkolwiek kwalifikacji zawodowych i doświadczenia. Istotne jest to, by pełnomocnik był przez stronę obdarzony zaufaniem. Pełnomocnictwo zaś musi zawierać oznaczenie pełnomocnika, a także oznaczenie osoby udzielającej pełnomocnictwa; powinno być podpisane przez stronę oraz powinno wyraźnie wskazywać zakres umocowania<sup>5</sup>. Jak instruuje P. Przybysz, „z treści pełnomocnictwa powinno jasno wynikać, jakich czynności (wszystkich czy niektórych), w jakim postępowaniu (w całości postępowania czy w określonej fazie postępowania), prowadzonym przed jakim organem może dokonywać pełnomocnik w imieniu swojego mocodawcy”<sup>6</sup>. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie (utrwalone w postaci papierowej lub elektronicznej) lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik musi dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (gdy pełnomocnikiem jest adwokat lub radca prawny mogą oni sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa).

1 H. Knysiak-Molczyk, *Konstrukcja prawna pełnomocnictwa procesowego*, [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowniczo-administracyjnych*, Warszawa 2013, s. 17.

2 H. Knysiak-Sudyka (red.), *Pełnomocnik strony w postępowaniu administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 19.

3 M. Szubiakowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 58.

4 J. Chlebny [w:] J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach: komentarz*, Warszawa 2020, s. 1030.

5 Wyrok NSA w Warszawie z 29.04.1998 r., IV SA 1044/96, LEX nr 45639.

6 Komentarz do art. 33 k.p.a.: P. M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.

Art. 40 § 4. k.p.a. przewiduje, że

„strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej i nie działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana wskazać w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego”.

Gdy tego nie zrobi, wszystkie pisma zostaną w aktach sprawy, jednak będą miały one skutek prawny, jakby zostały doręczone.

Wobec niezbyt rozbudowanych przepisów odnoszących się do instytucji pełnomocnictwa, w zakresie jego udzielania posiłkowo należy stosować zasady wyrażone w Kodeksie cywilnym oraz Kodeksie postępowania cywilnego<sup>7</sup>. Warto podkreślić, że niedopuszczenie do udziału pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym jest równoznaczne z niedopuszczeniem strony postępowania<sup>8</sup> i wpływa na realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Każdy organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zapewnienia udziału pełnomocnika w postępowaniu do czasu odwołania jego pełnomocnictwa<sup>9</sup>, a jego brak lub odmowa jego dopuszczenia mogą skutkować wznowieniem postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>10</sup> W praktyce pojawia się wątpliwość, w jakim języku powinno zostać sporządzone pełnomocnictwo. Punktem wyjścia do dalszych rozważań w tym zakresie jest zawarta w [Konstytucji RP zasada urzędowości języka polskiego. Odnosi się ona również do postępowań, których stroną są cudzoziemcy](#). Język polski jest językiem urzędowym m.in. konstytucyjnych organów państwa oraz organów, instytucji i urzędów, a „podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej” (art. 4 [ustawy o języku polskim](#)).

Pełnomocnictwo może zostać sporządzone w języku polskim albo w języku obcym. W drugim jednak przypadku dokument ten powinien zostać złożony wraz z tłumaczeniem na język polski. Ustawa nie narzuca jednak formy tłumaczenia ani kwalifikacji tłumacza. Warto podkreślić, że ustawa o ochronie (art. 11) obliguje organ do zapewnienia tłumaczenia, dopuszczonych jako dowód w postępowaniu, dokumentów sporządzonych w języku obcym. Nie dotyczy to jednak pełnomocnictwa.

W praktyce zgłaszana jest wątpliwość, czy organ administracji może kwestionować wiarygodność złożonego pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym oraz, czy w ogóle pełnomocnictwo może podlegać ocenie. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że „organ administracyjny bada z urzędu prawidłowość pełnomocnictwa [...] i nie powinien dopuścić do udziału w sprawie osoby, która nie legitymuje się ważnym pełnomocnictwem”<sup>11</sup>. W świetle [uchwały Sądu Najwyższego](#), która może być adekwatna do postępowań administracyjnych „występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego osoby, która nie może być pełnomocnikiem, oznacza brak należytego umocowania powodujący nieważność postępowania”. Zatem z uwagi na skutki wadliwie ustanowionego pełnomocnictwa lub niemożności bycia pełnomocnikiem

7 Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 150.

8 Wyrok NSA w Warszawie z 16.06.1998 r., III SA 1597/96, LEX nr 35482; wyrok NSA z 29.07.2016 r., II FSK 87/16, LEX nr 2101631; komentarz do art 32 k.p.a. – A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020; komentarz do art. 40 k.p.a. – A. Golęba [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

9 Wyrok NSA z 29.07.2016 r., II FSK 87/16, LEX nr 2101631.

10 P. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021 – komentarz do art. 32 k.p.a.

11 A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit. – komentarz do art. 33 k.p.a.

organ powinien zweryfikować składane pełnomocnictwo. Weryfikacja złożonego pełnomocnictwa jest więc uzasadniona również z uwagi na ochronę interesu strony postępowania. Ujawnia się w ten sposób jedna z podstawowych ról organu administracji publicznej, związana z realizacją zasady informowania (art. 9 k.p.a.). Otóż organ administracji publicznej jest „obowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego”. Ponadto, organ powinien czuwać nad tym, „aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.” Nie może jednak ingerować w wybór pełnomocnika, ponieważ jest to częścią autonomii woli strony postępowania<sup>12</sup>. Nie powinien też namawiać do rezygnacji z pełnomocnika. Prawo udzielenia, cofnięcia pełnomocnictwa, a także czasowego eliminowania jego udziału z postępowania, należy do wyłącznej właściwości mocodawcy, a nie organu prowadzącego postępowanie. Mocodawca, z uwagi na ewentualne skutki działań i zaniedbań pełnomocnika, powinien zatem z niezwykłą starannością wybierać osobę sprawującą tę funkcję.

---

12 P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, op.cit. – komentarz do art. 33 k.p.a.