

Received: 24.01.2020
Accepted: 29.03.2020
Published: 30.06.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2020, XX, z. 2: s. 207-218
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.1708
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Michał Wszolek^{*}
Nr ORCID: 0000-0001-7574-4846

PRZEDSTAWICIELSTWO W POSTĘPOWANIU PETYCYJNYM I W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE SKARG I WNIOSKÓW

REPRESENTATION UNDER PETITIONARY PROCEEDINGS AND PROCEEDINGS IN THE MATTER OF COMPLAINTS AND PROPOSALS

Streszczenie: Artykuł traktuje o kwestii przedstawicielstwa na gruncie postępowania petycyjnego i postępowania w sprawie skarg i wniosków. Powyższe zagadnienie poddane zostało analizie w kontekście relacji zachodzących pomiędzy przepisami dotyczącymi administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego a przepisami dotyczącymi powyższych postępowań ze względu na brak regulacji instytucji przedstawicielstwa w partiach tekstów prawnych bezpośrednio ich dotyczących. Celem autora jest ukazanie teoretycznoprawnych podstaw działania przedstawicieli w powyższych postępowaniach. W związku z powyższym artykuł poparty jest poglądami przedstawicieli doktryny administracyjnego prawa procesowego oraz teoretyków prawa, zawiera analizę nakazu odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego w postępowaniu petycyjnym oraz analizę stosowania w drodze *analogii legis* przepisów dotyczących administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków.

Słowa kluczowe: przedstawicielstwo w postępowaniu petycyjnym, przedstawicielstwo w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków, odpowiednie stosowanie prawa, *analogia legis*

Summary: The article discusses the issue of representation under petitionary proceedings and proceedings in the matter of complaints and proposals. The above mentioned issue has been analysed within the context of relations between provisions on administrative proceedings in cases individually decided by way of administrative decision and provisions of

^{*} mgr; doktorant Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Źródła finansowania publikacji: srodki własne autora; e-mail: michalwszolek@yahoo.com

the above mentioned proceedings due to lack of regulation on representation in parts of legal texts directly concerning them. The author's goal is to present the theoretical basis of the representatives' actions in above mentioned proceedings. Consequently, the article is supported by opinions of legal scholars specialised in administrative procedural law and theoreticians of law, contains analysis of the rule concerning application *mutatis mutandis* of provisions on administrative proceedings in cases individually decided by way of administrative decision in petitionary proceedings and analysis of application of provisions on administrative proceedings in cases individually decided by way of administrative decision in proceedings in the matter of complaints and proposals based on analogy.

Keywords: representation in petitionary proceedings, representation in proceedings in the matter of complaints and proposals, law application *mutatis mutandis*, legal analogy

WPROWADZENIE

Art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach² i art. 221 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ przewidują m.in. możliwość składania petycji, wniosków i skarg w interesie innej osoby za jej zgodą. Rodzi się zatem pytanie, czy w postępowaniu petycyjnym i w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków możliwe jest ustanowienie pełnomocnika, z czym wiąże się również szersze zagadnienie przedstawicielstwa w tych postępowaniach.

Dla przeanalizowania powyższych kwestii niezbędne będzie zastanowienie się nad kwestią odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu petycyjnym na podstawie art. 15 u.p., jak również zastanowienie się nad relacją pomiędzy przepisami dotyczącymi administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego a przepisami dotyczącymi postępowania w sprawie skarg i wniosków. Wskazania wymaga już na obecnym etapie rozważań, iż wśród przepisów regulujących postępowanie w sprawie skarg i wniosków brak jest przepisu nakazującego odpowiednie stosowanie pozostałych przepisów k.p.a.

ODPOWIEDNIE STOSOWANIE PRZEPISÓW K.P.A. W POSTĘPOWANIU PETYCYJNYM

Art. 15 u.p. nie jest rozumiany jednolicie w piśmiennictwie. Zgodnie z jednym z poglądów wyraża on ze względu na podobieństwo regulacji postępowania petycyjnego do postępowania w sprawie skarg i wniosków odesłanie do odpowiedniego

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm. i sprost.); dalej: Konstytucja RP.

² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870, z późn. zm.); dalej: u.p.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.); dalej: k.p.a.).

stosowania przepisów działu VIII k.p.a. oraz rozdziału I i II działu I k.p.a.⁴ Drugi pogląd nie przewiduje natomiast takiego ograniczenia⁵.

Zauważyć należy, iż nakaz odpowiedniego stosowania przepisów stanowi szczególny przypadek analogii i polega na stosowaniu wprost przepisów, do których odsyła, stosowaniu ich z odpowiednimi zmianami albo ich niestosowaniu⁶. Uznając, iż proces interpretacji przepisu należy przeprowadzać, nawet gdy brzmienie przepisu jest jasne, z wykorzystaniem zarówno wykładni językowej, jak i systemowej oraz funkcjonalnej⁷, a także że zasada prymatu wykładni językowej nie ma charakteru bezwzględnej⁸, należy mimo to stwierdzić, iż nie istnieją względy, by w świetle jasnego nakazu odpowiedniego stosowania do petycji przepisów k.p.a. odstąpić od dosłownego rozumienia tego przepisu. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że, jak już wyżej wskazano, odpowiednie stosowanie przepisów polega między innymi na ich niestosowaniu⁹.

Należy zwrócić również uwagę, że interpretator, podejmując decyzję o wyborze konkretnego sposobu odpowiedniego zastosowania przepisu, powinien kierować się wskazaniami podyktowanymi przez wykładnię systemową i funkcjonalną¹⁰. Zatem przyjąć należy, iż niezasadna wydaje się być wykładnia zważająca art. 15 u.p. Wykładnia ta prowadziłaby bowiem do sytuacji, w której, mimo wyraźnego przepisu odsyłającego, mogłyby wystąpić luki konstrukcyjne. Wskazania w tym miejscu wymaga, że do wypełniania luk konstrukcyjnych wymagane jest posługiwanie się rozumowaniami inferencyjnymi¹¹.

RELACJA POMIĘDZY PRZEPISAMI DOTYCZĄCYMI POSTĘPOWANIA JURYSDYKCYJNEGO A PRZEPISAMI DOTYCZĄCYMI POSTĘPOWANIA W SPRAWIE SKARG I WNIOSKÓW

Szeroko reprezentowanym poglądem dotyczącym relacji pomiędzy przepisami dotyczącymi postępowania jurysdykcyjnego a przepisami dotyczącymi postępowania w sprawie skarg i wniosków jest pogląd, zgodnie z którym przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego nie stosuje się¹² w postępowaniu w spra-

⁴ S. Gajewski [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 179-180.

⁵ J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, 2015. Art. 15, Teza 2.

⁶ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 244.

⁷ M. Zirk-Sadowski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015, Rozdział III, § 11, Nb 91.

⁸ M. Zirk-Sadowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym...*, Rozdział IV, § 22, Nb 96.

⁹ L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 244.

¹⁰ Ibidem, s. 244-245.

¹¹ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 243.

¹² Oczywiście nie dotyczy to przepisów wskazanych w art. 237 § 4 k.p.a.

wie skarg i wniosków¹³ (istnieją również poglądy dopuszczające pewne wyjątki)¹⁴, w związku z czym zachodzi potrzeba dokonania analizy powyższej relacji.

Okoliczność pozytywnego określenia zakresu obowiązywania k.p.a. przez dwa odrębne artykuły – art. 1 i 2. k.p.a., mając na uwadze dodatkowo wyraźne wskazanie w art. 2 k.p.a. działu VIII k.p.a., może sugerować, iż ustawodawca nie dopuszcza stosowania przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego jako swoistej „części ogólnej” przy rekonstrukcji norm prawnych obowiązujących w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków. Należy zauważyć ponadto, iż traktowanie powyższych przepisów jako swoistej „części ogólnej” nie może być uznane za prawidłowe przez wzgląd na to, że przepisy części ogólnej danego aktu prawnego dopełniają przepisy szczególne tego aktu¹⁵.

Ponadto zauważyć należy, że pomiędzy przepisami dotyczącymi postępowania jurysdykcyjnego a przepisami dotyczącymi postępowania w sprawie skarg i wniosków nie zachodzi relacja *lex generalis* – *lex specialis*. Przepisy szczególne mają bowiem zakresy zastosowania węższe od przepisów ogólnych¹⁶, a zauważyć należy, że brak jest dla poszczególnych przepisów dotyczących postępowania w sprawie skarg i wniosków przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego o szerszych zakresach zastosowania. Wskazania wymaga, że zakresy zastosowania przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego odnoszą się do postępowania jurysdykcyjnego, a zakresy zastosowania przepisów dotyczących postępowania w sprawie skarg i wniosków odnoszą się do tego postępowania, a więc zakresy te pozostają względem siebie w stosunku przeciwieństwa.

Relacja pomiędzy przepisami dotyczącymi postępowania jurysdykcyjnego a przepisami dotyczącymi postępowania w sprawie skarg i wniosków nie może również polegać na odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego w kwestiach nieuregulowanych w przepisach dotyczących postępowania w sprawie skarg i wniosków. Do odpowiedniego stosowania przepisów wymagany jest bowiem wyraźny przepis do tego upoważniający¹⁷. W związku z powyższym wydaje się, iż relacja ta opiera się na korzystaniu z wnioskowania *analogia legis*, tj. wiązania tożsamyh albo podobnych skutków prawnych zastosowania przepisów regulujących dane fakty z faktami nieuregulowanymi, a jednocześnie podobnych do faktów uregulowanych tymi przepisami¹⁸. Dla omawianego zagadnienia oznaczałoby to wiązanie tożsamyh albo podobnych skutków

¹³ Zob. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, System Informatyki Prawnej LEX, 2019. Dział VIII, Teza 5 i przywoływane tam orzecznictwo.

¹⁴ Zob. S. Gajewski [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski...*, s. 15-17, gdzie autor wskazał, że spośród przepisów k.p.a. znajdujących się poza działem VIII k.p.a. w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków znajdują zastosowanie jedynie przepisy rozdziału I i II działu I k.p.a.; zob. również K.B. Wojciechowska, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Art. 221, Nb 24-25; zob. również A. Jakubowski [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski...*, s. 127, gdzie Autor wskazał, że w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków w drodze analogii zastosowanie znajduje art. 63 § 4 zd. 2 k.p.a.

¹⁵ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 262.

¹⁶ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2018, s. 126.

¹⁷ J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 135.

¹⁸ *Ibidem*.

prawnych zastosowania przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego do przypadków tamże uregulowanych z przypadkami nieuregulowanymi występującymi w ramach postępowania w sprawie skarg i wniosków, a jednocześnie podobnych do przypadków uregulowanych przepisami dotyczącymi postępowania jurysdykcyjnego.

Zauważyć ponadto należy, że art. 237 § 4 k.p.a. zawiera odesłanie do stosowania art. 36-38 k.p.a. wprost, pomimo że odesłanie do odpowiedniego stosowania ww. przepisów wydaje się być nieodzowne¹⁹. Istnienie powyższego odesłania może być traktowane jako argument przeciwko możliwości stosowania przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego, nie licząc stosowanych wprost przepisów art. 36-38 k.p.a. w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków²⁰. Należy jednakże zauważyć, iż obowiązujące w poszczególnych działach prawa zakazy stosowania rozumowania *per analogiam* zawsze oprócz tetycznej podstawy ich obowiązywania posiadają aksjologiczną podstawę ich obowiązywania²¹. Brak jest natomiast aksjologicznego wytłumaczenia wyprowadzenia z regulacji art. 237 § 4 k.p.a. zakazu stosowania *per analogiam* przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków.

PRZEDSTAWICIELSTWO W POSTĘPOWANIU PETYCYJNYM I W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE SKARG I WNISKÓW

ZNACZENIE ART. 30 § 3 K.P.A. W POSTĘPOWANIU PETYCYJNYM I W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE SKARG I WNISKÓW

Przed przejściem do zagadnień związanych z pełnomocnictwem należy zauważyć, że podmioty wnoszące petycje, skargi lub wnioski, a niebędące osobami fizycznymi, działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli²², co jest wynikiem odpowiedniego stosowania w postępowaniu petycyjnym art. 30 § 3 k.p.a. na podstawie art. 15 u.p. oraz stosowania *per analogiam* art. 30 § 3 k.p.a. w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków, inaczej bowiem nie byłyby w stanie działać²³. Zaznaczenia jednakże wymaga, że przynajmniej niektóre z podmiotów, o których mowa powyżej, mogą działać samodzielnie, nie będąc reprezentowanymi przez przedstawicieli, jednakże działając samodzielnie, muszą czynić to zasadniczo poprzez swoje organy²⁴,

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Art. 237, Nb 1.

²⁰ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, System Informacji Prawnej LEX, 2019. Dział VIII, Teza 5.

²¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 233-237.

²² W zakresie postępowania petycyjnego J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, 2015. Art. 4, Teza 5.

²³ Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 181-182.

²⁴ J. Frąckowiak [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. I, Warszawa 2012, Rozdział XV, § 73, Nb 49; R. Szczepaniak [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, tom I: *Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2018, Art. 331, Nb 7.

co oznacza, iż powyższe stwierdzenie musi być uznane, przynajmniej w pewnym zakresie, za skrót myślowy.

Powyższe jednakże nie oznacza, że do art. 30 § 3 k.p.a. nie należy sięgać. Sięganie do art. 30 § 3 k.p.a. znać należy za konieczne przez wzgląd na to, że zagadnienie działania podmiotów, o których mowa wyżej, jest uregulowane w przepisach prawa materialnego, których zakresy zastosowania ograniczone są do stosunków materialnoprawnych, a ich zastosowanie w zakresie stosunków procesowych zasadniczo wymaga przepisu odsyłającego. W przypadku braku takiego przepisu można byłoby rozważać stosowanie ich *per analogiam*. Podkreślenia wymaga, że w przypadku istnienia przepisu odsyłającego stosowanie ich *per analogiam* w omawianym zakresie jest wykluczone. Wskazać ponadto należy, iż brak jest możliwości stosowania tychże przepisów *per analogiam* w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków. Należy bowiem zastosować *per analogiam* ww. przepis odsyłający przez wzgląd na to, że przepis ten znajduje się w tym samym akcie prawnym co podstawowe dla postępowania w sprawie skarg i wniosków przepisy, zatem jest im bliższy²⁵. Wskazania wymaga również, że art. 30 § 3 k.p.a. jest przepisem odsyłającym m.in. do przepisów określających reguły reprezentacji spółek prawa handlowego wyrażonych w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁶, który należy rozpatrywać łącznie z art. 29 k.p.a.²⁷

ODPOWIEDNIE STOSOWANIE ART. 30 § 2 K.P.A. W POSTĘPOWANIU PETYCYJNYM

Następnie wskazać należy, że odpowiednie stosowanie w postępowaniu petycyjnym art. 30 § 2 k.p.a. na podstawie art. 15 u.p. prowadzi do konkluzji, że osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych mogą działać przez swych ustawowych przedstawicieli, jednakże mogą również działać samodzielnie. Wydaje się bowiem, że pomimo istnienia względów systemowych (w szczególności okoliczności występowania licznych ograniczeń szeroko pojętej zdolności postulacyjnej osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych w obrębie całego systemu prawnego, w tym w ramach administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego) brak jest podstaw do odmawiania skutecznego podejmowania samodzielnie czynności w ramach postępowania petycyjnego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych.

Zauważyć bowiem należy, że dopuszczenie do samodzielnego działania osoby fizycznej nieposiadającej zdolności do czynności prawnych jako strony w postępowaniu jurysdykcyjnym prowadzi do wadliwości postępowania, która stanowi podstawę do jego wznowienia (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)²⁸. Rozwiązanie to należy analizować przez pryzmat zasady czynnego udziału stron w postępowaniu wyrażonej w art. 10

²⁵ Zob. J. Nowacki, *Analogia...*, s. 175-178.

²⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 505, z późn. zm.).

²⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Art. 30, Nb 19.

²⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Art. 30, Nb 1.

§ 1 k.p.a.²⁹ Nie można jednakże zapominać, że służy ono umożliwieniu ponownej konkretyzacji normy prawa materialnego ze względu na wystąpienie w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną (art. 16 § 1 k.p.a.) co najmniej jednej z kwalifikowanych i enumeratywnie wymienionych w ustawie wad postępowania³⁰. Możliwość ponownego kierowania petycji, rodzącej obowiązek jej rozpatrzenia z wyjątkiem przypadku określonego w art. 12 ust. 1 u.p.³¹ oraz brak konkretyzacji normy prawa materialnego poprzez wydanie zawiadomienia o sposobie załatwienia petycji, stanowiącego czynność materialno-techniczną³², a także okoliczność, iż petycja jest instrumentem służącym ochronie interesu faktycznego³³, zdają się skłaniać ku dopuszczeniu możliwości samodzielnego występowania osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych w postępowaniu petycyjnym ze względu na brak możliwości naruszenia chronionego w postępowaniu petycyjnym interesu faktycznego osoby fizycznej nieposiadającej zdolności do czynności prawnych.

Zaznaczyć również należy, że odpowiednie stosowanie art. 30 § 2 k.p.a. na podstawie art. 15 u.p. jest podstawą działania osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych przez swych ustawowych przedstawicieli, bowiem zakresy zastosowania przepisów prawa materialnego normujących reguły reprezentacji osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych przez swych ustawowych przedstawicieli ograniczają się do stosunków materialno-prawnych, a dopiero odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 15 u.p. art. 30 § 2 k.p.a., stanowiącego przepis odsyłający, pozwala na odniesienie tych przepisów do stosunków procesowych. W przypadku braku przepisu odsyłającego możliwe byłoby rozważenie stosowania tychże przepisów w omawianym zakresie *per analogiam*, co jednakże przez wzgląd na istnienie przepisu odsyłającego jest wykluczone.

STOSOWANIE *PER ANALOGIAM* ART. 30 § 2 K.P.A. W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE SKARG I WNIOSKÓW

W postępowaniu w sprawie skarg i wniosków wydaje się ze względu na brak stosownej regulacji nie obowiązywać norma niedopuszczająca możliwości samodzielnego działania osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków. W tym zakresie brak jest luki, w tym luki konstrukcyjnej.

Brak normy niedopuszczającej możliwości samodzielnego działania osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych w postępowaniu w sprawie skarg

²⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Art. 145, Nb 24.

³⁰ B. Adamiak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2017, Rozdział XV, § 68, Nb 25.

³¹ J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, 2015. Art. 5, Teza 12 oraz Art. 7, Teza 7.

³² J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach...*, Art. 13, Teza 5.

³³ S. Gajewski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski...*, s. 146-147.

i wniosków należy ocenić, mimo występowania względów systemowych, o których była już mowa wyżej przy okazji omawiania zagadnienia odpowiedniego stosowania art. 30 § 2 k.p.a. w postępowaniu petycyjnym, pozytywnie, a to przez wzgląd na to, że, z wyjątkiem sytuacji, w której skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę (art. 239 § 1 k.p.a.), istnieje po stronie organu właściwego obowiązek skierowania do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (art. 238 § 1 k.p.a.)³⁴, ze względu na to, że nie następuje konkretyzacja normy prawa materialnego poprzez wydanie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, stanowiącego czynność materialno-techniczną³⁵, a także ze względu na okoliczność, iż skarga i wniosek są instrumentami służącymi ochronie interesu faktycznego³⁶.

Luka konstrukcyjna występuje natomiast w zakresie braku przepisu ustanawiającego możliwość działania osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych przez swych ustawowych przedstawicieli, bowiem, jak już wyżej wskazano, zakresy zastosowania przepisów prawa materialnego normujących reguły reprezentacji osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych przez swych ustawowych przedstawicieli ograniczają się do stosunków materialnoprawnych. Zauważyć bowiem należy, że brak możliwości działania przez osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych przez swych ustawowych przedstawicieli w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków w sytuacji, w której istnieje możliwość działania przez osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych przez swych ustawowych przedstawicieli w postępowaniu petycyjnym, wydawałby się nieracjonalny³⁷ ze względu na podobieństwo skarg i wniosków do petycji³⁸, skłaniające do przyjęcia, że ustawodawca nie miał zamiaru uregulowania postępowania petycyjnego i postępowania w sprawie skarg i wniosków w tym zakresie. Do pomyslenia jest zatem zastosowanie *per analogiam* przepisów prawa materialnego normujących reguły reprezentacji osób fizycznych z pominięciem zastosowania *per analogiam* art. 30 § 2 k.p.a., stanowiącego przepis odsyłający, jednakże przyjmując należy, że zastosowanie z wykorzystaniem rozumowania *per analogiam* znajdzie art. 30 § 2 k.p.a. jako bliższy ze względu na jego położenie w tym samym akcie prawnym co podstawowe dla postępowania w sprawie skarg i wniosków przepisy³⁹.

Zauważyć jednakże należy, że zastosowanie z wykorzystaniem rozumowania *per analogiam* art. 30 § 2 k.p.a. w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków polegać będzie nie tylko na rozszerzeniu zakresu jego zastosowania o przypadek, w którym zachodzi

³⁴ H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Art. 239, Teza 1.

³⁵ *Ibidem*, Art. 238, Teza 1.

³⁶ S. Gajewski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski...*, s. 11-12.

³⁷ Zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do...*, s. 150.

³⁸ Zob. M. Florczak-Wątor [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, tom I: *Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Art. 63, Nb 39.

³⁹ Zob. J. Nowacki, *Analogia...*, s. 175-178.

luka konstrukcyjna, ale również na modyfikacji zakresu jego normowania, a mówiąc ściślej: nie tylko na rozszerzeniu zakresu zastosowania normy wynikającej z powyższego przepisu, ale również na modyfikacji zakresu jej normowania⁴⁰. Modyfikacja ta polega na tym, że w miejscu nakazu działania osób fizycznych nieposiadających zdolności do czynności prawnych przez swych ustawowych przedstawicieli przy jednoczesnym zakazie ich działania samodzielnie znajduje się dozwoleństwo ich działania przez swych ustawowych przedstawicieli przy jednoczesnym braku zakazu ich działania samodzielnie.

PEŁNOMOCNICTWO W POSTĘPOWANIU PETYCYJNYM I W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE SKARG I WNIOSKÓW

Przechodząc do zagadnień związanych z pełnomocnictwem na gruncie postępowania petycyjnego i postępowania w sprawie skarg i wniosków, przypomnieć należy, że w myśl art. 63 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 u.p. i art. 221 § 3 k.p.a. petycje, wnioski i skargi składać można w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Składanie petycji, wniosków i skarg w interesie innej osoby za jej zgodą należy uznać za sposób składania petycji, wniosków i skarg inny niż składanie petycji, wniosków i skarg w imieniu tej osoby, czy to w charakterze pełnomocnika, czy to w charakterze przedstawiciela niebędącego pełnomocnikiem. Należy bowiem zauważyć, że petycja, wniosek i skarga złożona w interesie innej osoby za jej zgodą jest złożona przez osobę, która uzyskała ww. zgodę, a petycja, wniosek i skarga złożona w imieniu osoby reprezentowanej przez pełnomocnika lub przedstawiciela niebędącego pełnomocnikiem traktowana jest jako złożona przez osobę reprezentowaną.

Posługując się przykładem, wskazać należy, że zakończenie postępowania petycyjnego i postępowania w sprawie skarg i wniosków nigdy nie jest bezpośrednim następstwem skutecznego cofnięcia pełnomocnictwa, natomiast cofnięcie zgody na wniesienie petycji, wniosku lub skargi może doprowadzić do zakończenia powyższych postępowań. Ponadto zauważyć należy brak możliwości zmiany osoby wnoszącej petycję, skargę lub wniosek za zgodą innej osoby przez osobę, która wyraziła ww. zgodę oraz możliwość zmiany pełnomocnika przez osobę reprezentowaną przez pełnomocnika w postępowaniu petycyjnym lub w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków. Wskazania ponadto wymaga, iż odrzucenie możliwości ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu petycyjnym i w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków spowodowałoby brak możliwości rozpoczęcia korzystania w toku postępowania z pomocy osoby trzeciej ujawniającej się w postępowaniu, a więc tym samym nieracjonalne ograniczenie możliwości osoby wnoszącej petycję, wniosek lub skargę, mających na celu poparcie twierdzeń zawartych w petycji, wniosku lub skardze. Ponadto wskazać należy, że brak możliwości ustanowienia pełnomocnika pozbawiłby możliwości osoby wnoszącej petycję, wniosek lub skargę w interesie publicznym skorzystania z pomocy osoby trzeciej w ramach postępowania.

⁴⁰ Ibidem, s. 87-89.

Wskazania nadto wymaga, że art 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁴¹ i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze⁴² wskazują na możliwość występowania radców prawnych i adwokatów przed urzędami w charakterze pełnomocników (przy czym w przypadku regulacji dotyczącej wykonywania zawodu adwokata jest to wyrażone jedynie pośrednio), a więc, jak się wydaje, również w postępowaniu petycyjnym i w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków. Przez wzgląd na brak normy wyrażającej czy to w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym, czy to w postępowaniu petycyjnym lub w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków względniego przymusu adwokacko-radcowskiego⁴³, przyjęć należy, że powyższe przepisy stanowią potwierdzenie możliwości występowania pełnomocników w postępowaniu petycyjnym i w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków niezależnie od przynależności do któregośkolwiek z samorządów zawodowych.

Powyższe implikuje konieczność ustalenia, iż zagadnienie pełnomocnictwa pozostaje zasadniczo poza zakresem uregulowania u.p., co powoduje, iż w postępowaniu petycyjnym odpowiednie zastosowanie znajdują art. 32 i 33 k.p.a., co polegać będzie na ich stosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami, a także konieczność ustalenia, że w ramach postępowania w sprawie skarg i wniosków istnieje luka konstrukcyjna, która powoduje, iż w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków znajdują zastosowanie *per analogiam* art. 32 i 33 k.p.a. Zaznaczyć należy, że odpowiednie zastosowanie w postępowaniu petycyjnym znajdują również inne niż art. 32 i 33 przepisy k.p.a., w których mowa jest o pełnomocniku, co polegać będzie w przeważającym zakresie na stosowaniu ich z odpowiednimi modyfikacjami. Przepisy powyższe ponadto zasadniczo znajdują zastosowanie *per analogiam* w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków.

Wskazania ponadto wymaga, że do pełnomocnictwa ustanowionego w postępowaniu petycyjnym i w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków należy zasadniczo stosować *per analogiam* przepisy rozdziału II działu VI części pierwszej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁴ w kwestiach nieuregulowanych przepisami k.p.a., tak jak do pełnomocnictwa ustanowionego w postępowaniu jurysdykcyjnym⁴⁵.

Powyższej oceny nie zmienia brzmienie art. 2 ust. 1 u.p. i art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p., z których zestawienia wynika, że petycja może być złożona przez grupę podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.p., reprezentowaną przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję. Wydaje się, że ustawodawca, posługując się pojęciem osoby reprezentującej podmiot wnoszący petycję, ma na myśli pełnomocnika. Wskazać

⁴¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2115, z późn. zm.).

⁴² Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2019 r., poz. 1513, z późn. zm.).

⁴³ Zob. A. Marciniak [w:] W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarzysie*, Warszawa 2016, Nb 251.

⁴⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, z późn. zm.).

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r., II SA/Łd 440/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2014 r., I SA/Op 403/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

należy, iż ze wskazania przez ustawodawcę możliwości złożenia petycji przez grupę podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.p., reprezentowaną przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję, nie należy wyprowadzać wniosku, iż tym samym ustawodawca wyłączył możliwość ustanowienia pełnomocnika przez jeden z podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.p. Przyjęcie przeciwnego stanowiska spowodowałoby stan, w którym nie występowałaby możliwość ustanowienia pełnomocnika przez jeden z podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.p., przy jednoczesnej możliwości ustanowienia pełnomocnika przez grupę podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.p., co nie miałoby żadnego funkcjonalnego uzasadnienia.

PODSUMOWANIE

Stosowanie przepisów administracyjnego prawa procesowego w drodze *analogii legis* ma ograniczony zasięg⁴⁶. Należy jednakże pamiętać, iż stosowanie *per analogiam* tychże przepisów nie jest celem samym w sobie. Podkreśla się, że największe znaczenie spośród funkcji administracyjnego prawa procesowego, którymi są funkcja porządkująca, instrumentalna i ochronna, ma ta ostatnia⁴⁷. Zauważyć należy, że w pewnych sytuacjach, co pośrednio wyżej wskazano, odmowa zastosowania *per analogiam* przepisów postępowania jurysdykcyjnego w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków może doprowadzić do rezultatów zaskakujących dla składających petycję, wnioski i skargi, a także dla osób, które działają w ich imieniu, a przez to sprzecznych z funkcją ochronną administracyjnego prawa procesowego, a w konsekwencji niepożądanych. Nie mniej istotne wydają się być nadto względy podyktowane funkcją instrumentalną i porządkującą.

W związku z ostatnią z wymienionych wyżej funkcji można wysnuć *de lege ferenda* postulat zamieszczenia przepisów dotyczących postępowania w sprawie skarg i wniosków – jak uczynił to ustawodawca w stosunku do postępowania petycyjnego – w odrębnej ustawie, w której znajdowałyby się nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w nieuregulowanym w tej ustawie zakresie.

⁴⁶ L. Leszczyński [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015, Rozdział II, § 6, Nb 217.

⁴⁷ T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 40.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Broniewicz W., Marciniak A., Kunicki I., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2016.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2018.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Gotowski M. (red.), *Kodeks cywilny*, tom I: *Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2018.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2017.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Wykładowia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jaśkiewicz J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, 2015.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nowacki J., *Analogia legis*, Warszawa 1966.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, System Informacji Prawnej LEX, 2019.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015.
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012.
- Safjan M., L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, tom I: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r., II SA/Łd 440/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2014 r., I SA/Op 403/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.