

KANCELARIA PRAWNA MACIEJ RUDNICKI I PARTNERZY

DK DORADCY KORPORACYJNI

61 - 863 Poznań, ul. Kazimierza Wielkiego 14A/2
tel. / fax (61) 6527940, 6527941, 8533581, tel. kom. 696425687
e-mail: m.rudnicki@doradcykorporacyjni.pl

„Ekspertyza prawna dotycząca stosowania przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów w zakresie nakładania kar pieniężnych i zagospodarowania odpadów w trybie art. 25-26 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów oraz skutecznego doręczania aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów”

Opracowali:

Kancelaria Prawna
Maciej Rudnicki i Partnerzy
61-863 Poznań, ul. Kazimierza Wielkiego 14A/2
NIP: 599-147-45-39 REGON: 211200477

Prof. nadzw. dr hab. Maciej Rudnicki

Dr Kamila Sobieraj



Sfinansowano ze środków
NARODOWEGO FUNDUSZU OCHRONY ŚRODOWISKA
I GOSPODARKI WODNEJ
umowa nr DKR-rc-32/2014 z dnia 02.10.2014 r.

Poznań, 10 listopada 2014 r.

EKSPERTYZA PRAWNA

data sporządzenia ekspertyzy prawnej	10.11.2014 r.
autorzy ekspertyzy prawnej	<p>Prof. nadzw. dr hab. Maciej Rudnicki radca prawny (nr rej. ZG-G-233) Kancelaria Prawna Maciej Rudnicki i Partnerzy w Poznaniu kierownik Katedry Prawa Zarządzania Środowiskiem Instytut Administracji Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie</p> <p>Dr Kamila Sobieraj prawnik Kancelaria Prawna Maciej Rudnicki i Partnerzy w Poznaniu Oddział w Lublinie adiunkt w Katedrze Prawa Zarządzania Środowiskiem Instytut Administracji Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie</p>
zleceniodawca ekspertyzy prawnej	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie
przedmiot ekspertyzy prawnej	stosowanie przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów w zakresie nakładania kar pieniężnych i zagospodarowania odpadów w trybie art. 25-26 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów oraz skutecznego doręczania aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów.

SPIS TREŚCI

I. INFORMACJE WSTĘPNE (s.4)

1.1. Problemy prawne uwzględnione w Ekspertyzie Prawnej (s.4)

1.2. Metodologia opracowania Ekspertyzy Prawnej (s.5)

1.3. Źródła uwzględnione w Ekspertyzie Prawnej (s.5)

II. ANALIZA STANU PRAWNEGO (s.12)

III. WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE PRAWNE (s.67)

I. INFORMACJE WSTĘPNE

1.1. Problemy prawne uwzględnione w Ekspertyzie Prawnej

W niniejszej Ekspertyzie Prawnej dokonano analizy odnoszącej się do stosowania przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów w zakresie nakładania kar pieniężnych i zagospodarowania odpadów w trybie art. 25-26 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów oraz skutecznego doręczania aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów. Zakres Ekspertyzy Prawnej obejmuje następujące zagadnienia (zgodnie z załącznikiem do umowy):

1. Skuteczne doręczanie aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów w przypadku, gdy:
 - a) stroną jest spółka cywilna, spółka jawna, spółka akcyjna,
 - b) adres spółki w KRS został wykreślony, a spółka funkcjonuje nadal bez adresu,
 - c) gdy pod adresem wskazanym w KRS brak oznak działalności spółki,
 - d) gdy nie wszyscy wspólnicy odebrali decyzję lub postanowienie – czy doręczenie jest skuteczne?
 - e) istnieje konieczność ustanowienia kuratora sądowego – procedura i koszty;
2. Pouczenia dotyczące adresu do doręczeń w pismach i aktach administracyjnych dotyczących nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów:
 - a) czy zawierać pouczenie wyłącznie w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie nielegalnego przemieszczania odpadów?
 - b) czy należy je ponawiać również w każdej korespondencji kierowanej do strony?
 - c) jak postępować w przypadku, gdy zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało skierowane na widniejący w KRS adres osoby prawnej lub na adres zameldowania osoby fizycznej i nie zostało stronie dostarczone?
3. Nakładanie kar za naruszenia przepisów dot. transgranicznego przemieszczania odpadów:
 - a) wyroki WSA dot. odpadowych pojazdów – dot. rozkładania kar na raty w świetle przepisów POŚ,
 - b) możliwość nowelizacji art. 35 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów poprzez zastosowanie ustawy - Ordynacja podatkowa w zakresie rozkładania kar na raty, natomiast z wyłączeniem przepisów dot. umarzania kar

oraz ich przedawnienia;

4. Skutki dla postępowania prowadzonego w trybie art. 25 i 26 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wynikające z dokonania naprawy pojazdu po jego sprowadzeniu do Polski, a który w dacie przemieszczania był odpadem (z uwagi na stan techniczny) – czy w takich okolicznościach postępowanie należy umorzyć jako bezprzedmiotowe z uwagi na utratę przez pojazd cech odpadu w dacie wydania rozstrzygnięcia postępowania?
5. Skutki dla postępowania w sprawie kary pieniężnej, wynikające z sytuacji opisanej w punkcie 4 – czy nałożenie kary pieniężnej na odbiorcę odpadu w postaci pojazdu, który po sprowadzeniu do Polski został naprawiony (a postępowanie w trybie art. 25 i 26 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów zostało umorzone z uwagi na utratę przez pojazd cech odpadu) nie stanowi o braku konsekwencji organu w orzekaniu w tych sprawach?

1.2. Metodologia opracowania Ekspertyzy Prawnej

W ramach prac nad niniejszym opracowaniem zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną obejmującą głównie analizę aktualnego stanu prawnego.

1.3. Źródła uwzględnione w Ekspertyzie Prawnej

W przedmiotowej sprawie poddano analizie następujące akty normatywne:

1. Rozporządzenie nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE z dnia 12.07.2006 r., L 190/1 ze zm.), dalej także jako rozporządzenie nr 1013/2006;
2. Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej także jako Konstytucja RP;
3. Ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), dalej także jako k.p.a.;

4. Ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.), dalej także jako k.r.o.;
5. Ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), dalej także jako k.c.;
6. Ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), dalej także jako k.p.c.;
7. Ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 ze zm.) – akt uchylony;
8. Ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.);
9. Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.);
10. Ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1203), dalej także jako ustawa o KRS;
11. Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.);
12. Ustawę z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.), dalej także jako k.s.h.;
13. Ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), dalej także jako u.p.o.ś.;
14. Ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej także jako p.p.s.a.;
15. Ustawę z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408);
16. Ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.);
17. Ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.);
18. Ustawę z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1162 ze zm.);
19. Ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1155 ze zm.);
20. Ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2007 r. Nr 124, poz. 859 ze zm.), dalej także jako u.m.p.o.;

21. Ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2009 r. Nr 79, poz. 666 ze zm.);
22. Ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.);
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908);
24. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. z 2002 r. Nr 163, poz. 1348);
25. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2002 r. Nr 163, poz. 1349);
26. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 38, poz. 249);
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* (Dz.U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 ze zm.);
28. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1476).

W przedmiotowej sprawie poddano analizie następujące pozostałe źródła:

Literatura:

1. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009;
2. Z. Cieślak (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010;
3. J. Frąckowiak, *Konstrukcja prawna spółki cywilnej*, [w:] *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005;
4. A. Herbert, *Spółka cywilna. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2008;
5. E. Isarzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970;
6. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999;

7. M. Jaśkowski, A. Wróbel, *Komentarz do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX 2014;
8. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011;
9. H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” z 2003 r., nr 9;
10. J. Lic, *Spółka cywilna. Problematyka podmiotowości prawnej*, Warszawa 2013;
11. G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998;
12. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003;
13. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, LEX 2010;
14. B. Majchrzak, „Osoba nieobecna” w rozumieniu art. 34 k.p.a., „Kwartalnik Prawa Publicznego” z 2003 r., nr 4;
15. A. Matan, *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji)*, „Causus” z 2002 r., nr 2;
16. A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001;
17. W. Pyziół, A. Szumański, I. Weiss, *Prawo spółek*, Bydgoszcz-Kraków 2002;
18. W. Radecki, *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009;
19. W. Radecki, J. Jerzmański, *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*, Warszawa 2014;
20. S. Soltysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Suplement do tomów I-IV. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2010;

Orzecznictwo:

1. Postanowienie SN z dnia 5 października 1994 r., sygn. akt III ARN 54/94, OSNAPiUS z 1994 r., nr 12, poz. 187;
2. Postanowienie NSA z dnia 17 października 1995 r., sygn. akt SA/Wr 1703/95;
3. Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt V CZ 18/06, LEX nr 198539;
4. Postanowienie NSA z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1559/09;
5. Postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt I OZ 474/11, LEX nr 1082916;
6. Postanowienie NSA z dnia 5 października 2012 r., sygn. akt II OZ 857/12;
7. Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., sygn. akt III CZP 117/88, OSNC z 1990 r., nr 1, poz. 11;

8. Uchwała SN z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt III CZP 89/06, OSNC z 2007 r., nr 9, poz. 128;
9. Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 1991 r., sygn. akt SA/Wr 48/91, ONSA z 1991 r., nr 3-4, poz. 56;
10. Wyrok NSA z dnia 11 października 1994 r., sygn. akt II SA 826/93, OSP z 1996 r., nr 6, poz. 105;
11. Wyrok NSA z dnia 18 września 1995 r., sygn. akt II SA 775/94, „Wokanda” z 1995 r., nr 12;
12. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1995 r., sygn. akt SA/Ka 2204/94, LEX nr 27074;
13. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 26-28/95, ONSA z 1997 r., nr 1, poz. 26;
14. Wyrok NSA OZ w Katowicach z dnia 3 kwietnia 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1312/95, LEX nr 26708;
15. Wyrok SN z dnia 14 stycznia 1997 r., sygn. akt I CKN 42/96, OSNC z 1997 r., nr 5, poz. 62;
16. Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 1453/96;
17. Wyrok NSA OZ w Łodzi z dnia 12 lutego 1997 r., sygn. akt I SA/Łd 163/96, LEX nr 29034;
18. Wyrok NSA OZ w Katowicach z dnia 29 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Ka 1794/96, „Serwis Podatkowy” z 2001 r., nr 4;
19. Wyrok NSA z dnia 16 października 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 1753/97, LEX nr 36090;
20. Wyrok NSA OZ w Lublinie z dnia 25 listopada 1998 r., sygn. akt I SA/Lu493/98;
21. Wyrok NSA z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. akt I SA/Po 1829/98, LEX nr 37900;
22. Wyrok NSA OZ w Łodzi z dnia 17 września 1999 r., sygn. akt I SA/Łd 841/98;
23. Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2000, sygn. akt I SA 1071/99, LEX nr 55308;
24. Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000r., sygn. akt V SA 1935/99, LEX nr 41775;
25. Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 2362/99, LEX nr 49871;
26. Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2000 r., sygn. akt V SA 1953/99, LEX nr 54228;
27. Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2000r., sygn. akt V SA 2008/99, LEX nr 54227;
28. Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r., sygn. akt V SA 2021/99, LEX nr 50150;
29. Wyrok NSA z dnia 27 września 2000 r., sygn. akt V SA 2035/99, LEX nr 54225;
30. Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2001, sygn. akt IV SA 2450/98, „Wspólnota” z 2001 r., nr 8;
31. Wyrok NSA OZ w Lublinie z dnia 14 lutego 2001 r., sygn. akt I SA/Lu 1267/99;

32. Wyrok WSA w Katowicach z dnia 14 marca 2001 r., sygn. akt I ACa 1168/00, „Rejent” z 2002 r., z. 4;
33. Wyrok NSA z dnia 14 września 2001 r., sygn. akt V SA 545/01, LEX nr 121800;
34. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2004 r., sygn. akt II SA 1563/03, LEX nr 158933;
35. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 1676/04;
36. Wyrok NSA z dnia 23 września 2005 r., sygn. akt I OSK 43/05, LEX nr 194724;
37. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1756/05, LEX nr 193350;
38. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1352/05, LEX nr 203667;
39. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1370/06, LEX nr 320779;
40. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1958/06;
41. Wyrok NSA z dnia 14 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 315/06, LEX nr 321253;
42. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 158/07, LEX nr 372419;
43. Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II FSK 1704/06, LEX nr 470988;
44. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 90/08, LEX nr 505359;
45. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 167/09;
46. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 września 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 642/09;
47. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 982/09;
48. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1435/09;
49. Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II GSK 594/09, „Gazeta Prawna” z 2010 r., nr 6/119;
50. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 117/10, LEX nr 674093;
51. Wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1650/09, LEX nr 746709;
52. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1466/10;
53. Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 198/10;
54. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 800/10;
55. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1330/11, LEX nr 964515;
56. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2070/10, LEX nr 1121199;

57. Wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 490/11, LEX nr 1244708;
58. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1480/11;
59. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1426/12;
60. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 43/13;
61. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1219/13;
62. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 836/13;
63. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1419/13;
64. Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2748/12;
65. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 612/13, LEX 1418246;
66. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Sz 640/13, LEX nr 1417009;
67. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 269/14 LEX nr 1465974;
68. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1706/13;
69. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 333/14.

III. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Ad 1 Skuteczne doręczanie aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów w przypadku:

a) gdy stroną jest spółka cywilna, spółka jawna, spółka akcyjna (...)

W myśl postanowień art. 40§1 k.p.a. *pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi*. Stroną postępowania administracyjnego zaś, zgodnie z dyspozycją art. 28 k.p.a., *jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. W orzecznictwie zdecydowanie dominuje pogląd, że tylko przepis prawa materialnego, stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarza dla określonego podmiotu legitymację procesową strony (zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 185 i cyt. tam orzecznictwo sądowe). Oznacza to, że stroną w postępowaniu administracyjnym jest ten, kto jest uznawany za podmiot prawa administracyjnego materialnego. Legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym należy rozpatrywać więc według norm prawa materialnego. Co więcej, w treści art. 29 k.p.a. określone zostały podmioty, które mają zdolność uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym jako strony (posiadają zdolność administracyjnoprawną). Zgodnie z przepisem art. 29 k.p.a. *stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej*. Zdolność występowania w postępowaniu administracyjnym jako strony mają zatem zasadniczo osoby fizyczne, osoby prawne, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne. Jednak, w kontekście kolejnego artykułu (art. 30§1) k.p.a., należy przyjąć, że przepis art. 29 k.p.a. jest niezupełny, nie obejmuje bowiem wszystkich jednostek organizacyjnych, posiadających zdolność administracyjnoprawną. Zakres podmiotów mogących być stroną w postępowaniu administracyjnym określony w art. 29 nie jest wyczerpujący ze względu na odesłanie z art. 30§1 k.p.a., które umożliwia wyposażenie w zdolność administracyjnoprawną również inne podmioty niż te, które dysponują zdolnością prawną w oparciu o normy prawa cywilnego. W myśl postanowień art. 30§1 k.p.a. *zdolność prawną stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej*. Interpretacja tego zwrotu powinna zmierzać w kierunku uznania, że przepisy szczególne prawa administracyjnego materialnego mogą „stanowić inaczej”, kształtując samodzielnie zdolność administracyjnoprawną takich podmiotów, które w świetle prawa cywilnego zdolności prawnej nie posiadają. Dochodzimy zatem do konkluzji, że ocena zdolności administracyjnoprawnej w postępowaniu

administracyjnym powinna być dokonywana w oparciu o przepisy prawa cywilnego, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości przyznania tej zdolności innym podmiotom na podstawie norm materialnego prawa administracyjnego. Mogą zatem pojawić się inne (niewymienione w art. 29 k.p.a.) niepaństwowe i „niesamorządowe” jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, nienależące także do kategorii organizacji społecznych, z którymi prawo administracyjne wiąże prawa i obowiązki o charakterze publicznym i o których orzeka się w formie decyzji administracyjnej. Również niepaństwowe i „niesamorządowe” jednostki organizacyjne nieposiadające zdolności prawnej mogą być podmiotem praw i obowiązków w zakresie prawa administracyjnego na mocy wyraźnych przepisów tego prawa.

Niewątpliwie stroną w postępowaniu administracyjnym może być spółka akcyjna (jednostka organizacyjna będąca osobą prawną) oraz spółka jawna (jednostka organizacyjna, do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych). W myśl postanowień art. 33 k.c. *osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną*. Z przepisu tego nie tylko wynika bezpośrednio osobowość prawną Skarbu Państwa, ale stanowi on też, że inne jednostki organizacyjne (poza Skarbem Państwa) mogą zostać uznane za osoby prawne, jeżeli przepisy szczególne przewidują, że dany podmiot może być osobą prawną. Przepisem szczególnym, który przewiduje osobowość prawną spółki akcyjnej (podobnie spółki z o.o.) jest art. 12 k.s.h., zgodnie z treścią którego *spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji albo spółka akcyjna w organizacji z chwilą wpisu do rejestru staje się spółką z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółką akcyjną i uzyskuje osobowość prawną*. Z tą chwilą staje się ona podmiotem praw i obowiązków spółki w organizacji. Szczególną kategorią stron postępowania administracyjnego są „jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną”, do których z mocy art. 33¹§1 k.c. stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Takimi jednostkami organizacyjnymi są - według orzecznictwa sądowego - spółki jawne (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2004 r., sygn. akt II SA 1563/03, LEX nr 158933, gdzie stwierdza się, że: „Dopiero od wprowadzenia do Kodeksu cywilnego art. 33¹, na podstawie art. 8§1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych w związku z art. 29 k.p.a. i art. 33¹ k.c., spółka jawna może być stroną postępowania administracyjnego”). To postanowienia art. 8 k.s.h. zawierają normę, która przewiduje zdolność prawną spółek osobowych. Według treści tego przepisu *spółka osobowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana*. Zaś spółka jawna, zgodnie z dyspozycją art. 22§1 k.s.h., *jest spółką osobową, która prowadzi przedsiębiorstwo pod własną firmą, a nie jest inną spółką handlową*. Spółka jawna powstaje z chwilą wpisu do rejestru (zob. art. 25¹§1 k.s.h.).

Podsumowując tą część rozważań, należy stwierdzić, że skoro spółka jawna (jednostka organizacyjna, do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych) i spółka akcyjna (jednostka organizacyjna będąca osobą prawną) może być stroną w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z art. 40§1 k.p.a., istnieje obowiązek doręczania im pism (jako spółce). Nie może budzić wątpliwości również fakt, że zarówno spółka jawna, jak i spółka akcyjna są jednostkami organizacyjnymi. Pojęcie „jednostki organizacyjnej” stanowi bowiem podstawę (część) ustawowej definicji osoby prawnej (zob. cytowany wyżej art. 33 k.c.), którą jest spółka akcyjna, a także przepisu wprowadzającego osoby ustawowe (tj. jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, zob. cytowany wyżej art. 33¹ k.c.), którą jest spółka jawna. Wobec powyższego doręczanie aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów w przypadku spółki jawnej oraz spółki akcyjnej musi odbyć się na podstawie (i zgodnie z wymaganiami) art. 45 k.p.a., w świetle którego *jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przepis art. 44 stosuje się odpowiednio* (warunki skutecznego doręczenia pism na podstawie art. 45 k.p.a. zostaną omówione w późniejszej części tego punktu, ta część miała na celu ustalenie podstawy prawnej doręczeń dokonywanych spółce jawnej i akcyjnej).

W dalszej kolejności analizie należy poddać, który z przepisów k.p.a. będzie miał zastosowanie w przypadku doręczeń dokonywanych spółce cywilnej (ew. wspólnikom spółki cywilnej). Również w tym przypadku punktem wyjścia do prowadzonych rozważań powinno być najpierw rozstrzygnięcie, czy spółka cywilna może być stroną w postępowaniu administracyjnym (czy też stronami są wspólnicy tej spółki) (przypomnieć należy, że zgodnie z art. 40§1 k.p.a. pisma doręcza się stronie), a następnie czy spółka cywilna jest jednostką organizacyjną (wykluczy to lub potwierdzi możliwość stosowania w przypadku dokonywania doręczeń art. 45 k.p.a).

Na wstępie trzeba podzielić stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 6 lutego 2001 r. (sygn. akt IV SA 2450/98, „Wspólnota” z 2001 r., nr 8, s. 50), iż „w postępowaniu administracyjnym zawsze musi uczestniczyć strona, bowiem zmierza ono do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której konieczne jest ustalenie podmiotu mającego interes prawny oraz przedmiotu sprawy. Skierowanie aktu administracyjnego do podmiotu niebędącego stroną w sprawie jest poważną wadą, stanowiącą przesłankę stwierdzenia nieważności tego aktu (art. 156§1 pkt 4 k.p.a.)”. Sprawa, której dotyczył wyżej powołany wyrok odnosiła się do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem NSA postępowanie w tej sprawie powinno się toczyć z udziałem wszystkich trzech wspólników spółki cywilnej prowadzącej określoną „Firmę”. Zaskarżony akt administracyjny również powinien być adresowany do nich wszystkich.

Przyznać trzeba, że spółki prawa cywilnego niewątpliwie nie mieszczą się w żadnej z kategorii podmiotów wymienionych w postanowieniach art. 29 k.p.a. Nie posiadają one osobowości prawnej i nie są jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, nie są to również państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W kontekście wyżej przeprowadzonych wywodów fakt ten nie wyklucza jeszcze spółki cywilnej z kręgu stron postępowania administracyjnego ze względu na treść art. 30§1 k.p.a. Odesłanie z art. 30§1 k.p.a. umożliwia bowiem wyposażenie w zdolność administracyjnoprawną również innych podmiotów niż te, które dysponują zdolnością prawną w oparciu o normy prawa cywilnego. Niepaństwowe i „nieszamorządowe” jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którymi niewątpliwie są spółki cywilne, mogą być podmiotem praw i obowiązków w zakresie prawa administracyjnego na mocy wyraźnych przepisów tego prawa. Na poparcie tej argumentacji wskazać trzeba też, że NSA w wielu wyrokach stwierdzał, iż „treść art. 29 k.p.a. nie powinna być interpretowana w taki sposób, że spółka cywilna nie może być stroną postępowania administracyjnego z tego powodu, że nie mieści się w katalogu podmiotów wymienionych w tym przepisie, gdyż każdy kto może stać się stroną stosunku prawnego nawiązanego na podstawie prawa materialnego z mocy decyzji będzie występował w postępowaniu administracyjnym jako strona. Oznacza to, że także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a takimi są spółki cywilne, mogą być stronami postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne przyznają im taki status. Skoro bowiem ustawodawca wyposaża dany podmiot w zdolność prawną na gruncie określonej dziedziny administracyjnego prawa materialnego, to uprawniony jest pogląd, że prawo procesowe nie może ograniczać jego zdolności administracyjnoprawnej w zakresie praw i obowiązków wynikających z tej dziedziny prawa” (zob. wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r., sygn. akt V SA 2021/99, LEX nr 50150; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 1935/99, LEX nr 41775; podobnie w wyroku z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt V SA 2008/99, LEX nr 54227 oraz w wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r., sygn. akt V SA 2021/99, LEX nr 50150). W orzecznictwie NSA uznano zatem, że spółka cywilna, niemająca osobowości prawnej i reprezentowana w obrocie cywilnoprawnym przez wspólników, może być stroną postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne przyznają jej status strony (zob. też wyrok NSA OZ w Lublinie z dnia 25 listopada 1998 r., sygn. akt I SA/Lu493/98; wyrok NSA OZ w Lublinie z dnia 14 lutego 2001 r., sygn. akt I SA/Lu 1267/99; wyrok NSA OZ w Łodzi z dnia 17 września 1999 r., sygn. akt I SA/Łd 841/98; wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r., sygn. akt V SA 2021/99, oraz wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 1935/99, „Palestra” z 2000 r., nr 7-8, s. 248. Odmienne zaś NSA OZ w Katowicach w wyroku z

dnia 29 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Ka 1794/96, „Serwis Podatkowy” z 2001 r., nr 4, s. 29). W pozostałych przypadkach postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, celne *etc.* powinno toczyć się co do zasady z udziałem wszystkich współników, oni też powinni być adresatami decyzji kończącej postępowanie w sprawie (zob. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt IV SA 2450/98, „Wspólnota” z 2001 r., nr 8).

Podsumowując tą część rozważań, należy stwierdzić, że posiadanie zdolności prawnej prawa cywilnego nie jest konieczne dla uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego. Rozstrzygające znaczenie mają przepisy materialnego prawa administracyjnego. Należy zatem podkreślić, że status spółki cywilnej jest zależny od sposobu, w jaki poszczególne ustawy administracyjnego prawa materialnego wyznaczają swój zakres podmiotowy. Za każdym razem ustalenia wymaga określenie stosunków, w których dana spółka cywilna może występować jako strona postępowania administracyjnego. Ponieważ niektóre działy (ustawy szczególne) administracyjnego prawa materialnego (np. prawo ubezpieczeń społecznych, administracyjne prawo rolne, prawo geologiczne i kartograficzne, prawo transportowe morskie oraz prawo telekomunikacyjne), uznają podmiotowość spółki cywilnej, to w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na tle spraw objętych tymi działami prawa, spółka cywilna ma status strony postępowania administracyjnego, a w następstwie także i sądownoadministracyjnego. Natomiast statusu strony nie ma spółka cywilna w tych działach prawa administracyjnego, w których podmiotem może być tylko jednostka organizacyjna posiadająca zdolność prawną prawa cywilnego (zob. J. Lic, *Spółka cywilna. Problematyka podmiotowości prawnej*, Warszawa 2013, s. 776) Prowadzi to do rozbieżności w statusie zarówno materialnoprawnym, jak i procesowym spółki cywilnej.

Niewątpliwie podmiotowość spółki cywilnej jest uznawana w dziedzinie prawa podatkowego z uwagi na treść art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Spółka cywilna jako „jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej” ma podmiotowość prawną, jest podatnikiem podatku VAT i wystawia faktury VAT jako spółka. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 tej ustawy *podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności*. Co prawda, dyskusyjnym jest, czy spółka cywilna może być uważana za jednostkę organizacyjną wykonującą samodzielnie działalność gospodarczą zwłaszcza w świetle art. 3 i 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także czy można uznać, że spółka ta dokonuje czynności podlegających opodatkowaniu (zob. J. Lic, *Spółka cywilna. Problematyka podmiotowości prawnej*, Warszawa 2013, s. 720). Należy jednak pamiętać o daleko posuniętej autonomii prawa podatkowego w zakresie kształtowania kręgu podmiotów tego działu

prawa. Przepisy prawa podatkowego mogą uznawać za podatników takie jednostki organizacyjne, które nie są podmiotami prawa cywilnego i handlowego.

Zwrócić należy też uwagę na treść postanowień art. 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, w myśl którego *prace geodezyjne i kartograficzne wykonują podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a także inne jednostki organizacyjne utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot obejmuje prowadzenie tych prac*. Przepis ten nie pozostawia wątpliwości co do tego, że wykonawcą prac geodezyjnych i kartograficznych może być spółka cywilna. Nie ogranicza on kręgu wykonawców tylko do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (przedsiębiorców), lecz rozszerza go na inne jednostki organizacyjne, które jak spółka cywilna są utworzone zgodnie z przepisami prawa.

Natomiast podmiotowość prawna spółki cywilnej i w następstwie tego status strony postępowania jest odrzucana w zakresie prawa budowlanego. Zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, *pozwolenie na budowę może zostać wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*. Spółka cywilna nie może zaś w świetle prawa cywilnego dysponować prawem do nieruchomości.

Jak z kolei postanowienia ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów wyznaczają zakres podmiotowy? Na uwagę zasługuje przepis art. 2 ust. 1 pkt 4 u.m.p.o., który jako odbiorcę odpadów sprowadzonych nielegalnie nakazuje rozumieć *każdą osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną, do której zostały przemieszczone nielegalnie odpady; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi, na której znajdują się nielegalnie przemieszczone odpady, jest odbiorcą odpadów sprowadzonych nielegalnie*. Skoro w cytowanym przepisie jest mowa o każdej jednostce organizacyjnej, do której zostały przemieszczone nielegalnie odpady, należy przez to rozumieć, że do tej kategorii możemy też zaliczyć (niepaństwową i „niesamorządową”) jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Przepis ten nie pozostawia wątpliwości co do tego, że odbiorcą odpadów może być spółka cywilna (a nie jej wspólnicy). Spółce cywilnej jako odbiorcy odpadów przysługuje zatem podmiotowość prawna i w następstwie tego status strony postępowania z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Omawiając problematykę spółki cywilnej jako strony postępowania administracyjnego na marginesie trzeba odnieść się też do orzecznictwa wydawanego w okresie od dnia 1 stycznia 1989 r. do dnia 1 stycznia 2001 r., czyli wówczas, gdy spółka cywilna posiadała status przedsiębiorcy. W niektórych orzeczeniach z tego okresu z samodzielnej podmiotowości gospodarczej spółki cywilnej, wynikającej z normy art. 2 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 4 ustawy

z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, wywodzona była możliwość bycia przez nią stroną postępowania (art. 2 ust. 2 ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r., która weszła w życie dnia 1 stycznia 1989 r., stanowił, że *podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą może być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działalności obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej*). Także orzecznictwo NSA uznawało podmiotowość gospodarczą spółki cywilnej (np. zob. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 1991 r., sygn. akt SA/Wr 48/91, ONSA z 1991 r., nr 3-4, poz. 56; wyrok NSA z dnia 11 października 1994 r., sygn. akt II SA 826/93, OSP z 1996 r., nr 6, poz. 105; wyrok NSA z dnia 18 września 1995 r., sygn. akt II SA 775/94, „Wokanda” z 1995 r., nr 12, s. 36; wyrok NSA z dnia 28 lutego 1996 r., sygn. akt II SA 26-28/95, ONSA z 1997 r., nr 1, poz. 26), chociaż można odnotować także wyroki idące w przeciwnym kierunku. Kolejna ustawa – ustawa uchwalona dnia 19 listopada 1999 r., która weszła w życie dnia 1 stycznia 2001 r., odmiennie zdefiniowała pojęcie przedsiębiorcy. W dyspozycji art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej za przedsiębiorcę uznano spółkę prawa handlowego niemającą osobowości prawnej, a zgodnie z art. 2 ust. 3 za przedsiębiorców uważano dodatkowo wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Dalszym krokiem na drodze ograniczenia znaczenia spółki cywilnej w działalności gospodarczej było wyeliminowanie z obrotu gospodarczego spółek cywilnych większych rozmiarów poprzez wprowadzenie obowiązku ich przekształcania w spółki jawne. Nowe określenie statusu spółki cywilnej w prawie publicznym zostało „przypieczętowane” przez nowelizację kodeksu cywilnego z 2003 r. (ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw). Z dyspozycji art. 43¹ k.c. wynika, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹§1 k.c. Taki status prawny spółki cywilnej utrzymała obecna ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Zarówno brak statusu spółki handlowej, jak i brak zdolności prawnej eliminuje spółkę cywilną z kręgu przedsiębiorców. Należy zatem zaznaczyć, że w aktualnym stanie prawnym spółka cywilna może być stroną postępowania jedynie na mocy wyraźnego przepisu ustawy szczególnej prawa materialnego (a powoływanie się na orzeczenia znajdujące inne źródło statusu strony postępowania administracyjnego dla spółek cywilnych jest obecnie nieuzasadnione).

W doktrynie wyróżnić można trzy stanowiska odnośnie zagadnienia, czy spółka cywilna jest jednostką organizacyjną, a mianowicie, że: spółka cywilna jest jednostką organizacyjną; spółka cywilna jest przede wszystkim stosunkiem prawnym (zobowiązaniowym) skutkującym między stronami (wspólnikami), a więc „wewnątrz spółki”, ale jednocześnie pozostaje także jednostką

organizacyjną (o wyższym lub niższym stopniu zorganizowania) (podejście hybrydowe); spółka cywilna jest stosunkiem zobowiązaniowym.

Charakter spółki cywilnej jako jednostki organizacyjnej potwierdza analiza elementów jej konstrukcji prawnej (w konstrukcji spółki cywilnej dostrzec można pewne elementy organizacyjne). Konstrukcja prawa tego podmiotu wykracza poza typowy układ stosunku zobowiązaniowego, rozumianego jako skuteczna *inter partes* relacja, której treścią jest określone zachowanie (świadczenie) na rzecz drugiej strony. Następujące elementy przemawiają za organizacyjnym charakterem spółki cywilnej: (względnie trwałe) cel gospodarczy, do którego wspólnicy zobowiązują się dążyć (spółka cywilna jest zatem organizacją działającą celowo); posiadanie struktury (rolę regul organizacyjnych tworzących w stosunku wewnętrznym strukturę organizacyjną jednostki pełnią przepisy określające sposób prowadzenia spraw spółki – art. 865 k.c.); posiadanie nazwy i siedziby (choć te dwa elementy bywają w doktrynie kwestionowane); członkostwo; prowadzenie spraw (dzięki konstrukcji wspólnej łączności, czynności prawne dokonywane we wspólnym imieniu i na wspólny rachunek wspólników, zgodnie z posiadanymi w tej mierze kompetencjami, skutkują we wspólnej a nie indywidualnej sferze prawnej i są skuteczne wobec wszystkich każdorazowych uczestników spółki – art. 863 k.c.); reprezentowanie (rolę regul uzasadniających przypisywalność skutków prawnych dokonywanych w ten sposób czynności na rzecz wszystkich wspólników, a nie tylko poszczególnych z nich, pełnią przepisy określające zakres prawa do reprezentacji – art. 866 k.c.); udział w zyskach i stratach; majątek wspólny; występowanie i przystępowanie do spółki (zmiana składu osobowego nie rzutuje na trwałość stosunków prawnych nawiązywanych z osobami trzecimi); wstąpienie do spółki spadkobierców; rozwiązanie spółki (zob. J. Frąckowiak, *Konstrukcja prawna spółki cywilnej*, [w:] *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 112-113 i 116-119; J. Lic, *Spółka cywilna. Problematyka podmiotowości prawnej*, Warszawa 2013, s. 473; zob. też A. Herbert, *Spółka cywilna. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2008, s. 290 i n.). Co więcej, wspólnicy spółki cywilnej posiadają jeden numer REGON, nadany im jako jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Należy też wskazać na częste posługiwanie się w literaturze i praktyce orzeczniczej zwrotem „spółka cywilna jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej” (bez definiowania tego pojęcia).

Posługując się kilkakrotnie pojęciem „jednostki organizacyjnej”, k.p.a. nie definiuje tego pojęcia, nie wskazuje także w sposób wyraźny jakichkolwiek cech pozwalających uznać określony podmiot za taką jednostkę, dlatego należy odwołać się do ogólnego jego rozumienia, przyjętego w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji. Z samego pojęcia jednostki organizacyjnej wynika jedynie wymóg wyodrębnienia organizacyjnego podmiotu. Brak dookreśleń

oznacza, że jest to pojęcie zbiorcze. Nie ma zatem podstaw do zawężania pojęcia jednostki organizacyjnej występującego w art. 45 k.p.a. ze względu na określone kryterium. Nie ma zatem w tym przypadku przesłanek za opowiadaniem się za najbardziej rygorystycznym stanowiskiem przyjmowanym w doktrynie („czystą” teorią organizacji). Odnosząc się do powyższego, należy przyjąć, że na gruncie k.p.a. spółka cywilna jest jednostką organizacyjną.

W tej sytuacji należy dojść do wniosku, że w przypadku gdy przepis szczególny prawa administracyjnego przyznaje spółce cywilnej (jako jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) status strony postępowania administracyjnego, spółce cywilnej należy dokonywać doręczeń na podstawie art. 45 k.p.a. (jako spółce). Takim przepisem szczególnym administracyjnego prawa materialnego jest art. 2 ust. 1 pkt 4 u.m.p.o. odnośnie „odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie”. W pozostałych przypadkach postępowanie administracyjne powinno toczyć się z udziałem wszystkich współników (stronami są bowiem współnicy), oni też powinni być adresatami decyzji kończącej postępowanie w sprawie, a pisma należy doręczać każdemu ze współników. Jeżeli współnikiem spółki cywilnej jest osoba fizyczna doręczenie pism odbywa się w oparciu o postanowienia art. 42-44 k.p.a., a jeżeli osoba prawna lub podmiot określony w art. 33¹ k.c. - na podstawie art. 45 k.p.a.

Wobec powyższych ustaleń kolejnym zagadnieniem, które należy przeanalizować są warunki skutecznego doręczenia pism na podstawie art. 45 k.p.a. Przypomnieć trzeba, że powołany przepis stanowi podstawę prawną doręczeń dokonywanych spółce jawnej i spółce akcyjnej (zawsze), a także spółce cywilnej w przypadku, gdy przepis szczególny prawa administracyjnego przyznaje spółce cywilnej (jako jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) status strony postępowania administracyjnego. Z dyspozycji art. 45 k.p.a. wynika, że *jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przepis art. 44 stosuje się odpowiednio.* Ustawodawca przewidział zatem w przypadku doręczania pism jednostkom organizacyjnym dwa dopuszczalne sposoby doręczenia: doręczenie właściwe w lokalu siedziby takiego podmiotu (zob. art. 45 zdanie 1 k.p.a.) oraz doręczenie subsydiarne (zob. art. 44 w zw. z art. 45 zdanie 2 k.p.a.).

Nie podlega dyskusji, że skuteczność doręczenia właściwego dokonywanego jednostkom organizacyjnym uzależniona została od spełnienia dwóch warunków (łącznie). Po pierwsze, dyspozycja art. 45 k.p.a. nakazuje doręczać pisma jednostkom organizacyjnym we wskazanym w przepisie miejscu – wyłącznie w lokalu ich siedziby. Po drugie, pismo ma być doręczone do rąk osób uprawnionych do odbioru pism.

Odnosząc się do pierwszego z tych warunków, trzeba podkreślić, że względem osób prawnych i jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną (stosuje się tu odpowiednio

przepisy o osobach prawnych), k.c. w art. 41 ustanawia zasadę, że *siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający, jeżeli ustawa lub oparty na niej statut nie stanowią inaczej*. W związku z tym osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym mającym zdolność prawną pismo doręcza się na adres lokalu siedziby organu zarządzającego. Podmioty objęte zakresem regulacji ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym obowiązane są do ujawnienia w tym rejestrze danych dotyczących ich siedziby oraz adresu (zob. art. 38 pkt 1 lit. c). W wyroku z dnia 21 września 2007 r. WSA w Gdańsku (sygn. akt II SA/Gd 158/07, LEX nr 372419) uznał, że siedzibą osoby prawnej jest jej adres wynikający z właściwego rejestru sądowego. W sytuacji, gdy korespondencja do strony została zwrócona z adnotacją „adresat nieznanym”, organy powinny informację o posiadanym adresie zweryfikować z danymi wynikającymi z odpowiedniego rejestru sądowego danego podmiotu. Natomiast w przypadku, gdy adresatem pisma jest jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, w literaturze przyjmuje się, iż adres tej jednostki może być określony w akcie kreującym taką jednostkę lub też może wynikać z umowy cywilnoprawnej, np. umowy najmu lokalu (zob. G. Łaszczycyca, [w:] G. Łaszczycyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 429). W sytuacji, gdy organ administracji nie jest w stanie dotrzeć do takiej dokumentacji (ew. dokumenty te nie określają siedziby spółki cywilnej), „adres głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej wspólników” jest uważany jako substytut siedziby spółki (zob. S. Soltysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Suplement do tomów I-IV. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2010, s. 45, Nb 18). Wynika to głównie z potrzeb praktyki obrotu gospodarczego. Zaznaczyć trzeba, że jedność działalności spółki cywilnej nie znajduje odzwierciedlenia w jedności rejestru. Do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wpisywani są wspólnicy będący osobami fizycznymi. W myśl postanowień art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wpisowi do CEIDG podlega m.in. oznaczenie miejsca zamieszkania i adresu zamieszkania przedsiębiorcy, adres do doręczeń przedsiębiorcy oraz adresy, pod którymi jest wykonywana działalność gospodarcza, w tym adres głównego miejsca wykonywania działalności i oddziału, jeżeli został utworzony. Jeżeli zaś wspólnikiem spółki cywilnej jest osoba prawna lub osoba ustawowa (jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną), to podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. Brak jednego rejestru, do którego wpisywana byłaby spółka cywilna jest do pewnego stopnia równoważona wprowadzonymi w ostatnich latach rozwiązaniami teleinformatycznymi. Na stronie internetowej CEIDG można odszukać podstawowe dane identyfikujące spółkę cywilną, wpisując imiona i nazwiska jej wspólników, sam NIP lub REGON spółki cywilnej, jak też samą tylko nazwę spółki. W wynikach wyszukiwania

otrzymamy imię i nazwisko oraz numer NIP przedsiębiorcy-wspólnika spółki cywilnej, a także nazwę spółki cywilnej, w której ten jest wspólnikiem. Podany jest też adres głównego miejsca wykonywania działalności oraz data rozpoczęcia wykonywania działalności wspólnika-przedsiębiorcy. Na podstawie tych danych można zidentyfikować spółkę cywilną, chociaż w ramach CEIDG ewidencji podlegają wspólnicy spółki cywilnej jako osoby fizyczne będące przedsiębiorcami.

Na marginesie należy dodać, że ta część przedstawicieli doktryny, która (słusznie) poddaje pod wątpliwość istnienie w znaczeniu ścisłym siedziby spółki cywilnej, wskazuje też na konieczność posługiwania się w tej sytuacji adresem głównego miejsca wykonywania działalności, pomimo, że jest on przypisany wspólnikom, a nie spółce (konieczność korzystania na gruncie art. 45 k.p.a z substytutu siedziby). Spółka cywilna nie może mieć siedziby (w znaczeniu ścisłym), skoro nie jest uważana za przedsiębiorcę ani podmiot prawa cywilnego (zob. J. Lic, *Spółka cywila. Problematyka podmiotowości prawnej*, Warszawa 2013, s. 597). Przytacza się też inne jeszcze przepisy niedostosowane do specyfiki działalności spółki cywilnej. Spółka cywilna jest, zgodnie z podporządkowanymi ustawodawstwu unijnemu przepisami o pomocy publicznej, beneficjentem pomocy, a rozporządzenia wykonawcze wymagają, by we wnioskach i sprawozdaniach podawana była siedziba beneficjanta. Przykładowo zgodnie z dyspozycją §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* wymaga się, by wnioskodawca przedstawił podmiotowi udzielającemu pomocy informacje dotyczące adresu miejsca zamieszkania albo adresu siedziby. Ponieważ wnioskodawcą jest spółka cywilna, to ona powinna podać adres swojej siedziby.

Wobec powyższych uwag, wskazać trzeba, że doręczenie dokonane poza lokalem siedziby nie wywołuje skutku prawnego. Brzmienie art. 45 k.p.a. wyklucza doręczenie pisma osobie upoważnionej do odbioru korespondencji w jednostce organizacyjnej poza siedzibą tej jednostki. Z brzmienia przepisu art. 45 k.p.a. wynika, że ustawodawca wyłączył jakkolwiek możliwość odstępstw od zasad doręczenia w nim wskazanych, dlatego dokonanie tej czynności poza lokalem, stanowiącym siedzibę adresata nie wywołuje skutku prawnego. Aczkolwiek orzecznictwo stoi na stanowisku, że zainteresowana jednostka organizacyjna może wskazać miejsce do doręczeń inne, niż lokal jej siedziby (pełnomocnik do doręczeń), w związku z czym doręczenie dokonane we wskazanym miejscu będzie zgodne z prawem (zob. wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1650/09, LEX nr 746709). Należy jednak podkreślić, że „owe wskazanie innego miejsca do doręczeń” musi być wyraźne.

Pismo skierowane do jednostki organizacyjnej doręcza się osobie uprawnionej do odbioru pism w danej jednostce. Pojęcie „osoby uprawnionej do odbioru pism” od początku

interpretowane było w orzecznictwie szeroko. W treści postanowienia z dnia 5 października 1994 r. Sąd Najwyższy (sygn. akt III ARN 54/94, OSNAPiUS z 1994 r., nr 12, poz. 187) stwierdził, 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 zw. z art. 133§2 i 3 k.p.c. i art. 211 k.p.a.)”. Obecnie interpretacja pojęcia „osoby uprawnionej do odbioru pism” została powszechnie jeszcze bardziej rozszerzona. Zgodnie przyjmuje się, że pojęcie „osoby uprawnionej” jest szersze od pojęcia pełnomocnika czy reprezentacji. Upoważnienie, o którym mowa w art. 45 k.p.a., może wynikać bowiem także z zakresu zadań pracownika lub też funkcji, jaką pełni w danej jednostce organizacyjnej, a także z ustalonych w danej jednostce zwyczajów (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1480/11; wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II GSK 594/09, „Gazeta Prawna” z 2010 r., nr 6/119; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2000 r., sygn. akt V SA 1953/99, LEX nr 54228; wyrok NSA z dnia 27 września 2000 r., sygn. akt V SA 2035/99, LEX nr 54225; postanowienie NSA z dnia 5 października 2012 r., sygn. akt II OZ 857/12). Co więcej, 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 (zob. wyrok NSA z dnia 16 października 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 1753/97, LEX nr 36090). Doręczający nie ma obowiązku sprawdzania, czy pismo odbiera uprawniona osoba. Brak jest bowiem podstaw do wymagania od doręczyciela, aby każdorazowo dokonując doręczenia korespondencji osobie prawnej (jednostce organizacyjnej w rozumieniu art. 45 k.p.a.) sprawdzał, że pismo odbiera osoba uprawniona (zob. postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt I OZ 474/11, LEX nr 1082916). Strona nie może uwolnić się od odpowiedzialności za brak należytego zorganizowania przepływu informacji w jednostce lub niewypracowanie procedur przy odbiorze napływającej korespondencji (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 września 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 642/09). To obowiązkiem jednostki organizacyjnej jest takie zorganizowanie odbioru pism, by odbioru dokonywała osoba upoważniona, nie jest przy tym istotne, czy pracownik ma do tego pełnomocnictwo (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl

117/10, LEX nr 674093). Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest to, że wszelkie błędy popełnione przez osobę uprawnioną do odbioru pism w zakresie dokonywania czynności odbioru, obciążają adresata pisma. To strona odpowiada za winę osób, którymi się posługuje. Nawet gdyby osoba odbierająca korespondencję dla adresata nie była upoważniona do jej odbioru, to jeżeli dysponuje pieczęciami jednostki i potwierdza odbiór korespondencji, to można przyjąć domniemanie faktyczne, iż jest ona upoważniona do odbioru pism (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Sz 640/13, LEX nr 1417009; wyrok NSA z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. akt I SA/Po 1829/98, LEX nr 37900). To na osobach prawnych (jednostkach organizacyjnych w rozumieniu art. 45 k.p.a., czyli również spółce cywilnej, wobec której doręczeń dokonuje się na podstawie art. 45 k.p.a.) ciąży obowiązek takiej organizacji pracy, aby doręczenie pism w godzinach pracy i w lokalu ich siedziby było możliwe. Kwestie organizacji pracy i panujące w danej jednostce zwyczaje nie mogą zmienić rozumienia jednoznacznych w swojej treści przepisów k.p.a. (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1435/09).

Przepis art. 45 k.p.a. wyłączył natomiast oczywiście możliwość doręczenia pism innym osobom, jako nieuprawnionym, to jest sąsiadowi czy klientowi jednostki organizacyjnej, albo osobom przebywającym przypadkowo w siedzibie jednostki organizacyjnej, do której została skierowana korespondencja.

Osoba uprawniona zobowiązana jest pokwitować odbiór pisma, bowiem w postępowaniu administracyjnym organ doręcza pisma za pokwitowaniem (zob. art. 39 i 46 k.p.a.). K.p.a nie wymaga, by podpis był czytelny. Zwykła zatem nieczytelność podpisu odbierającego nie oznacza wadliwości doręczenia (zob. wyrok NSA z dnia 28 listopada 1995 r., sygn. akt SA/Ka 2204/94, LEX nr 27074). Pismo uważa się za doręczone jednostce organizacyjnej określonej w art. 45 k.p.a. w dacie potwierdzenia przez osobę upoważnioną do odbioru pisma. Odmowa przyjęcia pisma nie chroni adresata od skutków prawnych doręczenia. W myśl postanowień art. 47§1 k.p.a. doręczyciel dokonuje na przesyłce adnotacji o odmowie jej przyjęcia ze wskazaniem daty odmowy i zwraca pismo organowi (nadawcy). W takim przypadku uznaje się, że pismo doręczone zostało w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata (art. 47§2 k.p.a.) (fikcja prawna doręczenia).

Drugim z rodzajów doręczenia, jakie ustawodawca przewidział w przypadku doręczania pism jednostkom organizacyjnym jest doręczenie subsydiarne (zob. art. 44 w zw. z art. 45 zdanie 2 k.p.a. Doręczenie subsydiarne dokonane wobec jednostki organizacyjnej będzie skuteczne, gdy spełnione zostaną następujące dwa warunki (łącznie). Po pierwsze, pismo nie może być doręczone jednostce organizacyjnej w sposób właściwy, wynikający z art. 45 k.p.a. zdanie pierwsze, tzn. w lokalu jej siedziby do rąk osoby uprawnionej do odbioru pism. Po drugie, pismo

należy złożyć w jednym z miejsc wskazanych w art. 44§1 k.p.a. i przechowywać je przez czas czternastu dni, równocześnie dokonując zawiadomienia o tym fakcie, zgodnie z regulami określonymi w §2 i 3 art. 44 k.p.a.

Przez niemożność doręczenia pisma w sposób właściwy należy w szczególności rozumieć sytuację, w której podmiot doręczający pismo nie ustalił lub nie zastał w lokalu siedziby tej jednostki osoby uprawnionej do odbioru pism. W przypadku braku możliwości doręczenia pisma jednostce organizacyjnej w sposób właściwy doręczyciel pozostawia pismo - w zależności od podmiotu doręczającego - w placówce pocztowej operatora pocztowego lub urzędzie właściwej gminy (zob. art. 44§1 k.p.a.). Adresatowi należy zaś pozostawić zawiadomienie o miejscu złożenia pisma oraz możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia (zob. art. 44§2 k.p.a.). Ze względu na „odpowiednie” stosowanie art. 44 k.p.a., przyjmuje się, że zawiadomienie takie umieszcza się na drzwiach lokalu siedziby jednostki organizacyjnej bądź widocznego miejsca przy wejściu na teren, do którego jednostka organizacyjna ma wyłączny tytuł prawny. Niepodjęcie przesyłki w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawiania zawiadomienia, oznacza konieczność powtórnego zawiadomienia o możliwości odbioru przesyłki „w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia” (zob. art. 44§3 k.p.a.). Prawidłowa realizacja tego przepisu wymaga wskazania w powtórnym zawiadomieniu konkretnej daty kalendarzowej, od której rozpoczął bieg termin czternastodniowy. Bezskuteczny upływ czternastodniowego terminu awizowania przesyłki oznacza, że pismo „pozostawia się w aktach sprawy” (zob. art. 44§4 k.p.a.). Po stronie doręczyciela rodzi to obowiązek zwrotu przesyłki organowi. Oczywiście przesyłka, a w szczególności zwrotne potwierdzenie odbioru, musi być opisana w sposób pozwalający ponad wszelką wątpliwość stwierdzić realizację przez doręczyciela wynikających z dyspozycji art. 44 k.p.a. obowiązków związanych z przechowywaniem przesyłki w odpowiednim miejscu i terminie wraz z zawiadomieniami adresata. Tylko pod takim warunkiem możliwe będzie przyjęcie fikcji prawnej doręczenia opisanej w art. 44§4 k.p.a. W przypadku nieodebrania pisma awizowanego, doręczenie uważa się za dokonane z upływem czternastego dnia okresu przechowywania przesyłki w urzędzie właściwej gminy lub placówce pocztowej operatora pocztowego (zob. art. 44§4 k.p.a.).

W dalszej części tego punktu analizie poddane zostaną przesłanki skutecznego doręczenia dokonywanego osobom fizycznym. Przypomnieć trzeba, że w przypadku gdy brak jest przepisu szczególnego administracyjnego prawa materialnego przyznającego spółce cywilnej (jako jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) status strony postępowania

administracyjnego, pisma należy doręczać każdemu ze współników. W stosunku do współników będących osobami fizycznym doręczenie odbywa się na podstawie art. 42-44 k.p.a.

Osobie fizycznej pismo można doręczyć w sposób bezpośredni – doręczenie właściwe (zob. art. 42 k.p.a.), zastępczy – doręczenie zastępcze (zob. art. 43 k.p.a.) lub w trybie awizo – doręczenie subsydiarne (zob. art. 44 k.p.a.). Przy czym wskazać należy, że możliwość skorzystania z doręczenia zastępczego zachodzi wyłącznie wtedy, gdy doręczenie nie mogło być zrealizowane w formie doręczenia właściwego, zaś z trybu awizo uregulowanego w art. 44 k.p.a. skorzystać można wyłącznie wtedy, gdy nie było możliwości doręczenia właściwego i zastępczego opisanego w dyspozycji art. 43 k.p.a.

Zadaniem doręczyciela jest w pierwszej kolejności podjęcie próby dokonania doręczenia w sposób bezpośredni, a więc do rąk adresata (doręczenie właściwe - art. 42 k.p.a.). Skuteczność doręczenia właściwego dokonywanego osobie fizycznej uzależniona została od spełnienia dwóch warunków (łącznie). Po pierwsze, doręczenie musi nastąpić we wskazanym miejscu – tj. w miejscu zamieszkania lub miejscu pracy, albo w siedzibie organu (chyba że przepis szczególny stanowi inaczej), a w razie niemożności doręczenia pisma w wymienionych miejscach, a także w razie „koniecznej potrzeby” - po prostu tam, gdzie się adresata zastanie. Po drugie, doręczenie musi nastąpić do rąk „własnych” adresata. Adresat zobowiązany jest pokwitować odbiór pisma. Odmowa przyjęcia pisma nie chroni adresata od skutków prawnych doręczenia. W myśl postanowień art. 47§1 k.p.a., doręczyciel dokonuje na przesyłce adnotacji o odmowie jej przyjęcia ze wskazaniem daty odmowy i zwraca pismo organowi (nadawcy). W takim przypadku uznaje się, że pismo doręczone zostało w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata (zob. art. 47§2 k.p.a.).

W przypadku nieobecności adresata, doręczyciel powinien podjąć próbę doręczenia w sposób zastępczy, o którym mowa w dyspozycji art. 43 k.p.a., tj. do rąk dorosłego domownika, sąsiada lub dozorczy domu. Skuteczność tego rodzaju doręczenia również uzależniona została od spełnienia dwóch warunków (łącznie). Po pierwsze, doręczenie musi nastąpić do rąk dorosłego domownika (osoba pełnoletnia pozostająca z adresatem we wspólnym gospodarstwie domowym), sąsiada lub dozorczy domu i osoba taka zobowiązała się oddać pismo adresatowi (świadczy o tym podpis na pokwitowaniu odbioru). Po drugie, istnieje obowiązek pozostawienia przez doręczyciela zawiadomienia o pozostawieniu pisma sąsiadowi lub dozorczy domu w oddawczej skrzynce pocztowej adresata lub, gdy nie jest to możliwe, w drzwiach mieszkania (zob. art. 43 zdanie 2 k.p.a.). Domownik, sąsiad lub dozorca potwierdza (kwituje) doręczenie mu pisma na zasadach określonych w art. 46§1 i 2 k.p.a.

Kolejny rodzaj doręczenia - doręczenie subsydiarne opisane w art. 44 k.p.a. dokonane wobec osób fizycznych będzie skuteczne, gdy spełnione zostaną następujące dwa warunki

(łącznie). Po pierwsze, pismo nie może być doręczone osobie fizycznej w sposób właściwy, wynikający z art. 42 k.p.a., ani w sposób zastępczy (art. 43 k.p.a.). Po drugie, pismo należy złożyć w jednym z miejsc wskazanych w art. 44§1 k.p.a. i przechowywać je przez czas czternastu dni, równocześnie dokonując zawiadomienia o tym fakcie, zgodnie z regulami określonymi w §2 i 3 art. 44 k.p.a. Procedura doręczenia subsydiarnego uregulowana w art. 44 k.p.a. została omówiona powyżej (doręczenie subsydiarne dokonywane jednostkom organizacyjnym), przy czym w przypadku osób fizycznych zawiadomienie umieszcza się, co do zasady, w oddawczej skrzynce pocztowej, a gdy nie jest to możliwe, umieszcza się je na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata.

Dodać należy, że zarówno w przypadku osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych możliwe jest również doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, pod warunkiem złożenia przez adresata wniosku lub wyrażenia zgody (zob. art. 39¹ k.p.a.).

Na marginesie (wobec dodatkowego pytania Zleceniodawcy) odnieść należy się także do kwestii jak organ administracji może określić reprezentację spółki cywilnej. Zgodnie z dyspozycją art. 866 k.c. *w braku odmiennej umowy lub uchwały wspólników każdy wspólnik jest umocowany do reprezentowania spółki w takich granicach, w jakich jest uprawniony do prowadzenia jej spraw*. Natomiast z treści art. 865 k.c. wynika, że *każdy wspólnik może bez uprzedniej uchwały wspólników prowadzić sprawy, które nie przekraczają zakresu zwykłych czynności spółki. Jeżeli jednak przed zakończeniem takiej sprawy chociażby jeden z pozostałych wspólników sprzeciwi się jej prowadzeniu, potrzebna jest uchwała wspólników (§2)*, ponadto *każdy wspólnik może bez uprzedniej uchwały wspólników wykonać czynność nagłą, której zaniechanie mogłoby narazić spółkę na niepowetowane straty (§3)*.

W świetle art. 866 k.c. zasadą jest, że każdy wspólnik spółki cywilnej jest umocowany do jej reprezentowania (występowania wobec osób trzecich w imieniu i ze skutkami prawnymi dla wszystkich wspólników). Przy czym każdy wspólnik może samodzielnie reprezentować spółkę w sprawach nieprzekraczających zakresu zwykłych czynności spółki oraz w sprawach nagłych, których zaniechanie mogłoby narazić spółkę na niepowetowane straty.

Przepis art. 866 k.c. ma jednak charakter względnie obowiązujący. Umowa spółki lub uchwała wspólników może wprowadzać w tej mierze zasady odmienne, modyfikując m.in. także zakres podmiotowy prawa reprezentacji. Wobec wyraźnego brzmienia tego przepisu nie ulega wątpliwości, że niektórzy wspólnicy mogą zostać pozbawieni prawa reprezentacji. Należy uznać również dopuszczalność pozbawienia prawa reprezentacji wszystkich wspólników. W takim przypadku „reprezentacja spółki” będzie wykonywana przez powołanego w tym celu pełnomocnika bądź ew. przez wszystkich wspólników stawiających łącznie.

Działanie podjęte w imieniu spółki przez wspólnika, który nie jest umocowany do jej reprezentowania lub przekracza zakres umocowania do reprezentowania spółki, powoduje, że działa on jako *falsus procurator*. Oznacza to, że jednostronna czynność prawna jest w zasadzie nieważna (odpowiednie stosowanie art. 104 k.c.). Natomiast ważność umowy (czynności dwustronnej) zależy od jej potwierdzenia - w zależności od rodzaju sprawy - przez wspólnika uprawnionego do reprezentowania spółki w danej sprawie albo przez wszystkich wspólników (odpowiednie stosowanie art. 103 k.c.).

Na gruncie spółek handlowych, umożliwiając wspólnikom określenie zasad reprezentacji spółki w umowie spółki, ustawodawca zapewnił jawność postanowień umowy spółki wobec osób trzecich (Krajowy Rejestr Sądowy). Z kolei odnośnie do spółki cywilnej możliwość umownej regulacji wskazanej kwestii wprawdzie istnieje, jednak jawność postanowień umowy spółki odnośnie do sposobu jej reprezentacji nie jest zapewniona. Z tego powodu przyjmuje się, że postanowienia umowy spółki cywilnej rodzą skutki zasadniczo wyłącznie *inter partes*. Przesłanką skuteczności postanowień umowy tej spółki wobec osób trzecich – w tym także postanowień normujących zakres umocowania do reprezentacji spółki w wykonaniu dyspozycji art. 866 k.c. – jest poinformowanie tych osób o treści umowy (zob. wyrok SN z dnia 14 stycznia 1997 r., sygn. akt I CKN 42/96, OSNC z 1997 r., nr 5, poz. 62; wyrok WSA w Katowicach z dnia 14 marca 2001 r., sygn. akt I ACa 1168/00, „Rejent” z 2002 r., z. 4, s. 101). Skuteczność postanowień umowy spółki (ew. uchwały) odnośnie do sposobu reprezentacji spółki uzależniona jest zatem od tego, czy postanowienia te były osobom trzecim znane. W przeciwnym wypadku judykatura uznaje osoby trzecie za godnego ochrony, jeżeli czynność można zaliczyć do zakresu zwykłych czynności spółki według kryteriów obiektywnych.

Podsumowując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że w świetle dyspozycji art. 866 k.c. organ administracji domniemywa, iż każdy ze wspólników spółki cywilnej umocowany jest do reprezentowania spółki w sprawach nieprzekraczających zakresu zwykłych czynności spółki oraz w sprawach nagłych, których zaniechanie mogłoby narazić spółkę na niepowetowane straty, chyba że posiada wiedzę odnośnie postanowień umownych odmiennie określających sposób reprezentacji danej spółki cywilnej. Z kolei w sprawach przekraczających zakres zwykłych czynności spółki oraz w sprawach z zakresu zwykłych czynności, jeżeli przed zakończeniem takiej sprawy chociażby jeden z pozostałych wspólników sprzeciwił się jej prowadzeniu, konieczne jest współdziałanie wszystkich wspólników (reprezentacja łączna) (zob. W. Pyziół [w:] W. Pyziół, A. Szumański, I. Weiss, *Pravo spółek*, Bydgoszcz-Kraków 2002, s. 89).

Ad 1 Skuteczne doręczanie aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów w przypadku, gdy: (...)

b) adres spółki w KRS został wykreślony, a spółka funkcjonuje nadal bez adresu (...)

Jeżeli dotychczas podany adres siedziby spółki został wykreślony z KRS i organ administracji publicznej nie ma żadnych nowych informacji w zakresie nowej siedziby, a jednocześnie organ ten wszczął już (wcześniej) wobec takiej strony postępowanie administracyjne i skutecznie doręczył postanowienie o wszczęciu postępowania wraz z pouczeniem spółki o obowiązku zawiadamiania organu administracji publicznej o każdej zmianie adresu i skutkach niedopełnienia tego obowiązku przez stronę określonych w dyspozycji art. 41§2 k.p.a. (w aktach sprawy znajduje się potwierdzenie faktycznego odebrania przez spółkę takiego pisma wraz z pouczeniem), możliwe wydaje się zastosowanie fikcji prawnej uregulowanej w §2 art. 41 k.p.a. (*a contrario* w sytuacji, gdy organ administracji doręczył spółce jedynie zawiadomienie o wszczęciu postępowania, w którym nie było pouczenia zarówno o obowiązku informowania przez stronę organu o zmianie adresu siedziby spółki w toku postępowania, jak i również o skutkach zaniechania powiadomienia o zmianie tego adresu – treść pouczenia musi obejmować treść §1 oraz jednocześnie treść §2 art. 41 k.p.a. – fikcja określona w §2 art. 41 k.p.a. nie może być zastosowana, np. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie zawierało żadnego pouczenia, albo zawierało pouczenie ale tylko odnośnie obowiązku informowania o zmianie adresu siedziby spółki w toku postępowania bez informacji o skutku niedopełnienia tego obowiązku).

W myśl postanowień art. 41 k.p.a. w toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego (§ 1). W razie zaniedbania obowiązku określonego w §1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny (§ 2). Obowiązek określony w art. 41§1 k.p.a. powstaje od daty zawiadomienia strony o wszczęciu danego postępowania administracyjnego (zmiana adresu następuje w toku postępowania administracyjnego) (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1352/05, LEX nr 203667).

Organ administracji publicznej nie jest obowiązany badać z urzędu, czy adres mu znany jest adresem aktualnym. Przepis art. 41§1 k.p.a. ustanawia bowiem domniemanie prawidłowości doręczenia pod dotychczasowy adres, jeżeli strona, jej przedstawiciel lub pełnomocnik zaniedbali obowiązek zawiadomienia organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie o zmianie adresu zaszłej w toku postępowania (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 490/11, LEX nr 1244708).

Adresatami obowiązku zawiadamiania organu administracji publicznej o zmianie adresu są

przede wszystkim strony. Przepis tego artykułu nakłada ten obowiązek na wszystkie strony, nie odnosi się wyłącznie do osób fizycznych lub wyłącznie do jednostek organizacyjnych. Pojęcie strony zostało zaś określone w treści art. 28 i 29 k.p.a., przy uwzględnieniu kontekstu art. 30 k.p.a. Będą to zatem osoby fizyczne, osoby prawe, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej, ale także inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli szczególny przepis administracyjnego prawa materialnego wyraźnie uznaje je za stronę postępowania (szczegółowa analiza pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym została przeprowadzona w pkt 1a niniejszej ekspertyzy). G. Łuszczycza wskazuje, że adres innego podmiotu (osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej) to miejsce usytuowania „lokalu ich siedziby” w znaczeniu art. 45 k.p.a (G. Łuszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, LEX 2010). Wobec powyższego brak jest podstaw, aby twierdzić, że fikcja prawna określona w dyspozycji §2 art. 41 k.p.a. dotyczy wyłącznie osób fizycznych (a tym bardziej rozróżniania, że §1 art. 41 dotyczy i osób fizycznych i jednostek organizacyjnych, a §2 tego przepisu tylko osób fizycznych). Z dyspozycji §2 wynika bowiem wyraźnie, że „w razie zaniedbania obowiązku określonego w §1”, a obowiązek ten dotyczy każdej strony. W postanowieniach §2 art. 41 k.p.a. nie ma też zwrotu, który ograniczałby zakres podmiotowy tego skutku prawnego.

W przypadku, gdy adresat pisma nie zawiadomił organu o zmianie adresu do doręczeń, zanim pismo zostanie uznane za doręczone, należy przeprowadzić czynności wynikające z dyspozycji art. 44 k.p.a. (procedura doręczenia subsydiarnego, w tym warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby takie doręczenie uznane było za skuteczne, zostały opisane w pkt 1a niniejszej ekspertyzy). Co więcej, dla przyjęcia fikcji doręczenia na nieaktualny adres w przypadku niepoinformowania przez stronę organu o zmianie adresu w toku postępowania, konieczne jest wcześniejsze faktyczne doręczenie stronie pouczenia o skutkach zaniechania powiadomienia o zmianie adresu. Jeżeli pierwsze doręczenie nie zostało dokonane skutecznie (poprzez jego faktyczne odebranie), przyjęcie fikcji doręczenia nie jest możliwe, gdy jednocześnie organowi wiadomo, że adres, na który wysłano pismo nie jest prawidłowy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 612/13, LEX nr 1418246; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 836/13).

Powyższy obowiązek informowania przez organ administracji publicznej wynika z ogólnej zasady postępowania administracyjnego udzielania stronie informacji prawnej i faktycznej określonej w postanowieniach art. 9 k.p.a. (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1330/11, LEX nr 964515) i dotyczy każdej strony postępowania (nie

rozdziela osoby fizyczne i jednostki organizacyjne). Zgodnie z dyspozycją art. 9 k.p.a. zdanie pierwsze *organy administracji publicznej obowiązane są do należytego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego*. Z ogólnego obowiązku informowania przez organ administracji publicznej określonego w postanowieniach art. 9 k.p.a. wywiedziono bowiem wiele szczegółowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie, m.in. pouczenie strony o obowiązku powiadomienia organu o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 2362/99, LEX nr 49871).

Z kolei w sytuacji, gdy adres siedziby spółki nie jest znany organowi administracji publicznej (został on wykreślony z KRS jeszcze przed wszczęciem postępowania), a organ zamierza wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne wobec takiego podmiotu, jest on uprawniony (również zobowiązany mając na względzie konieczność realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu) na podstawie art. 34§1 k.p.a. do wniesienia wniosku do sądu powszechnego o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej (ewentualnie w przypadkach niecierpiących zwłoki samodzielnego wyznaczenia takiego kuratora na podstawie §2 art. 34 k.p.a.). Takiemu kuratorowi organ administracji publicznej będzie mógł skutecznie doręczyć pisma, w szczególności postanowienie o wszczęciu postępowania.

W myśl postanowień art. 34 k.p.a. *organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony (§1)*. *W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd (§2)*.

Przede wszystkim wymaga wyjaśnienia okoliczność, że w doktrynie pojawił się pogląd (E. Iserzon, [w:] E. Isarzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 117; oraz J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, ss. 272-273), że przepis art. 34 k.p.a. znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do osób fizycznych, bowiem osoby prawne nie mogą być nieobecne. O osobie nieobecnej mówimy wówczas, gdy osoba jest znana organowi administracji publicznej z imienia i nazwiska, jednak nie można ustalić aktualnego miejsca jej pobytu. Taka sytuacja ma miejsce zwłaszcza wtedy, gdy strona opuściła miejsce stałego zamieszkania (w rozumieniu art. 25 k.c.) i nie jest znane miejsce jej pobytu. Jednak należy wskazać, iż nie podlega też dyskusji, że odpowiednikiem miejsca zamieszkania w przypadku osób prawnych jest siedziba tego podmiotu. Twierdzenie iż osoby prawne nie mogą być nieobecne nie odpowiada również prawdzie. W praktyce nader często można spotkać odmienne sytuacje. Inne

poza osobami fizycznymi podmioty mogą przykładowo nie mieć, choćby czasowo, siedziby w kraju, która jest odpowiednikiem miejsca zamieszkania osób fizycznych, co oznacza nieobecność w rozumieniu art. 34 k.p.a. Również w odniesieniu do celu, jakemu ma służyć art. 34 k.p.a., nie znajduje uzasadnienia wyłączenie z zakresu jego działania osób prawnych, których siedziba nie jest znana. Stronami postępowania administracyjnego oprócz osób fizycznych i prawnych mogą być również państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej. Jeżeli siedziba podmiotu nie jest znana, nie ma możliwości dokonania skutecznego doręczenia, a zwłaszcza zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Niedopuszczalność zastosowania w powyższej sytuacji art. 34 k.p.a. prowadziłaby do niemożności prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób zapewniający realizację czynnego w nim udziału strony. Na marginesie nadmienić też można, że k.p.a. nie zna „wiernego” odpowiednika art. 139§3 k.p.c., który stanowi, że *pisma dla osób prawnych i organizacji podlegających wpisowi do rejestru na podstawie odrębnych przepisów - w razie niemożności doręczenia ich w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających* (w trybie doręczenia zwykłego lub zastępczego) *z uwagi na nieuwjawnienie w rejestrze zmiany adresu - pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest znany sądowi.*

Podobne stanowisko w doktrynie zajęła H. Knysiak-Molczyk (*Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” z 2003 r., nr 9, s. 42). Również zdaniem Z. Janowicza, w sytuacji, gdy jednostka organizacyjna nie ma czasowo siedziby w kraju, stan taki można określić jako jej nieobecność w świetle art. 34 k.p.a. (*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 151-152). Tak samo według B. Majchrzaka „osobą nieobecną” w rozumieniu dyspozycji art. 34 k.p.a. jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca interes prawny lub obowiązek w danym postępowaniu administracyjnym znana organowi, ale której miejsce pobytu nie jest znane lub znajduje się za granicą albo której lokal siedziby nie jest znany lub znajduje się za granicą, a którą organ ma obowiązek zawiadomić o wszczęciu z urzędu postępowania lub o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony (innych stron składających jedno podanie o wszczęcie postępowania) („Osoba nieobecna” w rozumieniu art. 34 k.p.a., „Kwartalnik Prawa Publicznego” z 2003 r., nr 4, s. 123). Autor ten dodaje, że „osobą nieobecną” w rozumieniu dyspozycji art. 34 k.p.a. będzie ten podmiot, wobec którego organ administracji publicznej nie może zrealizować obowiązku doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania (z urzędu lub na wniosek innej strony) wskutek zaistnienia określonych przyczyn (niemożność ustalenia miejsca pobytu/lokalu siedziby lub posiadanie miejsca pobytu/lokalu siedziby za granicą). Przekonujące stanowisko, popierające interpretację, że „osobą nieobecną” może być też osoba prawna, zaprezentował A. Wróbel,

według którego osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą być nieobecne z rozumieniu art. 34§1 k.p.a., skoro przepis art. 21§1 pkt 3 k.p.a. przewiduje ustalenie właściwości organu administracji publicznej według miejsca ostatniej siedziby strony w kraju, jeżeli strona nie ma w kraju siedziby (M. Jaśkowski, A. Wróbel, *Komentarz do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX 2014). W ocenie tego autora strona jest nieobecna, jeśli nie znajduje się w miejscu ustalonym na podstawie art. 21 k.p.a.

Co więcej, w doktrynie zauważa się, że jeśli chodzi o postępowanie prowadzone z urzędu nieobecność może w zasadzie pojawić się w momencie jego wszczęcia, natomiast nie w trakcie postępowania (poza przypadkiem cofnięcia pełnomocnictwa przez osobę mającą miejsce zamieszkania za granicą) (zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, LEX 2010; A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 91). Za nieobecną należy uznać osobę, wobec której organ zamierza wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne, albo też którą ma obowiązek zawiadomić – stosownie do art. 61§4 k.p.a. – o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron. Jeżeli organ nawiązał kontakt ze stroną (w szczególności skutecznie doręczył jej postanowienie o wszczęciu postępowania) to ciąży na niej obowiązek powiadomienia organu o każdej zmianie adresu, zaś doręczenie pod dotychczasowym adresem (o ile nie wykona tego obowiązku) ma skutek prawny (zob. art. 41§2 k.p.a.). Zatem taka strona nie może być również nieobecna w rozumieniu przepisów k.p.a. Chociaż należy też dodać, że H. Knysiak-Molczyk oraz B. Majchrzaka w wyżej powołanych publikacjach dopuszczają byt osoby nieobecnej zarówno w momencie wszczynania postępowania administracyjnego, jak i w trakcie już toczącego się postępowania.

Podsumowując tą część rozważań, należy wskazać, że przepis art. 61§4 k.p.a. przewiduje bezwzględny wymóg zawiadomienia o wszczęciu postępowania wszystkich osób będących stroną w sprawie. Jeśli organ administracji właściwy w sprawie stwierdzi, że osoba taka jest nieobecna, powinien wystąpić do sądu o ustanowienie przedstawiciela dla tej osoby (lub w sytuacji określonej w dyspozycji art. 34§2 k.p.a. tymczasowo ustanowić go samodzielnie) i do tego przedstawiciela skierować zawiadomienie o wszczęciu postępowania. Zawiadomienie takie nie powinno podlegać doręczeniu w trybie zastępczym bądź subsydiarnym (art. 43 i 44 k.p.a.) (G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 160 i n.). Wskazane sposoby doręczenia pism procesowych mogą znaleźć zastosowanie wyłącznie w trakcie zawisłego postępowania, natomiast akt zawiadomienia postępowanie dopiero inicjuje (zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, LEX 2010).

Ad 1 Skuteczne doręczenie aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów w przypadku, gdy: (...)

c) pod adresem wskazanym w KRS brak oznak działalności spółki (...)

Należy wyjaśnić, na że z punktu widzenia skuteczności (prawidłowości) doręczenia pism przez organ administracji znaczenie ma istnienie (byt) podmiotu, któremu doręczone ma być pismo (strony postępowania administracyjnego). Brak oznak działalności spółki pod adresem wskazanym w KRS nie oznacza braku istnienia spółki (strony postępowania). Rozwiązanie spółki (ustanie bytu prawnego spółki podlegającej wpisowi do rejestru) następuje z chwilą wykreślenia spółki z rejestru. Nieprawidłowe (nieskuteczne) jest zatem doręczenie pisma spółce wykreślonej z rejestru (nieistniejącej) (po dniu wydania decyzji przez organ administracji, a przed jej doręceniem spółka została wykreślona z rejestru – orzeczenie o wykreśleniu z rejestru stało się prawomocne). Konsekwencją braku skutecznego doręczenia decyzji jest to, że nie mogą one wywołać żadnych skutków prawnych. Skierowanie natomiast aktu administracyjnego do podmiotu nieistniejącego jest poważną wadą, stanowiącą przesłankę stwierdzenia nieważności tego aktu (zob. art. 156§1 pkt 4 k.p.a.) (spółka została wykreślona z rejestru – orzeczenie o wykreśleniu z rejestru stało się prawomocne - przed dniem wydania decyzji przez organ administracji).

Na marginesie (wobec dodatkowego pytania Zleceniodawcy) należy zaznaczyć, że w przypadku, gdy spółka zostaje wykreślona z rejestru (i jednocześnie brak jest jej następców prawnych, spółka nie zostaje np. przekształcona w inną spółkę) mamy do czynienia z trwałą i nieusuwalną przeszkodą w kontynuacji postępowania i niemożnością wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy („trwale” ustanie bytu spółki). Brak istnienia podmiotu mogącego być stroną postępowania (dysponującego zdolnością administracyjnoprawną) powoduje obiektywną bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego i konieczność jego umorzenia. Brak strony postępowania powoduje, że organ prowadzący na podstawie art. 25 i 26 u.m.p.o. postępowania, których przedmiotem (celem) jest nałożenie na stronę obowiązku zagospodarowania nielegalnie przemieszczonych odpadów w określony sposób, „nie ma na kogo nałożyć tego obowiązku” (to postępowanie wobec tej konkretnej strony, tego konkretnego podmiotu jest zatem bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105§1 k.p.a.). Przesłanka bezprzedmiotowości może mieć charakter uprzedni (istnieć jeszcze przed wszczęciem procedury), lub następczy (powstać w czasie jej trwania) (w każdym z tym przypadków organ z urzędu umarza postępowanie). Instytucja umorzenia postępowania została omówiona w pkt 4 (ss. 63-64) niniejszej ekspertyzy.

Przypomnieć też trzeba, że osoby prawne, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sadowym, są obowiązane we wniosku o wpis do rejestru wskazać nie tylko siedzibę, lecz także adres (zob. art. 38 pkt 1 lit. c ustawy o KRS). Obowiązek wskazania w pierwszym piśmie procesowym, w danej sprawie, miejsca zamieszkania lub siedziby strony, w odniesieniu do przedsiębiorców wpisanych do rejestru sądowego na podstawie odrębnych przepisów, oznacza powinność wskazania adresu podanego w rejestrze (zob. postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt V CZ 18/06, LEX nr 198539). Postanowienia art. 17 ust. 1 ustawy o KRS wprowadzają domniemanie, że siedziba i adres osoby prawnej wpisane do rejestru są prawdziwe. Do momentu ujawnienia w Krajowym Rejestrze Sadowym nowej siedziby i adresu spółki doręczenie korespondencji na dotychczasowy adres, w razie braku informacji o innym adresie doręczeń, jest skuteczne (zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II FSK 1704/06, LEX nr 470988). Wobec powyższego należy stwierdzić, że organ administracji publicznej dokonując doręczenia pisma spółce, której adres siedziby widnieje w KRS korzysta z domniemania prawdziwości tego adresu. Dla skuteczności tego doręczenia konieczne jest jedynie spełnienie warunków doręczenia właściwego w lokalu siedziby takiego podmiotu (zob. art. 45 zdanie 1 k.p.a.) lub (w przypadku niemożności doręczenia w trybie doręczenia właściwego) doręczenia subsydiarnego (zob. art. 44 w zw. z art. 45 zdanie 2 k.p.a.) (warunki te zostały omówione w pkt 1a niniejszej ekspertyzy).

Ad 1 Skuteczne doręczanie aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów w przypadku, gdy: (...)

d) nie wszyscy współnicy odebrali decyzję lub postanowienie - czy doręczenie jest skuteczne? (...)

Przypomnieć trzeba, że podstawą prawną doręczeń dokonywanych spółce jawnej i spółce akcyjnej (zawsze), a także spółce cywilnej w przypadku, gdy przepis szczególny administracyjnego prawa materialnego przyznaje spółce cywilnej (jako jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) status strony postępowania administracyjnego, jest art. 45 k.p.a. Skuteczność doręczenia dokonywanego w oparciu o dyspozycję art. 45 k.p.a. uzależniona została od spełnienia dwóch warunków (łącznie): doręczenia należy dokonać w lokalu siedziby tych jednostek organizacyjnych oraz do rąk osób uprawnionych do odbioru pism.

Szczegółowa analiza „osoby uprawnionej do odbioru pism” została przeprowadzona w pkt 1a niniejszej ekspertyzy, podkreślana była wówczas bardzo szeroka interpretacja tego pojęcia w orzecznictwie sądów administracyjnych. Bez wątplenia współnik np. spółki cywilnej,

dysponuje najszerszym wachlarzem uprawnień w ramach funkcjonowania zamierzenia gospodarczego, jakim jest umowa spółki cywilnej. Wspólnik będąc uprawnionym do prowadzenia spraw spółki i jej reprezentowania, jest tym samym uprawniony (upoważniony) do odbioru korespondencji doń kierowanej. Jednak „osobą uprawnioną do odbioru pism” adresowanych do osób prawnych (jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 45 k.p.a.) może być też każda inna osoba, która ze względu na funkcję wykonywaną w organizacji adresata jest regulaminowo lub zwyczajowo uprawniona do odbioru pism, np. pracownik kancelarii (biura), portier, członek zarządu itp.

Skutek prawny doręczenia pisma dokonywanego na podstawie art. 45 k.p.a. powstaje przez sam fakt jego odbioru przez osobę uprawnioną do odbioru pism (może to być jeden ze współników, ale też inna osoba, co wynika z interpretacji pojęcia osoby uprawnionej). Doręczenie to jest skuteczne wobec „całej” spółki (wszystkich współników). Doręczenie pism następuje z datą potwierdzenia odbioru pisma przez osobę uprawnioną do odbioru pism bez względu na fakt, czy osoba ta przekazała następnie to pismo podmiotom powołanym do dokonania czynności, których ono dotyczyło. W tym przypadku nie ma potrzeby doręczania pisma jeszcze innym osobom (pozostałym współnikom). Ewentualne dokonanie odbioru drugiego egzemplarza tej samej decyzji w późniejszej dacie przez drugiego członka zarządu (wspólnika), niewątpliwie także będącego osobą upoważnioną do odbioru pism z racji funkcji, nie skutkuje otwarciem nowego terminu do wniesienia środka odwoławczego przez spółkę od tejże daty. Na marginesie wskazać też można, że czym innym jest zagadnienie reprezentacji spółki, zwłaszcza w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, a czym innym dokonywanie czynności o charakterze materialno-technicznym, do jakich należy odbiór korespondencji kierowanej do spółki przez odpowiednio zorganizowane biuro spółki. Przytoczyć warto też fragment treści wyroku z dnia 27 września 2000 r. (sygn. akt V SA 2035/99, LEX nr 54226), gdzie NSA, dokonując wykładni art. 45 k.p.a., uznał, iż „twierdzenie, iż doręczenie spółce cywilnej musi być dokonane do rąk współników jest zbyt rygorystyczne i oznaczałoby zbyt wąską, formalistyczną i nie liczącą się z realiami obrotu wykładnię art. 45 k.p.a. Skoro przymiot strony posiada spółka, a nie każdy z osobną współnik, a ponadto odbiór decyzji nie jest oświadczeniem woli, zatem odbiór decyzji przez jednego współnika, z daną datą pierwszą, skutkuje nabyciem przez spółkę uprawnienia do wniesienia środka odwoławczego”.

Zupełnie inne reguły należy natomiast stosować w przypadku, gdy brak jest przepisu szczególnego administracyjnego prawa materialnego przyznającego spółce cywilnej (jako jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) status strony postępowania administracyjnego. Wówczas pisma należy doręczać każdemu ze współników (w stosunku do

wspólników będących osobami fizycznym doręczenie odbywa się na podstawie art. 42-44 k.p.a., a względem wspólników będącymi osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi posiadającymi zdolność prawną na podstawie art. 45 k.p.a.) Wówczas doręczenie jest skuteczne jedynie wobec tych wspólników, którzy pisma te odebrali (termin do wniesienia środka odwoławczego biegnie dla każdego wspólnika osobno, od daty doręczenia mu pisma).

Ad 1 Skuteczne doręczanie aktów administracyjnych związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów w przypadku, gdy: (...)

e) istnieje konieczność ustanowienia kuratora sądowego – procedura i koszty (...)

Ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej następuje w trybie art. 184§1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, który stanowi, że *dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika, ustanawia się kuratora. To samo dotyczy przypadku, gdy pełnomocnik nieobecny nie może wykonywać swoich czynności albo gdy nienależycie je wykonuje.* Celem cytowanego przepisu jest ochrona praw osoby nieobecnej o charakterze majątkowym i osobistym. Z dyspozycji art. 601 k.p.c. wynika, że kuratora ustanawia sąd opiekuńczy ostatniego miejsca zamieszkania lub pobytu osoby nieobecnej, na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny i która wykaże, że istnieje potrzeba ochrony praw osoby nieobecnej. Wnioskodawcą w sprawie o ustanowienie kuratora *absentis* może być zwłaszcza organ administracji publicznej działający w trybie art. 34§1 k.p.a. Przepis art. 34§1 k.p.a. nie stanowi zatem podstawy materialnoprawnej do ustanowienia kuratora przez sąd, zawiera jedynie upoważnienie dla organu administracji do złożenia wniosku w takiej sprawie. Natomiast sąd podejmie orzeczenie na podstawie art. 184 k.r.o. Wniosek o wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego (art. 34 k.p.a.) nie podlega opłacie sądowej (zob. uchwała SN z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt III CZP 89/06, OSNC z 2007 r., nr 9, poz. 128).

Wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej i w konsekwencji ustanowienie kuratora dla strony powinno mieć miejsce po wyczerpaniu wszelkich środków zmierzających do ustalenia miejsca pobytu osoby nieobecnej. Takim środkiem jest weryfikacja miejsca pobytu osoby nieobecnej przez organ w dostępnych rejestrach (np. w Krajowym Rejestrze Sądowym w przypadku osób prawnym lub innych jednostek organizacyjnych podlegających wpisowi do tego rejestru, lub w rejestrze ewidencji ludności

w przypadku osób fizycznych, ew. w CEIDG). Jako dowód w sprawie organ administracji publicznej załącza np. odpis (aktualnego) wypisu z KRS, bez adresu spółki. W przypadku uzyskania stosownych danych w CEIDG lub ewidencji ludności organ powinien przeprowadzić procedurę doręczenia pisma (warunki doręczania pism zostały opisane w pkt 1a niniejszej ekspertyzy) (w przypadku KRS organ korzysta z domniemania prawdziwości danych). Do wniosku o ustanowienia przedstawiciela dla osoby nieobecnej organ dołącza zwrotne potwierdzenie z adnotacją „adresat nieznaną”, „adresat wyprowadził się” itp.

W sentencji postanowienia o ustanowieniu kuratora sąd opiekuńczy ustala zakres jego uprawnień, stosownie do tego, jakich działań wymaga ochrona praw nieobecnego. Może zatem zaistnieć sytuacja, gdy jest ustanowiony kurator dla osoby nieobecnej, lecz zakres kurateli nie obejmuje reprezentowania nieobecnego w postępowaniu przed organem administracji publicznej w konkretnym postępowaniu administracyjnym. Organ administracji publicznej powinien wówczas wystąpić do sądu opiekuńczego z wnioskiem o rozszerzenie zakresu kurateli.

Takiemu kuratorowi organ administracji publicznej będzie mógł skutecznie doręczyć pisma, w szczególności postanowienie o wszczęciu postępowania. Skuteczne doręczenie pism kuratorowi odbywać powinno się na podstawie art. 42-44 k.p.a. (warunki skutecznego doręczania pism osobom fizycznym zostały opisane w pkt 1a niniejszej ekspertyzy).

W przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiących zwłoki dyspozycja art. 34§2 k.p.a. daje organowi administracji publicznej dodatkowo uprawnienie do samodzielnego wyznaczenia dla osoby nieobecnej przedstawiciela (tymczasowego) uprawnionego do działania w postępowaniu administracyjnym do czasu wyznaczenia go przez sąd. Przepis ten ma charakter wyjątkowy. Ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej w trybie art. 34§2 k.p.a. nie zwalnia organu administracji publicznej od obowiązku wystąpienia do sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora w trybie art. 184§1 k.r.o. Wniosek taki organ powinien złożyć najpóźniej równocześnie z ustanowieniem przedstawiciela w trybie art. 34§2 k.p.a. Ocena, czy istnieje konieczność dokonania czynności „niecierpiącej zwłoki”, została pozostawiona organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie. Może ona wynikać z okoliczności faktycznych lub prawnych, jednak organ zawsze musi mieć na uwadze wyjątkowy charakter omawianego przepisu, a co za tym idzie konieczność ścieśniającej wykładni jego stosowania. W praktyce może to dotyczyć takich przypadków jak konieczność przesłuchania śmiertelnie chorego świadka czy zabezpieczenie dowodu w sytuacji, gdy późniejsze przeprowadzenie tego dowodu będzie w ogóle niemożliwe lub nie osiągnie zamierzonego rezultatu wskutek zachodzących zmian. Należy przyjąć, że wyznaczenie przedstawiciela

tymczasowego dla osoby nieobecnej ma formę postanowienia, na które nie służy zażalenie. Przedstawiciel wyznaczony przez organ administracji publicznej wykonuje swoje obowiązki do czasu wyznaczenia przedstawiciela dla strony nieobecnej przez sąd. Należy przyjąć, że organ administracji nie jest uprawniony do cofnięcia udzielonego w ten sposób umocowania do działania w imieniu strony nieobecnej przed upływem tego czasu. Z funkcji komentowanego przepisu wynika, że przedstawiciel jest wyznaczany w istocie jedynie do udziału w podjęciu czynności niecierpiących zwłoki.

Odniesienia wymaga jeszcze kwestia, jaka osoba może zostać wyznaczona przedstawicielem dla osoby nieobecnej. Na gruncie prawa administracyjnego brak jest odpowiednich regulacji odnoszących się do wymagań, jakie powinna spełniać osoba powoływana do pełnienia funkcji kuratora. Podobnie w doktrynie i judykaturze bardzo mało uwagi poświęcono kwestii związanej z wymogami, jakie powinna spełniać osoba ustanowiona kuratorem (i zasadniczo ograniczają się one tylko do przypadku wyznaczenia przedstawiciela dla osoby nieobecnej przez sąd na wniosek organu). Należy jednak wskazać, że wymagania te powinny być bardzo ściśle związane z możliwością odpowiedniej realizacji celu, dla którego zostaje powołany taki przedstawiciel. Wymagania te powinny gwarantować właściwe wykonywanie obowiązków, które spoczywają na przedstawicielu dla osoby nieobecnej. Ustanowiony dla nieobecnej strony przedstawiciel nie jest jedynie „kuratorem dla doręczeń”. Jego funkcja w danej sprawie nie ogranicza się zatem tylko do doręczenia mu pism, orzeczeń i zarządzeń oraz zawiadomienia o wszczęciu postępowania lub terminie rozprawy. Ma on bezwzględny obowiązek podejmowania za stronę, której miejsce pobytu nie jest znane, wszelkich czynności procesowych mających na celu obronę jej praw. Kto może zostać kuratorem procesowym i jakie warunki powinien spełniać, należy ustalić zatem mając na uwadze ten właśnie obowiązek (zapewnienie należytej ochrony praw strony). Obrona praw osoby reprezentowanej musi być realna, a w sytuacji, gdy „broniący” nie ma odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji, jest ona jedynie pozorna. Kurator nie może stać się jedynie figurantem, który ma służyć pomocą w celu szybkiego i sprawnego zakończenia postępowania.

Wybór kuratora powinien następować zatem przy uwzględnieniu charakteru i stopnia skomplikowania sprawy. Kuratorem powinna być ustanowiona osoba, której poziom moralny i intelektualny daje gwarancję należytego wypełnienia przez nią obowiązku należytej ochrony praw strony. Kurator musi poziomem swojej wiedzy merytorycznej i kwalifikacjami dać gwarancję należytej obrony praw strony reprezentowanej. Przy dokonywaniu wyboru należy mieć więc na uwadze to, aby wybrana osoba była w stanie realnie zapewnić zastępowanej stronie

prawo do obrony.

W doktrynie podnosi się też, że w przypadku ustanawiania kuratora na podstawie art. 34 k.p.a. posilkowo można również odnieść się do treści §114 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych, zgodnie z którym *kuratorem strony, której miejsce pobytu nie jest znane, albo która nie ma zdolności procesowej ani przedstawiciela ustawowego lub organu powołanego do jej reprezentowania, należy w miarę możliwości ustanowić osobę bliską dla tej strony albo obeznaną ze stanem jej sprawy. O wskazanie kandydata na kuratora można zwrócić się do odpowiednich organów.* Dokonując analizy przytoczonego paragrafu można dojść do wniosku, że sąd ustanawiający kuratora powinien w pierwszej kolejności rozważyć możliwość ustanowienia go w postaci osoby bliskiej dla strony, ze szczególnym uwzględnieniem osób wchodzących w krąg rodziny zastępowanego, ewentualnie osoby zaznajomionej ze sprawą. Jeżeli sąd takiej osoby nie znajdzie, w drugiej kolejności powinien zwrócić się do odpowiednich organów – przez co należy rozumieć przede wszystkim organy korporacji radców prawnych oraz adwokatów - o wyznaczenie osoby, która może być kandydatem na kuratora. Ze względu, iż rozporządzenie nie definiuje „odpowiednich organów”, przyjmuje się, że może nim być też organ administracji publicznej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt art. 34§2 k.p.a. (ustanowienie przedstawiciela tymczasowego przez organ administracji), dojść można do następujących wniosków. Wobec faktu, że k.p.a. nie określa przesłanek wyboru przedstawiciela dla osoby nieobecnej przez organ, może nim być każdy, kto ma zdolność do czynności prawnych. Organ administracji publicznej wyznaczając przedstawiciela tymczasowego powinien jednak wziąć pod uwagę charakter i stopień skomplikowania sprawy oraz zakres czynności, do wykonania których taki przedstawiciel zostaje powołany, a także aby wybrana osoba była w stanie realnie zapewnić zastępowanej stronie prawo do obrony. Problematyka zakresu czynności przedstawiciela tymczasowego została omówiona poniżej. W tym momencie należy jedynie podkreślić, że obowiązkiem przedstawiciela tymczasowego jest podejmowanie wszystkich czynności procesowych o charakterze niecierpiącym zwłoki zasadniczo do czasu wyznaczenia przedstawiciela dla osoby nieobecnej przez sąd (kurator wykonuje również kolejne inne czynności procesowych o charakterze niecierpiącym zwłoki, nie ograniczenia się do możliwości dokonania tylko jednej czynności, np. odebrania pisma). W praktyce, w przypadku braku osoby bliskiej dla strony, ze szczególnym uwzględnieniem osób wchodzących w krąg rodziny zastępowanego, ewentualnie osoby zaznajomionej ze sprawą, organ administracji często zwraca się do organów korporacji radców prawnych oraz adwokatów - o wyznaczenie na takiego przedstawiciela np. aplikanta

(radcowskiego lub adwokackiego). W ten sposób (szczególnie w sprawach złożonych) nie naraża się na zarzut stronnictwa lub braku posiadania przez kandydata kwalifikacji (znajomości przepisów proceduralnych), a przede wszystkim nieposiadania przez niego wykształcenia prawniczego. Nie jest też oczywiście wykluczone (w przypadku spraw prostych), że takim przedstawicielem może być pracownik urzędu (pracownik organu administracji). W tym zakresie należy jednak pamiętać o zasadzie pogłębionego zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Zasada ta wymaga od organu, aby osoba wyznaczona faktycznie i nieskrępowanie mogła reprezentować nieobecną stronę w sprawie.

Treścią sentencji postanowienia organu administracji o wyznaczenie przedstawiciela tymczasowego na podstawie §2 art. 34 k.p.a. jest nadanie konkretnej osobie fizycznej statusu tymczasowego przedstawiciela ustawowego strony nieobecnej (wyznaczenie osoby jako przedstawiciela dla nieobecnego, uprawnionego do działania w postępowaniu). Treść sentencji takiego postanowienia powinna brzmieć przykładowo: „(...) na podstawie: art. 34§2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), postanawia wyznaczyć Jana Malinowskiego, zamieszkałego w Karsinie ul. Brzozowa 5/6, przedstawicielem - w sprawie ustalenia za 2002 r. opłaty za umieszczanie odpadów na składowisku odpadów oraz za czas ich składowania - dla osoby nieobecnej Anny Łączkowskiej - prowadzącej działalność gospodarczą w Karsinie pod nazwą Ubojnia Zwierząt Rzeźnych - do czasu wyznaczenia przedstawiciela przez sąd”. Sentencja takiego postanowienia powinna zawierać zatem zapis jednoznacznie określający: dla kogo, ze względu na jaką okoliczność (będzie to nieobecność, która ma miejsce, gdy aktualne miejsca pobytu osoby nie jest znane), kogo wyznaczono na przedstawiciela oraz na jaki czas (tu organ posługuje się terminologią kodeksową, tj. do czasu wyznaczenia przedstawiciela przez sąd). W treści sentencji takiego postanowienia organ administracji nie wskazuje „czynności niecierpiącej zwłoki”, zakres czynności podejmowanych przez przedstawiciela tymczasowego wynika z dyspozycji §2 art. 34 k.p.a.

Przede wszystkim w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że przedstawiciel ustanowiony na wniosek organu prowadzącego postępowanie (a także przedstawiciel tymczasowy) jest kuratorem prawa procesowego. W konsekwencji tego będzie on uprawniony jedynie do podejmowania czynności procesowych w imieniu i ze skutkami prawnymi dla nieobecnego. Z tego względu należy uznać, iż przedstawiciel wyznaczony na wniosek organu (a także przedstawiciel tymczasowy), nie powinien podejmować czynności pozaprosesowych oraz procesowych mających skutek materialnoprawny (np. zawierać ugodę, cofnąć wniosek

o wszczęcie postępowania) (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1370/06, LEX nr 320779; G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, LEX 2010).

Co więcej, zakres czynności przedstawiciela tymczasowego w postępowaniu został wyznaczony na podstawie §2 art. 34 k.p.a. *in fine* (*przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd*). W doktrynie podkreśla się, że „treść przepisu art. 34§2 k.p.a. nie jest jednoznaczna co do zakresu umocowania tymczasowego przedstawiciela. Przesłanka wyznaczenia przedstawiciela wskazuje na umocowanie do jednorazowej czynności niecierpiącej zwłoki. W końcowej formule przepisu mowa zaś o uprawnieniu do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia przedstawiciela przez sąd, co wskazuje na podejmowanie także innych czynności związanych z reprezentacją strony. Ta ostatnia zasada wydaje się dopuszczać również inne czynności, z zastrzeżeniem ograniczenia tych czynności przedstawiciela do niezbędnych, podejmowanych w interesie strony” (zob. A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001). Obowiązkiem przedstawiciela tymczasowego jest zatem także podejmowanie innych czynności procesowych o charakterze niecierpiącym zwłoki. Przedstawiciel tymczasowy pełni swoją funkcję zasadniczo do czasu wyznaczenia przedstawiciela dla osoby nieobecnej przez sąd (wykonuje zatem również kolejne inne czynności procesowych o charakterze niecierpiącym zwłoki). W doktrynie stwierdza się też, że choć na gruncie §2 art. 34 k.p.a. mamy do czynienia z wyjątkiem do ogólnych zasad reprezentowania strony w procesie i jako taki nie może on być interpretowany rozszerzająco, wyniki tej interpretacji nie mogą jednak zmierzać do ograniczenia możliwości dokonania tylko jednej czynności (odebrania pisma). Należy dopuścić możliwość odbierania również pism następnych oraz podejmowania innych czynności związanych z reprezentacją strony aż do momentu, w którym odpadną podstawy ustanowienia przedstawiciela tymczasowego przez organ (np. organ poweźmie wiadomość o miejscu pobytu osoby) lub też określone przypadki nie będą przypadkami niecierpiącymi zwłoki albo zostanie ustanowiony przedstawiciel sądowy (zob. A. Matan, *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji „Casus”* z 2002 r., nr 2, s. 7).

Organ administracji publicznej wyznacza na podstawie §2 art. 34 k.p.a. dla osoby nieobecnej przedstawiciela tymczasowego w przypadku, gdy istnieje konieczność podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki, a więc gdy oczekiwanie na wyznaczenie przedstawiciela przez sąd skutkowałoby wystąpieniem szkody dla interesu strony lub interesu społecznego w związku z opóźnieniem dokonania określonej czynności. W sytuacji, gdy ze względu na specyfikę

odpadów będących przedmiotem postępowania (odpady silnie toksyczne, niebezpieczne, które należy niezwłocznie zagospodarować) oczekiwanie na wyznaczenie przedstawiciela przez sąd skutkowałoby wystąpieniem szkody dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego mamy do czynienia z wyczerpaniem przesłanki „czynności niecierpiących zwłoki” (zwłoka w zagospodarowaniu takich odpadów przez czas potrzebny na wyznaczenie przedstawiciela przez sąd skutkowałoby wystąpieniem szkody dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego).

W przypadku, gdy stroną postępowania ma być osoba nieznaną z miejsca pobytu, dla której nie ustanowiono przedstawiciela, organ prowadzący postępowanie zobligowany jest wystąpić do sądu na podstawie art. 34§1 k.p.a. o jego ustanowienie. Nie ma przy tym znaczenia, czy organ ten we własnym zakresie ustanowił już przedstawiciela tymczasowego. Wniosek taki organ powinien złożyć najpóźniej równocześnie z ustanowieniem przedstawiciela w trybie art. 34§2 k.p.a. „Nawet w sytuacji, gdy pilność, o której mowa w art. 34§2 k.p.a., obejmowała całą sprawę, i organ przy udziale przedstawiciela tymczasowego zakończy postępowanie, konieczność wystąpienia do sądu z wnioskiem, uzasadniona będzie potrzebą dalszej ochrony interesów nieobecnego, np. w postępowaniu odwoławczym czy egzekucyjnym” (zob. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory, formularze*, Warszawa 1970, s. 115). Zaznaczyć też można, że to przepis §2 (a nie §1) art. 34 k.p.a. ustanawia negatywną przesłankę wydania postanowienia o wyznaczeniu przedstawiciela tymczasowego przez organ w postaci braku przedstawiciela wyznaczonego przez sąd (to organ administracji nie może wyznaczyć kuratora tymczasowego, gdy przedstawiciel taki wyznaczony został przez sąd) (formuła art. 34 § 2 *in fine*: „do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd”).

Z udziałem kuratora w postępowaniu administracyjnym wiąże się konieczność pokrycia kosztów jego wynagrodzenia. W pierwszej instancji administracyjnej organ prowadzący postępowanie powinien, wydając decyzję, podsumować działalność kuratora od chwili jego powołania do czasu zakończenia czynności procesowych, a kolejno zgodnie z dyspozycją art. 264 k.p.a. (jako immanentny element swego rozstrzygnięcia) odnieść się do wynagrodzenia kuratora oraz zwrotu słusznie poniesionych przez niego wydatków.

Koszty postępowania administracyjnego związane z udziałem w tym postępowaniu przedstawiciela dla osoby nieobecnej obejmują wynagrodzenie i zwrotu słusznie poniesionych przez tego przedstawiciela wydatków. Z obowiązkiem wykonania przez osobę wyznaczoną niezbędnych czynności w charakterze przedstawiciela osoby nieobecnej wiąże się prawo przedstawiciela do uzyskania wynagrodzenia za podjęte w toku postępowania w obronie

interesów strony czynności. Wynagrodzenie należne jest z tytułu wykonania powierzonych czynności („zapłata” za wykonaną „pracę”), zwrot wydatków dotyczy uzasadnionych (słusznych) wydatków poczynionych przez przedstawiciela osoby nieobecnej w związku z wykonywaniem powierzonych czynności.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 9 lutego 1989 r. (sygn. akt III CZP 117/88) Sąd Najwyższy wskazał, że do wynagrodzenia kuratora, będącego przedstawicielem strony w postępowaniu administracyjnym, nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów (w obecnym stanie prawnym to rozporządzenie zostało zastąpione nowym aktem). Wynagrodzenie za wykonywanie funkcji kuratora przez przedstawiciela strony postępowania administracyjnego ze względu na jej charakter ściśle związany z konkretnym postępowaniem administracyjnym, zdaniem Sądu Najwyższego, uzasadnia traktowanie tego wynagrodzenia w ramach kosztów postępowania administracyjnego. Sąd (ustanawiający kuratora) nie powinien ponosić wydatków, związanych z tym wynagrodzeniem, ani ustalać wysokości wynagrodzenia za czynności podejmowane przez kuratora w takim postępowaniu.

Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 19 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 2748/12), ani wysokość wynagrodzenia należnego przedstawicielowi osoby nieobecnej, ani zasady i tryb jego przyznawania nie zostały uregulowane w przepisach szczególnych. Wprawdzie przepisy k.p.a. nie stanowią wprost o tym, że wynagrodzenie za wykonanie czynności przysługuje przedstawicielowi, to jednak oparcie na tym twierdzenia tezy, że wynagrodzenie takie w ogóle nie przysługuje nie dałoby się pogodzić z konstytucyjną zasadą RP jako państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Nie jest bowiem tak, by w rolę przedstawiciela wyznaczonego przez sąd na podstawie art. 34§1 k.p.a. wpisany był element dobrowolnej, bezinteresownej działalności społecznej. NSA w powołanym wyroku podkreślił też, że w przepisach k.p.a. występuje luka prawna, która powinna zostać wypełniona. Lukę taką w wyjątkowych przypadkach wypełnić można w drodze analogii. Należy zatem odnaleźć w systemie prawa przepisy, które mogłyby stanowić oparcie dla rozstrzygnięcia wniosku przedstawiciela strony ustanowionego na zasadzie art. 34 k.p.a. w drodze analogii. Zdaniem NSA takimi przepisami mogą być, stosowane jednak tylko odpowiednio, przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów. Pogląd ten jest tylko pozornie sprzeczny ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, zawartym w cytowanej wyżej

uchwale, która wyklucza jedynie zastosowanie tego rozporządzenia wprost, co determinowałoby właściwość sądu powszechnego, odrzuconą przez Sąd Najwyższy. Nie uniemożliwia jednak zastosowania ich przez organ administracji odpowiednio, w drodze analogii, w celu wypełnienia luki prawnej.

Podsumowując tą część rozważań, należy dojść do następujących wniosków. Organ administracji działający na podstawie art. 263§2 k.p.a. (*Organ administracji publicznej może zaliczyć do kosztów postępowania także inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy*) może zaliczyć do kosztów postępowania administracyjnego wynagrodzenie dla przedstawiciela osoby nieobecnej działając w ramach uznania administracyjnego, jako inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy (zob. uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC z 1990 r., nr 1, poz. 11). Organ administracji powinien mieć na uwadze, że decyzja przez niego podejmowana w ramach uznania administracyjnego powinna spełniać zawarte w art. 7 k.p.a. wymogi uwzględnienia słusznego interesu strony i słusznego interesu społecznego. Co więcej, przy określeniu wysokości wynagrodzenia przedstawiciela osoby nieobecnej wchodzących w skład kosztów postępowania administracyjnego organ bierze się pod uwagę rodzaj sprawy, stopień zawilości, nakład pracy oraz posilkuje się przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (należy podkreślić, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów, o którym była mowa w powołanych wyżej orzeczeniach, zostało uchylone; w obecnym stanie prawnym obowiązuje powoływane wyżej rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r.).

W myśl postanowień §1 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. *wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej, zwanego dalej "kuratorem", nie może przekraczać stawek minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie, a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny, przepisami określającymi opłaty za czynności radców prawnych*. Co więcej, zgodnie z ust. 2 *wysokość stawek minimalnych w sprawach nieokreślonych w przepisach, o których mowa w ust. 1, ustala się, przyjmując za podstawę stawkę w sprawach o najbardziej zbliżonym rodzaju*, a w myśl dyspozycji ust. 3 *wynagrodzenie kuratora będącego podatnikiem obowiązany do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie ze stawką tego podatku obowiązującą w dniu orzekania*

o wynagrodzeniu.

Zaznaczyć należy, że opłaty minimalne za czynności adwokackie określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, a za czynności radcowskie - rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Za stawkę w sprawach „o najbardziej zbliżonym rodzaju” przyjąć można najniższą stawkę obowiązującą w sprawach sądownoadministracyjnych.

Z kolei według dyspozycji §2 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. wynika, że *kuratorowi przysługuje zwrot wydatków poniesionych przez niego w związku z wykonywaniem czynności w danej sprawie*. Dodać należy, że zasadniczo koszty wydatków poniesionych w związku z wykonywanymi czynnościami przez przedstawiciela osoby nieobecnej wynikały będą z faktur i innych dowodów wpłat. Przy czym wskazać też trzeba, że według treści ust. 2 *wysokość zwrotu wydatków, o których mowa w ust. 1, nie może przekraczać kwot wynikających z przepisów w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju*.

Nie ulega wątpliwości, że przedstawicielowi osoby nieobecnej nie przysługuje zażalenie na ustaloną wysokość należnego mu wynagrodzenia oraz zwrot kosztów z tytułu poniesionych wydatków. Według dyspozycji art. 141§1 k.p.a. *na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi*. Nawet jeżeli mamy do czynienia z postanowieniem, zażalenie na nie przysługuje, gdy konkretny przepis k.p.a. daje taką możliwość. W k.p.a. brak jest przepisu przyznającego przedstawicielowi osoby nieobecnej prawo do wniesienia zażalenia.

Według dyspozycji art. 264§1 k.p.a. *jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia*. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że regulacja art. 264§1 k.p.a. służy podsumowaniu całości (określeniu łącznej wysokości) kosztów poniesionych w toku postępowania administracyjnego, wymienionych w art. 263§1 i 2 k.p.a. i rozstrzygnięciu kto i w jakim zakresie koszty te powinien ponieść (zob. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2748/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 269/14, LEX nr 1465974; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 333/14). W postanowieniu tym organ administracji publicznej wyłącznie ustala wysokość kosztów postępowania, konkretyzuje osoby zobowiązane do poniesienia tych kosztów oraz

wskazuje termin i sposób ich uiszczenia. Zatem regulacja art. 264§1 k.p.a. nie służy do „przyznania” należności jakiegokolwiek osobie od organu administracji. Organ administracji nie może zatem „przyznać” w oparciu o tą podstawę prawną wynagrodzenia i zwrotu kosztów przedstawicielowi osoby nieobecnej (organ w formie postanowienia „ustala” tylko wysokość należnego wynagrodzenia i słuszenie poniesionych wydatków). Przyjmuje się natomiast w treści powołanych orzeczeń sądów administracyjnych, że wynagrodzenie to „przynależy” się przedstawicielowi osoby nieobecnej z mocy prawa (art. 2 Konstytucji RP, zasada praworządności wymaga przyznania wynagrodzenia osobie zobligowanej przez sąd do wykonania czynności, która czynności te wykonała). Z celem, który jest realizowany przez art. 264§1 k.p.a. (ustalenie wysokości kosztów postępowania, konkretyzacja osoby zobowiązanej do poniesienia tych kosztów oraz wskazanie terminu i sposobu ich uiszczenia) skorelowane jest ograniczenie podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia, na postanowienie oparte na art. 264§1 i 2 k.p.a., do tych, które zobowiązane są do poniesienia kosztów. Ustawodawca stwierdził, że interes prawny w zaskarżeniu postanowienia, którego zasadniczym materialnym skutkiem jest obciążenie strony postępowania obowiązkiem uiszczenia kosztów, przysługuje tylko tej stronie.

W powołanym wyżej orzecznictwie konsekwentnie wyklucza się zatem możliwość przyznania wynagrodzenia przedstawiciela strony ustanowionemu w trybie art. 34§1 k.p.a. na podstawie art. 264§1 k.p.a. W ocenie sądów administracyjnych należy zatem odrzucić możliwość wydania przez organ administracji postanowienia w przedmiocie przyznania wynagrodzenia przedstawiciela strony ustanowionemu na podstawie art. 34§1 k.p.a. Obowiązujące przepisy nie dają podstawy do wydania decyzji lub postanowienia w przedmiocie przyznania wynagrodzenia przedstawicielowi strony ustanowionemu na podstawie art. 34§1 k.p.a. Co więcej, przedstawiciel ten jest podmiotem niepodporządkowanym służbowo i organizacyjnie organowi administracji, zaś jego rolą jest ochrona interesów strony. Mandat swój czerpie z orzeczenia sądu powszechnego, wskazującego go jako przedstawiciela strony. Jego uprawnienie do uzyskania wynagrodzenia wynika z przepisów prawa i jest nierozdzielnie związane z wykonywaniem powierzonych mu zadań, a zatem rozstrzygnięcie w tym przedmiocie pozostaje w zakresie administracji publicznej. Relacja między organem i przedstawicielem strony nie pozostaje w bezpośrednim związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym i ma ona wobec niego charakter uboczny. Ponadto, zdaniem powołanych wyżej sądów administracyjnych, przyjęcie odmiennego rozumienia art. 264§1 k.p.a. i uznanie, że stanowi on podstawę dla wydania postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia kuratorowi prowadziłoby do uniemożliwienia skorzystania z kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej takiego postanowienia, które

niewątpliwie dotyczy sfery interesów majątkowych osoby ustanowionej przedstawicielem na podstawie art. 34 k.p.a. Przepis art. 264§2 k.p.a. nie pozostawia bowiem wątpliwości co do tego, że prawo wniesienia zażalenia przysługuje jedynie osobie zobowiązanej postanowieniem sądu do poniesienia kosztów.

Zgodnie z powołanymi wyżej wyrokami „przyznanie wynagrodzenia przedstawicielowi strony, ustanowionemu w trybie art. 34 §1 k.p.a., stanowi natomiast akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3§2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dotyczący uprawnień wynikających z przepisów prawa, inny niż decyzja lub postanowienie”.

W myśl dyspozycji art. 3§2 pkt 4 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w punktach 1-3 tego przepisu akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Są to akty podejmowane w sprawie indywidualnej, które mają charakter władczy, akt taki jest skierowany do oznaczonego podmiotu, dotyczy uprawnień lub obowiązków tego podmiotu, samo zaś uprawnienie lub obowiązek którego akt (czynność) dotyczy, jest określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. W takich wypadkach do konkretyzacji prawnego stosunku administracyjnego nie jest wymagane rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej czy postanowienia, natomiast mogą pojawić się akty lub czynności organów administracji publicznej, których przedmiotem jest przyznanie, stwierdzenie albo uznanie (albo odmowa) określonego uprawnienia lub obowiązku, wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Podmiot, którego dotyczy akt lub czynność z art. 3§2 pkt 4 p.p.s.a. ma zapewnioną ochronę na drodze sądowej, ponieważ może zaskarżyć taki akt lub czynność do sądu administracyjnego, a także bezczynność organu w tych sprawach, jak również żądać, aby sąd administracyjny orzekł o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa (art. 146 p.p.s.a.).

Uznanie w powołanych orzeczeniach sądów administracyjnych, że przyznanie wynagrodzenia przedstawicielowi strony, ustanowionemu w trybie art. 34§1 k.p.a. stanowi akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3§2 pkt 4 p.p.s.a., dotyczący uprawnień wynikających z przepisów prawa, inny niż decyzja lub postanowienie, skutkuje tym, że przedstawiciel taki uzyska możliwość obrony swoich praw w drodze skargi do sądu administracyjnego. Na tego rodzaju akt nie przysługuje zażalenie.

W myśl art. 52§1, 2, 3 i 4 p.p.s.a., skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu

w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3§2 pkt 4 i 4a p.p.s.a. można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa.

Podsumowując tą część rozważań, należy dojść do następujących wniosków. Przedstawicielowi osoby nieobecnej będzie przysługiwał środek zaskarżenia odnośnie wysokości wynagrodzenia i zwrotu poniesionych wydatków w postaci skargi do sądu administracyjnego tylko wtedy, gdy przyjęte zostanie stanowisko prezentowane w powyżej powoływanych orzeczeniach sądów administracyjnych uznające, że „źródłem” uprawnienia przedstawiciela osoby nieobecnej do wynagrodzenia i zwrotu poniesionych wydatków jest przepis prawa a nie postanowienie organu administracji (organ administracji w drodze postanowienia na podstawie art. 264§1 k.p.a. jedynie ustala należną kwotę, a nie przyznaje wynagrodzenie). Przyznanie wynagrodzenia przedstawicielowi strony, ustanowionemu w trybie art. 34§1 k.p.a., stanowi natomiast akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3§2 pkt 4 p.p.s.a. Przy czym zaznaczyć trzeba, że brak jest obecnie stanowisk, które rzeczowo podważałyby tak przyjętą linię wnioskowania. W przeciwnym razie przedstawicielowi osoby nieobecnej nie będą przysługiwały żadne środki zaskarżenia odnośnie wysokości wynagrodzenia i zwrotu poniesionych wydatków. Zaznaczyć też trzeba, że powyżej omawiane wyroki dotyczyły przypadku wyznaczenia przedstawiciela osoby nieobecnej przez sąd na wniosek organu (art. 34§1 k.p.a.). W przypadku art. 34§2 k.p.a. przedstawiciel osoby nieobecnej ustanawiany jest na mocy postanowienia organu. Choć nie można w tym przypadku odrzucić jednoznacznie przedstawionej linii wnioskowania, jednak może być ona trudniejsza do utrzymania, ponieważ „źródła” uprawnienia można się też doszukiwać oprócz przepisu prawa, w stosunku administracyjnoprawnym, jaki nawiązał się między organem a kuratorem na skutek wydania postanowienia przez organ o ustanowieniu przedstawiciela osoby nieobecnej.

Obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada prawdy materialnej oraz zasada oficjalności postępowania dowodowego, determinują również reguły ponoszenia kosztów tego postępowania. Przez co również na tym gruncie postępowanie administracyjne wykazuje się odmiennością w porównaniu do postępowania cywilnego. Zasada jest, że koszty postępowania administracyjnego obciążają organ prowadzący postępowanie, nie może on kosztami postępowania wszczętego z urzędu obciążać strony.

Należy dodać (wobec dodatkowego pytania Zleceniodawcy), że organ administracji

w sentencji postanowienia wydanego na podstawie art. 264§1 k.p.a. nie „obciąża sam siebie” kosztami postępowania administracyjnego, nie jest uprawniony wydać względem „samego siebie” rozstrzygnięcie o charakterze władczym (jest to sprzeczne z charakterem stosunku administracyjnoprawnego). „Obciążenie” to wynika z reguł ponoszenia kosztów postępowania wszczętego z urzędu przez organ prowadzący postępowanie, chyba, że tymi kosztami organ obciąży stronę w oparciu o jedną z przesłanek określonych w dyspozycji art. 262§1 k.p.a. (możliwe brzmienie sentencji orzeczenia: „... ustala kwotę X jako wynagrodzenie należne Y z tytułu udziału w postępowaniu w charakterze przedstawiciela osoby nieobecnej oraz kwotę X należną Y z tytułu zwrotu słusznie poniesionych wydatków, których koszt ponosi organ właściwy w sprawie”).

Wyjątki od zasady, że koszty postępowania wszczętego z urzędu obciążają organ określone zostały w postanowieniach art. 262§1 k.p.a., w myśl którego *stronę obciążają te koszty postępowania, które: 1) wynikły z winy strony, 2) zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie*. Wyliczenie to ma charakter zamknięty, co oznacza, że stronę obciążają wyłącznie koszty wskazane w tym przepisie (nie mogą być to np. koszty doręczania pism urzędowych przez pocztę). Co więcej, wyjątki te organ powinien interpretować w sposób ścisły. Należy je stosować z dużą ostrożnością i w wyjątkowych tylko przypadkach.

Według pierwszej z przesłanek stronę obciążają koszty wynikające z jej winy. Choć wina strony może mieć postać umyślności, lekkomyślności i niedbalstwa, przyjmuje się, że z uwagi na ogólną zasadę udzielania informacji prawnej stronom, należy z dużą rozwagą podchodzić do stosowania art. 262§1 pkt 1 k.p.a., gdy wina strony nie ma charakteru umyślnego, a organ nie pouczył jej o treści komentowanego przepisu przed poczynieniem wydatków. Kosztami wynikłymi z winy strony są na pewno koszty wywołane pieniactwem strony. Innym przykładem możliwość nałożenia kosztów postępowania na stronę na podstawie tej przesłanki może być zawinione nieprzytoczenie przez stronę faktów i dowodów w toku postępowania instancyjnego przed organem I instancji, pomimo, że strona miała taką możliwość.

Zgodnie z drugą przesłanką inne koszty obciążają stronę jedynie wówczas, gdy zostały poniesione na jej żądanie lub w jej interesie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organu. Podejmowanie wszelkich działań zmierzających do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie. Choć ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej jest kosztem postępowania poniesionym w interesie strony, to jednak niewątpliwie wynika on z obowiązku organu administracji publicznej zapewnienia czynnego

udziału strony w postępowaniu. Zgodnie z dyspozycją art. 10§1 k.p.a. *organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań*. Wobec powyższego stwierdzić należy, że koszty ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej zasadniczo ponosić będzie organ prowadzący dane postępowanie administracyjne.

Ad 2 Pouczenia dotyczące adresu do doręczeń w pismach i aktach administracyjnych dotyczących nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów:

- a) czy zawierać pouczenie wyłącznie w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie nielegalnego przemieszczania odpadów?
- b) czy należy je ponawiać również w każdej korespondencji kierowanej do strony?
(...)

W myśl postanowień art. 41 k.p.a. *w toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego (§1). W razie zaniedbania obowiązku określonego w §1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny (§2)*. Obowiązek określony w art. 41§1 k.p.a. powstaje od daty zawiadomienia strony o wszczęciu danego postępowania administracyjnego wraz z pouczeniem o treści art. 41§1 i 2 k.p.a. (istnieje zatem „w toku postępowania”) (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1352/05, LEX nr 203667). Obowiązek zawiadamiania o zmianie adresu rozciąga się na całe postępowanie administracyjne, tj. od daty jego wszczęcia do momentu uzyskania przez decyzję cechy ostatecznej. Nie jest dopuszczalne jego rozszerzenie poza tak wskazane granice. Organ administracji publicznej nie może też powołać się na przepis §2 art. 41 k.p.a., jeżeli strona zmieniła miejsce zamieszkania przed wszczęciem postępowania z urzędu także wówczas, gdy nie jest to pierwsze postępowanie w sprawie.

Organ administracji publicznej obowiązany jest pouczyć strony oraz ich przedstawicieli i pełnomocników o treści przepisu art. 41§1 i 2 k.p.a. (zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 142). Obowiązek pouczenia strony przez organ administracji publicznej, który prowadzi postępowanie, o obowiązku powiadomienia tego organu o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia wynika z ogólnego obowiązku informowania przez organ administracji publicznej określonego w dyspozycji art. 9 k.p.a. (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 2362/99, LEX nr 49871). Nie budzi wątpliwości (ani w doktrynie ani w orzecznictwie), że „obowiązkiem organu jest pouczenie strony”

przy pierwszym doręczeniu o treści art. 41 k.p.a. Wszczynając postępowanie organ administracji publicznej obowiązany jest ustalić adres do doręczeń oraz pouczyć stronę o obowiązku poinformowania o zmianie adresu i o konsekwencjach prawnych określonych w art. 41§2 k.p.a.” (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1426/12). Zastosowanie przepisu §2 art. 41 k.p.a. jest możliwe jedynie wówczas, gdy strona została prawidłowo pouczona o skutkach wynikających z niedopełnienia obowiązku w nim normowanego (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1756/05, LEX nr 193350; wyrok NSA z dnia 23 września 2005 r., sygn. akt I OSK 43/05, LEX nr 194724; wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 września 2001 r., sygn. akt V SA 545/01, LEX nr 121800; wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 2362/99, LEX nr 49871). „Dla przyjęcia fikcji doręczenia na nieaktualny adres w przypadku niepoinformowania przez stronę organu o zmianie adresu w toku postępowania, konieczne jest faktyczne doręczenie stronie pouczenia o skutkach zaniechania powiadomienia o zmianie adresu. Jeżeli pierwsze doręczenie (zawiadomienie o wszczęciu postępowania) nie zostało dokonane skutecznie (poprzez jego faktyczne odebranie), przyjęcie fikcji doręczenia nie jest możliwe, gdy jednocześnie organowi wiadomo, że adres, na który wysłano pismo nie jest prawidłowy” (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 612/13).

Podsumowując tą część rozważań, należy stwierdzić, że jeżeli w aktach danej sprawy znajduje się potwierdzenie prawidłowego (skutecznego) odbioru pisma (zawiadomienia o wszczęciu postępowania), w którego treści zostało zawarte pouczenie o treści art. 41§1 i 2 k.p.a., organ prowadzący postępowanie nie musi ponawiać tego pouczenia w kolejnej korespondencji kierowanej do strony. Wystarczające jest skuteczne (prawidłowe) doręczenie zawiadomienia o wszczęciu danego postępowania, w treści którego zawarte zostało pouczenie o treści art. 41§1 i 2 k.p.a. Od momentu takiego doręczenia na stronie ciąży obowiązek określony w art. 41§1 k.p.a. i trwa on do momentu wydania ostatecznej decyzji w danej sprawie. Organ administracji publicznej nie może jednak powołać się na przepis §2 art. 41 k.p.a., jeżeli doręczył stronie pismo wraz z pouczeniem o treści art. 41§1 i 2 k.p.a. przed wszczęciem danego postępowania (czyli jeżeli nie było to jeszcze zawiadomienie o wszczęciu postępowania, a później w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania pouczenia nie zawarł).

Ad 2 Pouczenia dotyczące adresu do doręczeń w pismach i aktach administracyjnych dotyczących nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów: (...)

- c) jak postępować w przypadku, gdy zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało skierowane na widniejący w KRS adres osoby prawnej lub na adres zameldowania osoby fizycznej i nie zostało stronie dostarczone?

Dyspozycja art. 45 k.p.a. nakazuje, aby jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręczać pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Skutek prawny doręczenia pisma osobie prawnej (jednostce organizacyjnej) na podstawie art. 45 k.p.a. powstaje przez sam fakt jego odbioru dokonanego przez osobę upoważnioną. Pismo uważa się za doręczone osobie prawnej (jednostce organizacyjnej, o której mowa w dyspozycji art. 45 k.p.a.) w dacie potwierdzenia przez osobę uprawnioną do odbioru pisma (zob. np. R. Kędzióra, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 302). Dla skuteczności doręczenia osobie prawnej (jednostce organizacyjnej) dokonanego na podstawie art. 45 k.p.a. nie jest konieczne wykazanie, że pismo zostało faktycznie przekazane właściwemu podmiotowi, np. organowi powołanemu do działania w imieniu jednostki organizacyjnej (zarządowi spółki kapitałowej) (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 90/08, LEX nr 505359). Jest to już sprawa wewnętrznej organizacji pracy osoby prawnej (jednostki organizacyjnej) będącej adresatem pisma (zob. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2000, sygn. akt I SA 1071/99, LEX nr 55308). Strona nie może uwolnić się od odpowiedzialności za brak należytego zorganizowania przepływu informacji w jednostce lub niewypracowanie procedur przy odbiorze napływającej korespondencji (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 września 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 642/09). Wszelkie błędy popełnione przez osobę uprawnioną w zakresie odbioru pisma obciążają adresata (zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 1453/96; wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 1676/04). Podobnie bez znaczenia dla ustalenia daty doręczenia jest fakt jego zaginięcia na terenie przedsiębiorstwa po dokonaniu odbioru (zob. postanowienie NSA z dnia 17 października 1995 r., sygn. akt SA/Wr 1703/95) oraz inne okoliczności zawinione przez osobę uprawnioną do odbioru pism, np. niewłaściwe odnotowanie daty doręczenia (zob. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2000 r., sygn. akt I SA 1071/99; wyrok NSA z dnia 12 lutego 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 1453/96). Jest rzeczą osób odpowiedzialnych za zarządzanie osobą prawną lub jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej takie zorganizowanie pracy jej biura, by prawidłowy obieg korespondencji, w tym jej przyjmowanie, był zapewniony, a pracownicy znali swoje kompetencje i prawidłowo posługiwali się znakami legitymacyjnymi, w tym pieczęciami firmowymi, zwłaszcza w relacjach z osobami spoza zatrudniającej ich firmy.

Do podobnych wniosków należy dojść w przypadku doręczania pism osobom fizycznym. Na wstępie należy wyjaśnić, że nie podlega dyskusji, że w przypadku osobistego („do rąk własnych”) odbioru pisma przez adresata będącego osobą fizyczną skutek prawny doręczenia pisma powstaje przez sam fakt jego odbioru przez adresata pisma za pokwitowaniem potwierdzenia doręczenia pism, natomiast nie jest istotne, z punktu widzenia poprawności czynności procesowych i biegu postępowania czy adresat zapoznał się z treścią pisma. Skuteczność doręczenia nie jest uzależniona od zapoznania się przez adresata z treścią doręzonego mu pisma (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 167/09). „Nie można bowiem traktować tożsamo doręczenia decyzji, jakie ma być dokonane w sposób przewidziany w przepisach art. 39-49 k.p.a. i możliwości zapoznania się z treścią decyzji. Ustawa wiąże bowiem wszystkie skutki formalno- i materialnoprawne z doręczeniem pisma (orzeczenia) jako sformalizowaną czynnością, a nie z zapoznaniem się z jego treścią” (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 167/09).

Zgodnie z dyspozycją art. 43 zdanie pierwsze k.p.a *w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi.* W sytuacji doręczenia zastępczego pisma skierowanego do osoby fizycznej do rąk dorosłego domownika, sąsiada lub dozorczy domu, doręczenie wywołuje skutek prawny, jeżeli jest dokonane za pokwitowaniem do rąk dorosłego domownika, sąsiada lub dozorczy domu. Okoliczność, że osoba, której wręczono pismo za pokwitowaniem, nie oddała pisma adresatowi, nie ma wpływu na skuteczność doręczenia. W wyroku NSA w Łodzi z dnia 12 lutego 1997 r. (sygn. akt I SA/Łd 163/96, LEX nr 29034), trafnie przyjęto, że: „Okoliczność, iż dorosły domownik nie doręczył w stosownym czasie przyjętego pisma do rąk adresata, nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia odwołania”. Określony w dyspozycji art. 43 k.p.a. sposób tzw. zastępczego doręczenia pisma opiera się na domniemaniu, że osoba wskazana na potwierdzeniu odbioru pisma jako domownik adresata, i która pokwitowała odbiór pisma, przyjęła je w celu oddania go adresatowi oraz że pismo to zostało mu doręczone (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 315/06, LEX nr 321253; zob. także wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2070/10, LEX nr 1121199, w którym stwierdzono, że: „Z treści przepisu art. 43 k.p.a. nie wynika, że norma prawna w nim zawarta wymaga, aby podjęcie się oddania pisma adresatowi miało formułę wyraźnego oświadczenia, z którego treści wynika zgoda odbiorcy na przyjęcie pisma i zobowiązanie do osobistego oddania go adresatowi. Dla skutecznego doręczenia pisma wystarczy, aby na podpisywanym przez domownika

potwierdzeniu odbioru pisma znajdowała się informacja, że doręczenie następuje, jeżeli osoba ta podjęła się oddania pisma adresatowi”). Dodać jednak trzeba, że doręczenie pisma w sposób określony w dyspozycji art. 43 k.p.a. stwarza domniemanie doręczenia pisma adresatowi, które może być obalone dowodem przeciwnym. W wyroku NSA w Katowicach z dnia 3 kwietnia 1996 r. (sygn. akt SA/Ka 1312/95, LEX nr 26708), sformułowano tezę, że: „Przewidziane w art. 43 k.p.a. zastępcze formy doręczenia pism rodzą domniemanie prawne, że pismo zostało doręczone adresatowi. Domniemanie to może zostać obalone, gdy adresat udowodni, że mimo zastosowania zastępczej formy doręczenia pismo nie zostało mu doręczone z przyczyn od niego niezależnych. (...) Obalenie domniemania o doręczeniu pisma rodzi prawo do przywrócenia stronie terminu do dokonania określonej czynności prawnej”.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że dla skuteczności doręczenia pisma zarówno dokonywanego osobie prawnej (jednostce organizacyjnej), jak i osobie fizycznej istotne jest jedynie to, aby zostały spełnione wszystkie warunki opisane w dyspozycji art. 45 k.p.a. (doręczanie jednostkom organizacyjnym) lub art. 42-43 k.p.a. (doręczanie osobom fizycznym) Zwrotne potwierdzenie odbioru, musi być opisana w sposób pozwalający ponad wszelką wątpliwość stwierdzić realizację przez doręczyciela tych warunków (zwrotne potwierdzenie odbioru pisma powinno odzwierciedlać spełnienie tych warunków). Bez znaczenia jest, czy osoba uprawniona do odbioru pism (w przypadku doręczania jednostkom organizacyjnym) albo dorosły domownik, sąsiad lub dozorca domu (doręczanie osobom fizycznym) faktycznie oddała pismo adresatowi. Przy czym, w przypadku gdy ustawodawca posługuje się domniemaniem (fikcją) prawną doręczenia (przyjęcie przez ustawodawcę pewnych twierdzeń za prawdziwe bez względu na to, czy odpowiadają one rzeczywistości, czy też nie) (w przypadku odbioru pisma przez dorosłego domownika, sąsiada lub dozorcę domu) adresat może obalić domniemanie prawne, co skutkować będzie koniecznością przywrócenia przez organ stronie terminu do dokonania określonej czynności prawnej.

Ad 3 Nakładanie kar za naruszenia przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów:

a) wyroki WSA dotyczące odpadowych pojazdów – dot. rozkładania kar na raty w świetle przepisów POŚ (...)

(UWAGA: analiza powyższego punktu, ze względu na treść tego punktu, została ograniczona do kwestii możliwości rozkładania kar nałożonych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów na raty na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska)

W myśl postanowień art. 273 ust. 3 u.p.o.ś. *przepisy ustawy o ochronie przyrody i przepisy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw określają odrębne przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych*. Regulacja ta określa relacje pomiędzy rozwiązaniami zawartymi w u.p.o.ś. a postanowieniami innych szczegółowych aktów prawnych. Zgodnie z przytoczonym przepisem odrębne regulacje ustawowe, poza wymienioną w nim ustawą o ochronie przyrody oraz ustawą - Prawo geologiczne i górnicze, mogą przewidywać inne przypadki ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych. Co więcej, zgodnie z dyspozycją art. 273 ust. 3 u.p.o.ś. odrębność pozostałych przypadków ponoszenia kar pieniężnych rozciąga się również na zasady ich ponoszenia. Immanentną cechą każdego rodzaju świadczenia, w tym również kary pieniężnej, jest określenie terminu jej płatności, oraz zasad rozkładania jej na raty, umarzania, odraczania itp. jako prawnie dopuszczalnych odstępstw w tym zakresie. Wobec powyższych ustaleń wnioskować należy (*a contrario*), że postanowienia u.p.o.ś. (dotyczące opłat i administracyjnej kary pieniężnej, w tym rozkładania ich na raty) nie znajdują zastosowania w stosunku do opłat i administracyjnych kar pieniężnych ustalonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, a także innych ustaw.

Na marginesie można nadmienić też, że w ramach przepisów u.p.o.ś. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych występują także przepisy odsyłające. Z dyspozycji art. 281 ust. 1 u.p.o.ś. wynika, że *do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (...)*. W kontekście art. 273 ust. 3 u.p.o.ś. odesłanie uprawniające do odpowiedniego stosowania przepisów zawartych w dziale III ustawy - Ordynacja podatkowa niewątpliwie dotyczy wyłącznie opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnej kary pieniężnej regulowanej w u.p.o.ś.

Dopuszczalność rozłożenia na raty kary pieniężnej musi wynikać wprost z treści ustawy

statuującej określony rodzaj kary pieniężnej lub wynikać z ustawy, do stosowania której odsyła ustawa statuująca określony rodzaj kary pieniężnej.

Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, poza określeniem znamion niezgodnego z prawem postępowania zagrożonego karą pieniężną, wskazuje także zasady ustalania wysokości kar pieniężnych oraz zasady wykonania kary pieniężnej.

Zgodnie z treścią art. 34 u.m.p.o. *przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006.* Natomiast z dyspozycji art. 35 u.m.p.o. wynika, iż: *wykonanie kary pieniężnej nałożonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska ulega zawieszeniu do czasu uprawomocnienia się decyzji (ust. 1); karę pieniężną wnosi się na rachunek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który wydał decyzje w przedmiocie wymierzenia kary (ust. 2); karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji (ust. 3); w przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w ust. 3, kara pieniężna podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 4).*

Analiza przepisów u.m.p.o. prowadzi do wniosku, że akt ten nie zawiera jednak w swej treści żadnych przepisów regulujących tryb rozłożenia na raty kary pieniężnej. Brak jest tam również odesłania do stosowania przepisów innych ustaw w tym zakresie – w tym również do przepisów u.p.o.ś.

Podsumowując tą część rozważać, stwierdzić trzeba, że postanowienia u.p.o.ś. odnoszące się do rozkładania na raty kary pieniężnej nie mają zastosowania (nie mogą stanowić podstawy prawnej) do rozkładania na raty kary pieniężnej nakładanej w oparciu o przepisy u.m.p.o. Po pierwsze, dyspozycja art. 273 ust. 3 u.p.o.ś. wyraźnie wyklucza stosowanie m.in. postanowień u.p.o.ś. odnoszących się do rozkładania na raty kary pieniężnej do kar pieniężnych nakładanych na podstawie innych ustaw. Po drugie, ponad wszelką wątpliwość u.m.p.o. nie zawiera w swej treści odesłania do stosowania przepisów u.p.o.ś. w tym zakresie. Wyjaśnić trzeba, że obie te kwestie (interpretacja przepisu art. 273 ust. 3 u.p.o.ś. oraz brak odesłań w u.m.p.o. do u.p.o.ś.), a w konsekwencji brak możliwości stosowania postanowień u.p.o.ś. odnoszących się do rozkładania na raty kary pieniężnej do rozkładania na raty kary pieniężnej nakładanej w oparciu o u.m.p.o. nigdy nie stały się przedmiotem rozbieżności, pogłębionych analiz w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. W uzasadnieniach wyroków tych sądów kwestie te bywały jedynie stwierdzane jako oczywistość. Dla przykładu można przytoczyć treść wyroku z dnia 7 czerwca 2013 r., gdzie WSA z Warszawy (sygn. akt IV SA/Wa 1219/13) podkreślił, że

„w myśl art. 273 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska, odrębne przepisy określają inne przypadki, lecz też zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych”. Podobnie NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 198/10) zajął stanowisko, że „art. 273 ustawy - Prawo ochrony środowiska zawiera regulację dwóch materii: - materii ustawowej opłat za korzystanie ze środowiska (art. 273 ust. 1) – materię ustawową regulacji administracyjnych kar pieniężnych (art. 273 ust. 2) oraz odesłanie do regulacji szczególnej w ustawie o ochronie przyrody i ustawie – Prawo geologiczne i górnicze oraz w innych ustawach określenia przypadków i zasad ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych (art. 273 ust. 3)”. Tak samo kwestie te ze względu na ich oczywistość nigdy nie stały się przedmiotem pogłębionych analiz przedstawicieli doktryny. Np. W. Radecki (*Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009 r., s. 54) do „innych ustaw”, o których mowa w art. 273 ust. 3 u.p.o.ś., określających odrębne przypadki i zasady nakładania kary pieniężnej (a zatem do tych, do których nie stosuje się postanowień u.p.o.ś.) wyraźnie zalicza przewidziane w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszaniu odpadów kary pieniężne za różne naruszenia związane z takim przemieszczaniem.

Wylącznie na marginesie wskazać natomiast można, że rozbieżność w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (ale też w doktrynie) występują, ale w zakresie możliwości odpowiedniego stosowania przepisów działu III ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacji podatkowej (w tym regulacji dotyczących rozkładnia na raty) w odniesieniu do kar pieniężnych wymierzanych na podstawie u.m.p.o. (por. wyrok WSA z Warszawy z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 43/13 a wyroki WSA z Warszawy: z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1419/13 oraz z dnia 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1706/13).

Analiza tych rozbieżności nie jest jednak przedmiotem pkt 3a) niniejszej ekspertyzy, dlatego nie zostanie ona przeprowadzona. W tym kontekście wskazać jednak trzeba na treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym *organy władzy państwowej działają na podstawie i w granicach prawa*. Organowi władzy publicznej dozwolone jest wyłącznie to, na co zezwala mu prawo i jedynie w granicach przez to prawo zakreślonych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że organy władzy publicznej nie mogą domniemywać swych kompetencji, kompetencje organów muszą jasno i jednoznacznie wynikać z przepisów prawa. Zasada praworządności została też sformułowana w k.p.a. Postanowienia art. 19 k.p.a. nakładają na organ administracji publicznej obowiązek przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Organ administracji publicznej może zatem działać wyłącznie wtedy, gdy zezwala na to obowiązujący

przepis prawa (zarówno normy prawa materialnego, jak i procesowego). Norma prawna musi określać nie tylko treść, ale i zakres oraz formę działania tego podmiotu. Działanie bez podstawy prawnej stanowi rażące naruszenie prawa skutkujące nieważnością przedsięwziętych działań (organ ma działać na podstawie i w granicach przepisów prawa), a także będzie podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, karnej, czasami odszkodowawczej funkcjonariusza publicznego. Organ administracji publicznej nie może zatem działać w oparciu o „domniemanie swojej kompetencji” (takie rozszerzenie dopuszczalne mogłoby być jedynie w odniesieniu do obywatela, w tym przypadku bowiem „co nie jest zabronione, jest dozwolone”).

Ad 3 Nakładanie kar za naruszenia przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów: (...)

b) możliwość nowelizacji art. 35 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów poprzez zastosowanie ustawy - Ordynacja podatkowa w zakresie rozkładania kar na raty, natomiast z wyłączeniem przepisów dot. umarzania kar oraz ich przedawnienia.

Przypomnieć należy, że analiza m.in. postanowień art. 35 u.m.p.o. prowadzi do wniosku, że u.m.p.o. w ogóle nie odnosi się do kwestii odraczania lub rozkładania na raty zapłaty kary pieniężnej, nałożonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w związku z międzynarodowym przemieszczeniem odpadów, a także przedawniania i umarzania tej kary pieniężnej. Brak jest tam też odesłania do stosowania przepisów innych ustaw w tym zakresie.

Z kolei po analizie poniższych ustaw można dojść do konkluzji, iż w przypadku zasad rozkładania na raty, umarzania, odraczania, przedawniania itp. należności pieniężnych o charakterze publicznym, ale pozabudżetowych, np. kar pieniężnych stanowiących przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stosuje się koncepcję polegającą na odwoływaniu się do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, wraz z jednoczesnym wskazaniem organu, któremu przysługują uprawnienia organów podatkowych. Co więcej, najczęściej występują formą odesłania jest odesłanie do „całego” działu III ustawy – Ordynacja podatkowa. Potwierdzeniem tego są przepisy następujących ustaw:

1. ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (w myśl dyspozycji art. 202 tej ustawy *w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.), z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska*);

2. ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (w myśl postanowień art. 53a ust. 5 tej ustawy *w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska*);

3. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (w myśl art. 80 ust. 13 tej ustawy *w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 2–9, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska*);

4. ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (w myśl art. 103 ust. 4 tej ustawy *w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w art. 97–102, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska*).

Inny zakres odesłania do stosowania przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa do opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnej kary pieniężnej przyjęty został natomiast w u.p.o.ś. Zgodnie z dyspozycją art. 281 ust. 1 u.p.o.ś. *do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska*. Jednak według postanowień ust. 3 powyższego przepisu *do ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa dotyczących terminu płatności należności, odroczenia tego terminu, zaniechania ustalenia zobowiązania, zaniechania poboru należności oraz umarzania zaległych zobowiązań i odsetek za zwłokę, chyba że przepisy działu IV stanowią inaczej; termin płatności administracyjnej kary pieniężnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna*.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, iż przepis art. 281 u.p.o.ś. ustala odpowiednie stosowanie do administracyjnych kar pieniężnych przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa dotyczących zobowiązań podatkowych, w tym także rozdziału 7a dotyczącego ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Od zasady tej wprowadza się jeden wyjątek, a mianowicie wyłącza się stosowanie w stosunku do administracyjnych kar pieniężnych przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa dotyczących odroczenia terminu płatności, zaniechania ustalenia zobowiązania, zaniechania poboru oraz umarzania zaległych zobowiązań i odsetek. *Ratio legis* tego wyłączenia wynika z faktu, iż u.p.o.ś. sama reguluje te kwestie w dziale IV tytułu V. Ustawodawca uznał administracyjne kary pieniężne za daniny na tyle specyficzne, że wymagają

odrębnej od innych regulacji w zakresie odroczenia, zaniechania poboru i umarzania, ale nie w zakresie rozkładania zapłaty na raty.

W dalszej kolejności podać analizie należy również przepisy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w zakresie zasad stosowania odesłań w ustawach i innych aktach prawnych. Dyspozycja §22 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje, iż *w przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innej ustawy lub do postanowień, o których mowa w §4 ust. 2, tylko wtedy, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą*, z kolei zgodnie z ust. 2 w odesłaniu, o którym mowa w ust. 1, *jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie*. Z kolei według brzmienia §156 ust. 1 powołanego rozporządzenia *jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami, przy czym jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 2); jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3); jeżeli dana instytucja prawna reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe, można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych (ust. 4)*.

Mając na względzie przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a także praktykę stosowania odwołań do ustawy – Ordynacja podatkowa w innych ustawach polskiego porządku prawnego, należy stwierdzić, że możliwa jest nowelizacji art. 35 u.m.p.o. poprzez dodanie kolejnego ustępu przewidującego odpowiednie stosowanie przepisów ustawy – Ordynacji podatkowej w zakresie rozkładania kar na raty „celem uzupełnienia spraw normowanych tą ustawą” „osiągnięcia skrótowości tekstu”. Instytucja rozkładania na raty stanowi bowiem odrębną instytucję prawną (formalna możliwość wyodrębnienia). Odnośnie wyłączenia przepisów ustawy – Ordynacji podatkowej z zakresu umarzania i przedawniania kar pieniężnych należy jednak liczyć się z koniecznością (możliwością) wykazania ratio legis (celowości) takiego wyłączenia w uzasadnieniu ewentualnego projektu ustawy nowelizującej treść art. 35 u.m.p.o. (dlaczego ustawodawca zdecydował się na zastosowanie jednego z rodzaju ulg przewidzianych w art. 67a ustawy – Ordynacja podatkowa – rozłożenie na raty kary pieniężnej, natomiast wyłącza inny rodzaj ulgi przewidziany w tym samym przepisie – umorzenie kary pieniężnej?, dlaczego nie reguluje tego

rodzaju ulg kompleksowo?). Istnienie *ratio legis* takiego wyłączenia wydaje się warunkować skuteczne przeprowadzenie takiej nowelizacji.

Ad 4 Skutki dla postępowania prowadzonego w trybie art. 25 i 26 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wynikające z dokonania naprawy pojazdu po jego sprowadzeniu do Polski, a który w dacie przemieszczania był odpadem (z uwagi na stan techniczny) – czy w takich okolicznościach postępowanie należy umorzyć jako bezprzedmiotowe z uwagi na utratę przez pojazd cech odpadu w dacie wydania rozstrzygnięcia postępowania?

Ad 5 Skutki dla postępowania w sprawie kary pieniężnej, wynikające z sytuacji opisanej w punkcie 4 – czy nałożenie kary pieniężnej na odbiorcę odpadu w postaci pojazdu, który po sprowadzeniu do Polski został naprawiony (a postępowanie w trybie art. 25 i 26 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów zostało umorzone z uwagi na utratę przez pojazd cech odpadu) nie stanowi o braku konsekwencji organu w orzekaniu w tych sprawach?

(UWAGA: powyższe punkty 4 oraz 5 opracowano łącznie poniżej)

Rozporządzenie nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów za „nielegalne przemieszczanie odpadów” uznaje przemieszczanie odpadów dokonane m.in. *bez zgody zainteresowanych właściwych organów, wydanej w oparciu o przepisy rozporządzenia*. W przypadku nielegalnego przemieszczenia odpadów właściwy organ miejsca przeznaczenia zapewnia, aby przedmiotowe odpady zostały poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w sposób racjonalny ekologicznie (zob. art. 24 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006). Obowiązek ten został doprecyzowany w postanowieniach u.m.p.o. o kwestie proceduralne i kompetencyjne. Zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 u.m.p.o. *w przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów albo na podstawie powiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu otrzymanego w trybie art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wszczynają z urzędu i przeprowadzają postępowanie administracyjne*. Analiza art. 25 i 26 u.m.p.o. prowadzi do wniosku, że procedura przeprowadzana przez GIOŚ ma charakter dwuetapowy. Najpierw GIOŚ wydaje postanowienie, w którym zobowiązuje podmiot odpowiedzialny za nielegalne międzynarodowe przemieszczenie odpadów do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia nr 1013/2006. Postanowienie to, jak stwierdził NSA w postanowieniu z dnia 15 października 2009 r. (sygn. akt II OSK 1559/09), jest rozstrzygnięciem sprawy co do istoty, natomiast wykonanie nałożonych obowiązków kończy postępowanie. Jeśli obowiązek zawarty w postanowieniu nie został wykonany w terminie GIOŚ

wyduje decyzję o treści określonej w art. 26 u.m.p.o. (określenie sposobu zagospodarowania nielegalnie przemieszczanych odpadów). Niewykonanie zobowiązania wskazanego w postanowieniu GIOŚ skutkuje wydaniem przez ten organ decyzji nakazującej bądź to odbiór odpadów zgłoszonych z zagranicy bądź to odesłanie odpadów do kraju wysyłki bądź to określającej sposób gospodarowania odpadami na terenie kraju. Decyzja wydana w oparciu o art. 26 u.m.p.o. jest też rozstrzygnięciem sprawy co do istoty, a wykonanie nałożonych nią obowiązków kończy postępowanie. Podkreślić też należy, że przedmiotem (celem) tych postępowań prowadzonych przez GIOŚ jest określenie sposobu zagospodarowania nielegalnie przemieszczanych odpadów (nałożenie na stronę postępowania obowiązku zagospodarowania odpadu w określony sposób).

Instytucja umorzenia została zaś uregulowana w treści art. 105 k.p.a., w myśl postanowień §1 art. 105 *gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części*, zgodnie zaś z § 2 art. 105 k.p.a. *organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym*. Ustawodawca wyróżnia zatem dwie podstawy umorzenia postępowania administracyjnego, a mianowicie obiektywna bezprzedmiotowość postępowania (tzw. umorzenie obligatoryjne, które wyłącznie stanie się przedmiotem dalszej analizy) oraz subiektywna bezprzedmiotowość postępowania (tzw. umorzenie fakultatywne – na wniosek strony).

Bezprzedmiotowość obiektywna postępowania administracyjnego oznacza, że brak jest któregoś z elementów potencjalnego stosunku materialnoprawnego w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej. W świetle ustaleń doktryny procesu administracyjnego oraz orzecznictwa sądowego przedmiot postępowania administracyjnego istnieje, jeśli zostaną spełnione łącznie następujące warunki: 1) w sprawie działa organ administracji publicznej; 2) organ ten jest właściwy do podjęcia rozstrzygnięcia w danej sprawie (właściwość rzeczowa organu); 3) sprawa ma charakter indywidualny (oznacza to, że sprawa dotyczy imiennie oznaczonego podmiotu oraz konkretnych jego praw lub obowiązków); 4) rozstrzygnięcie o niej następuje w formie decyzji administracyjnej; 5) w przepisach materialnego prawa administracyjnego zawarta jest norma kompetencyjna upoważniająca organ do podjęcia rozstrzygnięcia; 6) nie zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie; 7) zrealizowany został pewien stan faktyczny odpowiadający generalnie hipotezie określonej w normie zawierającej normę kompetencyjną (inaczej - zaistniał stan faktyczny przewidziany przez ustawodawcę upoważniający/zobowiązujący organ do podjęcia decyzji administracyjnej); 8) istnieje podmiot

mogący być stroną postępowania (dysponujący zdolnością administracyjnoprawną); 9) podmiot ten dysponuje interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. (legitymacją procesową); 10) podmiot uprawniony do wszczęcia postępowania zgłosił inicjatywę w tym względzie (zob. Z. Cieślak (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, s. 153).

Ujawnione w toku postępowania braki w zakresie któregoś z powyższych elementów, czy to o charakterze uprzednim (istniejące jeszcze przed wszczęciem procedury), czy to następcze (powstałe w czasie jej trwania) powodują obiektywną bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego i konieczność jego umorzenia.

Instytucję umorzenia postępowania administracyjnego wiąże się też często w piśmiennictwie z powstaniem trwałej i nieusuwalnej przeszkody w kontynuacji postępowania i niemożności wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (M. Jaśkowski, A. Wróbel, *Komentarz do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX 2014).

W orzecznictwie wskazuje się jako przykład sytuacji obiektywnej bezprzedmiotowości postępowania wycinkę drzewa przed datą rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na jego usunięcie (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1958/06). Brak (wycięcie) drzewa powoduje sytuację, że nie istnieje stan faktyczny przewidziany przez ustawodawcę upoważniający/zobowiązujący organ do wydania pozwolenia (zgody) na jego wycinkę („konieczny stan faktyczny” to: istnieje drzewo, posiadacz nieruchomości chce je wyciąć i składa wniosek). Drzewo zostało już wycięte (nie ma już drzewa), nie można zatem wydać zezwolenie na jego wycinkę. Organ zobowiązany jest zatem do umorzenia tego postępowania. Podobnie całkowita rozbiórka obiektu budowlanego w stanie wyższej konieczności podczas toczącego się postępowania o wydanie pozwolenia na rozbiórkę tego obiektu skutkować będzie umorzeniem postępowania, ponieważ obiekt budowlany przestał fizycznie istnieć.

Przechodząc na grunt ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów należy wysunąć następujące wnioski. Istnienie odpadu nielegalnie przemieszczonego na terytorium Polski (stan faktyczny) zobowiązuje GIOŚ do określenia sposobu zagospodarowania tym odpadem, a zatem do wydania (najpierw) postanowienia w którym zobowiązuje podmiot odpowiedzialny za nielegalne międzynarodowe przemieszczenie odpadów do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia nr 1013/2006, a w przypadku, gdy obowiązek zawarty w postanowieniu nie został wykonany w terminie - wydania decyzji o treści określonej w art. 26 u.m.p. (bądź nakazanie odbioru odpadów zgłoszonych z zagranicy bądź to odesłania odpadów do kraju wysyłki bądź to określenie sposób gospodarowania odpadami na terenie kraju). Brak odpadu czyni natomiast bezprzedmiotowym określenie przez GIOŚ sposobu

zagospodarowania nielegalnie przemieszczonego odpadu i zobowiązuje ten organ do umorzenia prowadzonego postępowania. Odpowiadając zatem na pytanie zawarte w pkt 4 niniejszej ekspertyzy, stwierdzić należy, że dokonanie naprawy pojazdu po jego sprowadzeniu do Polski, które spowodowało, że pojazd ten utracił cechy odpadu (czyli brak jest już odpadu) czyni bezprzedmiotowym określenie przez GIOŚ sposobu zagospodarowania nielegalnie przemieszczonego odpadu i zobowiązuje ten organ do umorzenia prowadzonego postępowania. GIOŚ z urzędu umarza postępowanie, które prowadzi na podstawie art. 25 lub 26 u.m.p.o., nie istnieje bowiem stan faktyczny (na ten stan faktyczny składa się istnienie odpadu nielegalnie przemieszczonego na terytorium Polski) przewidziany przez ustawodawcę upoważniający /zobowiązujący organ do określenia sposobu zagospodarowania tego odpadu (brak jest elementu stosunku materialnoprawnego wymienionego w pkt 7 na s. 62 niniejszej ekspertyzy). Nastąpiło zdarzenie „likwidujące” odpad (tj. pojazd został naprawiony i przestał być odpadem), „nie ma zatem czego zagospodarować”, bezprzedmiotowe jest zatem określenie sposobu zagospodarowania. Brak jest rzeczy, której status podlega uregulowaniu w postępowaniu administracyjnym.

Należy jednak wyjaśnić, że nie można wiązać bezprzedmiotowości sprawy z negatywną oceną faktów dokonaną przez organ administracji w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Organ administracji nie umarza postępowania dlatego, że ustali, iż nie doszło do zdarzenia polegającego na nielegalnym transgranicznym przemieszczeniu odpadów. Orzeczenie o umorzeniu postępowania nie wyklucza zaistnienia takiego zdarzenia. Orzeczenie to nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym sprawy co do istoty (tak jak postanowienie, o którym mowa w art. 25 u.m.p.o. oraz decyzja określona w art. 26 u.m.p.o.). Decyzja o umorzeniu postępowania kończy toczącą się sprawę administracyjną w przedmiocie określenia sposobu zagospodarowania odpadu w ten sposób, iż nie dochodzi do określenia tego sposobu, ponieważ nastąpiło zdarzenie „likwidujące” odpad (nie ma zatem czego zagospodarować, bezprzedmiotowe jest zatem określenie sposobu zagospodarowania). Brak merytorycznego rozpoznania sprawy wyklucza możliwość związania takim orzeczeniem innego organu orzekającego w tej sprawie w zakresie innej kwestii. „Brak konsekwencji” organu w orzekaniu można byłoby ewentualnie podnieść w sytuacji, gdyby GIOŚ merytorycznie rozpoznał sprawę i wydał orzeczenie co do istoty spraw – stwierdzając, że w momencie transgranicznego przemieszczania pojazd nie był odpadem, a wojewódzki inspektor ochrony środowiska nałożyłby karę pieniężną.

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów w dyspozycji art. 32 i art. 33 zobowiązuje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do nakładania na ściśle określone podmioty, w drodze decyzji, kar pieniężnych w przypadku

zaistnienia niezgodnego z prawem transgranicznego przemieszczenia odpadów. Nakładana na podstawie u.m.p.o. kara pieniężna jest sankcją z tytułu popełnienia ściśle określonych deliktów administracyjnych.

Fakt późniejszego naprawienia pojazdu nie ma znaczenia dla bytu tego postępowania (postępowania w sprawie nałożenia kary). Przedmiotem (celem) tego postępowania jest bowiem nałożenie „sankcji” za nielegalne transgraniczne przemieszczenie odpadów (czynność/zdarzenie, które miało miejsce w przeszłości). W myśl postanowień rozporządzenia nr 1013/2006 oraz u.m.p.o. zabronione jest międzynarodowe przemieszczanie (fizyczne przedostanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) odpadów bez zezwolenia. Zezwolenie musi zatem „towarzyszyć” przemieszczanemu odpadowi już w momencie sprowadzania go na terytorium Polski. Dokonanie czynu zabronionego zachodzi w tym przypadku, gdy brak jest wymaganego zezwolenia w chwili sprowadzania na terytorium Polski, tj. przekraczania granicy przez odpad.

W myśl wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 października 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wa 982/09) *decydujące znaczenie dla uznania danego przedmiotu za odpad ma jego stan w chwili sprowadzania na terytorium Polski oraz wola jego poprzedniego posiadacza*. Taką samą tezę sformułował w wyroku z dnia 19 stycznia 2011 r. WSA w Poznaniu (sygn. akt IV SA/Po 800/10). Decydujące znaczenie dla uznania danego przedmiotu za „odpad” ma jego stan techniczny w chwili sprowadzania na terytorium Polski oraz wola jego poprzedniego posiadacza („tamto miejsce i czas”). Organ prowadzący postępowanie bada stan faktyczny sprawy z chwili przemieszczania pojazdu przez granicę. Należy również odnieść się do uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1466/10), który dotyczył czasu (momentu) oceny woli poprzedniego posiadacza pojazdu (kiedy musi istnieć zamiar pozbycia się pojazdu). WSA w treści tego uzasadnienia stwierdził, że dokumenty uprawniające dany pojazd do rejestracji na terenie kraju muszą „towarzyszyć” przemieszczanemu pojazdowi już w momencie sprowadzania go na terytorium Polski (brak tych dokumentów uniemożliwia rejestrację, to zaś decyduje o istnieniu przesłanki „pozbycia się”, ponieważ powoduje nieprzydatność do używania pojazdu zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem). Późniejsze zaś przedstawienie takich dokumentów nie ma już znaczenia dla statusu prawnego przemieszczanego pojazdu. Na tak dokonaną ocenę i kwalifikację nie może wpłynąć późniejsze złożenie przez skarżących innych dokumentów wystawionych na sprowadzone pojazdy, które miałyby przeczyć twierdzeniom organów jakoby skarżący byli odbiorcami odpadów. Podobnie zatem należy stwierdzić, że późniejsza (po przemieszczeniu odpadu na terytorium Polski) zmiana stanu technicznego pojazdu nie ma znaczenia dla faktu, że w momencie przekraczania granicy pojazd ten był odpadem. Brak jest podstaw do dokonywania oceny stanu technicznego pojazdu po momencie zaistnienia zakazanego zachowania się.

Podsumowując tą część rozważań, stwierdzić należy, że zdarzenie polegające na naprawieniu pojazdu skutkujące tym że pojazd ten przestał być odpadem, nakłada na GIOŚ, który prowadzi postępowanie w sprawie określenia sposobu zagospodarowania nielegalnie przemieszczonego odpadu, obowiązek umorzenia tego postępowania. Jednocześnie zdarzenie to (naprawienie pojazdu) nie ma wpływu na wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej z tytułu zaistnienia niezgodnego z prawem transgranicznego przemieszczenia odpadu.

WNIOSKI KOŃCOWE i REKOMENDACJE PRAWNE

1. Podstawą prawną doręczeń dokonywanych spółce jawnej i spółce akcyjnej (zawsze), a także spółce cywilnej w przypadku, gdy przepis szczególny administracyjnego prawa materialnego przyznaje jej (jako jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) podmiotowość prawną i w następstwie tego status strony, jest art. 45 k.p.a. Takim przepisem szczególnym jest art. 2 ust. 1 pkt 4 u.m.p.o. odnośnie „odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie”. Skuteczność doręczenia dokonywanego w oparciu o dyspozycję art. 45 k.p.a. uzależniona została od spełnienia dwóch warunków (łącznie): doręczenia należy dokonać w lokalu siedziby tych jednostek organizacyjnych oraz do rąk „osób uprawnionych do odbioru pism”.
2. W przypadku gdy przepisy szczególne administracyjnego prawa materialnego nie przyznają spółce cywilnej podmiotowości prawnej i w następstwie tego statusu strony, postępowanie powinno toczyć się z udziałem wszystkich współników, oni też powinni być adresatami decyzji kończącej postępowanie w sprawie, a pisma należy doręczać każdemu ze współników. Jeżeli współnikiem spółki cywilnej jest osoba fizyczna skuteczność doręczenia pism zależy od spełnienia warunków określonych w art. 42-44 k.p.a., a jeżeli osoba prawna lub podmiot określony w art. 33¹ k.c. - w art. 45 k.p.a.
3. Jeżeli dotychczas podany adres siedziby spółki został wykreślony z KRS i organ administracji publicznej nie ma żadnych nowych informacji w zakresie nowej siedziby, a jednocześnie organ ten wszczął już (wcześniej) wobec takiej strony postępowanie i skutecznie doręczył postanowienie o wszczęciu postępowania wraz z pouczeniem spółki o obowiązku zawiadamiania organu administracji publicznej o każdej zmianie adresu i skutkach niedopełnienia tego obowiązku przez stronę określonych w dyspozycji art. 41§2 k.p.a., możliwe wydaje się zastosowanie fikcji prawnej uregulowanej w §2 art. 41

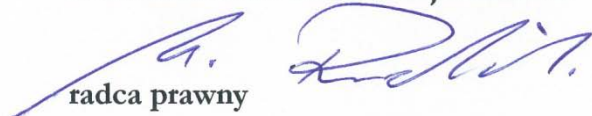
k.p.a. Z kolei w sytuacji, gdy adres siedziby spółki nie jest znany organowi administracji publicznej (został on wykreślony z KRS jeszcze przed wszyciem postępowania), a organ zamierza wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne wobec takiego podmiotu, jest on uprawniony (zobowiązany) na podstawie art. 34§1 k.p.a. do wniesienia wniosku do sądu powszechnego o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej.

4. Nieskuteczne jest doręczenie pisma spółce wykreślonej z rejestru (nieistniejącej). Brak oznak działalności spółki pod adresem wskazanym w KRS nie oznacza braku istnienia spółki (strony postępowania).
5. Skutek prawny doręczenia pisma dokonywanego osobom prawnym (jednostkom organizacyjnym) na podstawie art. 45 k.p.a. powstaje przez sam fakt jego odbioru przez „osobę uprawnioną do odbioru pism”. Doręczenie to jest skuteczne wobec „całej” spółki (wszystkich wspólników). Dla skuteczności tego doręczenia nie jest też konieczne wykazanie, że pismo zostało faktycznie przekazane osobom powołanym do dokonania czynności, których ono dotyczyło. Z kolei, gdy brak jest przepisu szczególnego administracyjnego prawa materialnego przyznającego spółce cywilnej status strony postępowania administracyjnego, pisma należy doręczać każdemu ze wspólników tej spółki. Wówczas doręczenie jest skuteczne jedynie wobec tych wspólników, którzy pisma te odebrali. Doręczenie pisma osobie fizycznej poprzez dorosłego domownika, sąsiada lub dozorcę domu w sposób określony w dyspozycji art. 43 k.p.a. stwarza domniemanie doręczenia pisma adresatowi.
6. Jeżeli w aktach danej sprawy znajduje się potwierdzenie prawidłowego (skutecznego) odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania, w którego treści zostało zawarte pouczenie o treści art. 41§1 i 2 k.p.a, organ prowadzący postępowanie nie musi ponawiać tego pouczenia w kolejnej korespondencji kierowanej do strony.
7. Brak możliwości stosowania postanowień u.p.o.ś. odnoszących się do rozkładania na raty kary pieniężnej do rozkładania na raty kary pieniężnej nakładanej w oparciu o u.m.p.o. jest oczywisty i nie stał się przedmiotem rozbieżności, pogłębionych analiz w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych.
8. Wprowadzenie do treści u.m.p.o. odesłania dotyczącego stosowania do kary pieniężnej nakładanej na podstawie u.m.p.o. przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie rozkładania kary pieniężnej na raty, z jednoczesnym wyłączeniem przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa z zakresu umarzania i przedawniania tej kar jest zasadniczo możliwe, należy jednak liczyć się z koniecznością (możliwością) wykazania *ratio legis* (celowości) takiego wyłączenia (u.m.p.o. nie reguluje bowiem tych zagadnień).

9. Dokonania naprawy pojazdu po jego sprowadzeniu do Polski, które spowodowało, że pojazd ten utracił cechy odpadu czyni bezprzedmiotowym określenie przez GIOŚ sposobu zagospodarowania nielegalnie przemieszczonym odpadem i zobowiązuje ten organ do umorzenia postępowania. Zdarzenie to (naprawienie pojazdu) nie ma natomiast wpływu na wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej z tytułu zaistnienia (w przeszłości) niezgodnego z prawem transgranicznego przemieszczenia odpadu.
10. Decyzja o umorzeniu postępowania kończy toczącą się sprawę administracyjną w przedmiocie określenia sposobu zagospodarowania odpadu w ten sposób, iż nie dochodzi do określenia tego sposobu, ponieważ nastąpiło zdarzenie „likwidujące” odpad (pojazd będący odpadem został naprawiony) (bezprzedmiotowe jest zatem określenie sposobu zagospodarowania). Orzeczenie to nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym sprawy co do istoty. Bezprzedmiotowości sprawy nie można łączyć z negatywną oceną faktów dokonaną przez organ administracji w toku prowadzonego postępowania. Organ administracji nie umarza postępowania dlatego, że ustali, iż nie doszło do zdarzenia polegającego na nielegalnym transgranicznym przemieszczeniu odpadów. Orzeczenie takie nie stoi zatem na przeszkodzie nałożenia przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska kary pieniężnej z tytułu nielegalnego transgranicznego przemieszczenia odpadów (skoro zdarzenie takie miało miejsce w przeszłości).

Autorzy Ekspertyzy Prawnej:

Prof. nadzw. dr hab. Maciej Rudnicki


radca prawny

Dr Kamila Sobieraj


prawnik