

MIROŚLAW KARPIUK

O BOWIĄZYWANIE ZASADY OGRANICZONEGO FORMALIZMU W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Jedną z zasad postępowania administracyjnego jest zasada ograniczonego formalizmu (odformalizowania), której celem jest stworzenie legitymowanemu podmiotowi możliwości rozpoznania sprawy zgodnie z jego intencją i interesem, bez zbędnych formalności. Zasada ograniczonego formalizmu nie dotyczy całego postępowania, tylko poszczególnych jego etapów (elementów): formy i treści podania, przekazania podania do organu właściwego, odwołania czy odpowiedniego zastosowania przepisów o postępowaniu przed organami pierwszej instancji w postępowaniu odwoławczym.

Przyjęcie takiej reguły (odformalizowania), pod warunkiem dochowania przez stronę minimalnych wymogów czy precyzyjnego wyartykułowania żądania, może przyspieszyć postępowanie (gdy organ nie musi występować o uzupełnienie wymogów formalnych), a nawet pozwala je w ogóle wszcząć, jeżeli strona złożyła podanie do niewłaściwego organu (z dochowaniem terminu). Zasada ta stanowi standard dotyczący możliwie jak najszerzej ochrony praw podmiotu legitymowanego w stosunkach z organem administracji publicznej, posiadającym przymiot władczości. Odformalizowanie obowiązuje wyłącznie w przypadku załatwiania spraw administracyjnych i kontaktów z organami administracji publicznej. Nie jest to jednak zasada ogólna postępowania administracyjnego, ale odnosząca się do ściśle wskazanego przez ustawodawcę procesowego zakresu. Organy administracji publicznej zobowiązane są

do przestrzegania wyznaczonych przez prawodawcę standardów, więc również zasady ograniczonego formalizmu, która została sformułowana z myślą o zabezpieczeniu interesu strony, która występując w stosunkach z organem administracji publicznej, nie ma charakteru równorzędnego.

I. FORMA I TREŚĆ PODANIA

W przedmiocie formy i treści podania, k.p.a.¹ w art. 63 przyjmuje zasadę ograniczonego formalizmu. Przestrzeganie tych ograniczonych wymagań formalnych, w tym także ustalenie przez organ administracji publicznej, czy czynność procesowa czyni im zadość, ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu prawnego strony. Spełnienie wymagań formalnych stanowi gwarancję, że strona dokonała określonej czynności procesowej, a treść jej żądania określa przedmiot postępowania². Według art. 63 § 1 k.p.a. podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu bądź ustnie do protokołu, jak i za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej – przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Podania, o których mówi art. 63 § 1 k.p.a., to wszelkiego rodzaju oświadczenia stron oraz innych uczestników postępowania, z którymi występują oni wobec organu³.

Ustawodawca procesowy stwarza uprawnionemu podmiotowi szereg możliwości, dzięki którym wniesienie podania do organu administracji publicznej będzie możliwie najdogodniejsze. To legitymowany podmiot będzie decydował o formie wnoszonego żądania (podania), o ile przepisy nie będą wymagały formy szczególnej.

Ustawodawca (art. 7-9 k.p.a.) kreuje życzliwą interpretację pism składanych w toku postępowania. Organ administracji publicznej powinien uwzględnić treść pisma, a nie jego formę, jeżeli miałyby to przysłużyć się słusznemu interesowi obywateli. Jednocześnie organ administracji nie powinien wykorzystywać nieadekwatnej do etapu postępowania formy pisma tylko po to, aby

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

² B. A d a m i a k, [w:] B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wyd. C. H. Beck 2008, s. 369.

³ Z. J a n o w i c z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN 1996, s. 172-173.

pominąć zawarte w jego treści żądanie⁴. W zakresie ustalenia charakteru pisma decydujące znaczenie ma ocena intencji strony (czy innego legitymowanego podmiotu), dokonana w oparciu o całokształt podniesionych w tym piśmie okoliczności⁵. O charakterze wnoszonego pisma decyduje jego treść, a nie forma⁶.

Podanie wnoszone do organu administracji publicznej powinno zawierać przynajmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie, o ile inne wymogi nie są przewidziane przez przepisy szczególne (art. 63 § 2 k.p.a.). Ustawodawca w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. wskazuje podstawowe wymagania, bez których nie można ustalić zasadniczych elementów dla prowadzenia postępowania w danej sprawie, a więc podmiotu, który żąda od organu autorytatywnego określenia uprawnienia (obowiązku) w danym zakresie⁷. Wymagania formalne co do formy podania określa art. 63 § 1 k.p.a., natomiast wymagania co do treści określa art. 63 § 2 i 3 k.p.a. stanowiąc, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz podpis. Wskazanie osoby oraz jej adresu jest konieczne, gdyż w sensie normatywnym oba te elementy zostały uznane za niezbędne z punktu widzenia indywidualizacji strony postępowania, czyli jej oznaczenia i możliwości ustalenia miejsca jej pobytu, celem nawiązania z nią kontaktu⁸. Są to minimalne wymogi formalne, które pozwalają organowi administracji publicznej nadać bieg pismu procesowemu wniesionemu przez stronę. Dotyczą one indywidualizacji podmiotu kierującego żądaniem, a także określenia przedmiotu tego żądania, więc wskazania, czego podmiot ten się od organu domaga.

Podanie, które jest wniesione w formie pisemnej albo ustnie do protokołu, powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół – ponadto przez pracownika, który go sporządził. W przypadku, gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu (art. 63 § 3 k.p.a.). Do podstawowych wymogów podania należy więc również własnoręczny podpis wnoszącego⁹. Bez podpisu osoby, od której pocho-

⁴ Wyrok WSA z dnia 8 września 2010 r., II SA/Gd 279/10, LEX nr 752437.

⁵ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2009 r., I OSK 796/09, LEX nr 595541.

⁶ Wyrok WSA z dnia 8 maja 2008 r., I SA/Gd 63/08, LEX nr 489423.

⁷ A d a m i a k, [w:] A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks*, s. 370.

⁸ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2001 r., V SA 238/00, LEX nr 51322.

⁹ Wyrok WSA z dnia 21 października 2008 r., II SA/Łd 637/08, LEX nr 499856. W sytuacji, gdy podanie zostało sporządzone pismem maszynowym na komputerze i na jego

dzi żądanie, nie można dokonać jej indywidualizacji, a jego niezłożenie uniemożliwia wywołanie skutku prawnego wniesionego żądania¹⁰. Podpis jest niezbędnym elementem podania, gdyż wskazuje osobę je wnoszącą i pozwala zidentyfikować, czy podanie pochodzi od podmiotu uprawnionego¹¹. Wymóg podpisania podania dotyczy również istotnych załączników do niego dołączanych, tym bardziej wtedy, gdy podanie ma sformalizowany charakter¹². Brak stosownego podpisu nie powoduje bezskuteczności podania, a jedynie stanowi jego brak formalny, podlegający uzupełnieniu na żądanie organu¹³.

Możliwość złożenia podania ustnie, przewidziana przez k.p.a., ograniczona jest do sytuacji, w których składający podanie z określonych względów nie może tego uczynić w innej formie. Osoba korzystająca z takiej możliwości powinna swoją wolę ustnego wniesienia podania wyrazić oraz jednoznacznie zmanifestować, zaznaczając, że składa określonej treści wniosek i żądając przedstawienia jej protokołu z zaprotokołowanym żądaniem do podpisania¹⁴. W związku z tym, w razie wniesienia podania ustnie, organ administracji publicznej zobowiązany jest sporządzić protokół, gdyż pisemna dokumentacja wniesienia przez stronę podania stanowi gwarancję przestrzegania przez organ zasady skargowości¹⁵.

Do obowiązków organu administracji publicznej należy potwierdzenie wniesienia podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest zobowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny (art. 63 § 4 k.p.a.).

końcu znajdowało się jedynie imię i nazwisko skarżącego napisane piśmem maszynowym, to organ administracji publicznej powinien wezwać skarżącego w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków poprzez podpisanie podania, pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania, gdyż zgodnie art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego – wyrok WSA z dnia 28 maja 2008 r., VI SA/Wa 442/08, LEX nr 511397; por. także wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2008 r., II SA/Ke 710/07, LEX nr 459995.

¹⁰ Wyrok WSA z dnia 14 maja 2008 r., II SA/Wa 159/08, LEX nr 479046.

¹¹ Wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2007 r., III SA/Lu 498/07, LEX nr 460715.

¹² Wyrok WSA z dnia 8 maja 2008 r., III SA/Po 144/08, LEX nr 486306.

¹³ Wyrok WSA z dnia 21 listopada 2007 r., II SAB/Gd 25/07, LEX nr 338685.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r., II GSK 957/08, LEX nr 535031.

¹⁵ Wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 55/09, LEX nr 550242.

Jeżeli charakter wniesionego pisma budzi wątpliwości, to na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wyjaśnienia, jaka jest rzeczywista wola strony. Aczkolwiek zasadą postępowania administracyjnego jest jego odformalizowanie (m.in. art. 63 k.p.a.), tak aby sprawa mogła być rozpoznana zgodnie z intencją i interesem strony właśnie bez zbędnego formalizmu, to jednak nie można przyjąć, że jeżeli żądanie jest zredagowane niezręcznie i mało zrozumiale, to organ administracji publicznej jest uprawniony do sprecyzowania treści żądania. Jest to niedopuszczalne m.in. z tego powodu, że mogłoby to doprowadzić do niedopuszczalnej zmiany żądania, wbrew intencji wnoszącego podanie¹⁶. Istnienie braków formalnych pisma w przedmiocie sformułowania żądania, które uniemożliwiają prawidłową jego kwalifikację, a poprzez to nadanie pismu właściwego biegu i rozpoznanie go we właściwym trybie, czy też istnienie wątpliwości co do charakteru formalnoprawnego wniesionego podania, zobowiązują organ administracji publicznej do podjęcia właściwych czynności, które umożliwią osobie wnoszącej podanie ewentualne usunięcie braków, wyjaśnienie wątpliwych kwestii, w tym wyjaśnienie jej rzeczywistej woli poprzez doprecyzowanie żądania. Prawo do określania charakteru pisma oraz zinterpretowania jego treści, w przypadku zaistniałych wątpliwości, przysługuje wyłącznie podmiotowi wnoszącemu pismo, a nie organowi¹⁷. W przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony, organ administracji publicznej zobowiązany jest dokładnie ustalić treść żądania strony, które wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania, gdyż organ jest związany tym żądaniem. Treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego bądź normę prawa procesowego, która ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia ustalenia zakresu postępowania administracyjnego. Obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego ciąży na organie administracyjnym i obejmuje m.in. ustalenie przez ten organ treści rzeczywistego żądania strony, jeżeli charakter pisma wnoszonego przez nią budzi wątpliwości¹⁸.

¹⁶ Wyrok WSA z dnia 17 lutego 2009 r., II SA/Ld 806/08, LEX nr 478537; por. także Wyrok WSA z dnia 14 stycznia 2009 r., II SA/Gd 786/08, LEX nr 481487.

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 29 października 2008 r., II SA/Wr 348/08, LEX nr 509896. Jeżeli powstają jakiegokolwiek wątpliwości co do treści złożonego podania, w tym w szczególności co do zawartych w nim żądań, organ ma obowiązek zwrócenia się do wnoszącego, aby ten sprecyzował swoje żądania – wyrok WSA z dnia 24 stycznia 2008 r., II SA/Gd 560/07, LEX nr 393647.

¹⁸ Wyrok WSA z dnia 27 marca 2008 r., II SA/Ol 49/08, LEX nr 480127.

Przy ustaleniu charakteru pisma wniesionego przez stronę nie ma decydującego znaczenia jego tytuł ani nawet dosłowne powołanie poszczególnych zawartych w niej zwrotów, a ocena intencji strony dokonana w oparciu o całościowy kształt podniesionych w piśmie okoliczności. O tym, jaki charakter ma mieć ostateczne pismo, decyduje strona, niemniej jednak – w razie wątpliwości w tym zakresie – obowiązkiem organu administracji publicznej jest przekazanie stronie informacji o jej sytuacji procesowej, przysługujących środkach obrony jej praw oraz uwarunkowaniach ich złożenia, tak aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa. Obowiązek ten dotyczy jednak tylko tych pism, które zredagowane zostały w sposób niezręczny, niezrozumiały, niepozwalający na ustalenie rzeczywistej woli strony. Obowiązek ten nie może być rozciągany na wszystkie pisma stron, a więc także na te, które są w swej treści jasne i zrozumiałe. O ile z pisma wprost wynika wola strony, organ nie ma obowiązku żądać sprecyzowania pisma¹⁹.

Podstawowym obowiązkiem organu administracji publicznej jest zbadanie, czy podanie jest kompletne w sensie formalnym, a w związku z tym czy spełnia ogólne wymagania tego rodzaju pism, wskazane w art. 63 k.p.a. W sytuacji, gdy podanie takie nie czyni zadość tym wymaganiom, organ w trybie art. 64 § 2 k.p.a. ma obowiązek wezwać wnoszącego podanie do usunięcia braków²⁰. Kompetencja do pozostawienia podania bez rozpoznania aktualizuje się dopiero po upływie siedmiodniowego terminu, liczonego od daty doręczenia wezwania do usunięcia braków podania wnoszącemu²¹. Pozostawienie podania bez rozpoznania znajduje więc zastosowanie w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne nie zostało jeszcze wszczęte, ponieważ

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2006 r., I OSK 1134/05, LEX nr 275439. Wniosek wszczynający postępowanie administracyjne, w przypadku wątpliwości zachodzących co do treści żądania, stanowi podstawę do podjęcia przez organ ustaleń w przedmiocie rzeczywistej woli osoby, od której on pochodzi. Postępowaniu temu towarzyszy należyte oraz wyczerpujące poinformowanie strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego – wyrok NSA z dnia 26 lipca 2006 r., I OSK 1004/05, LEX nr 266429.

²⁰ Wyrok WSA z dnia 26 czerwca 2008 r., VII SA/Wa 144/08, LEX nr 508414. Wezwanie na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. służy uzupełnieniu braków formalnych wniesionego podania, do których należy: niewskazanie adresu wnoszącego podanie oraz niespełnienie innych wymagań co do treści pisma, przez które należy rozumieć braki podania wskazane w art. 63 § 2 i 3 k.p.a., tj. określenie żądania, podpis strony, dołączenie pełnomocnictwa oraz wymagania określone w przepisach szczególnych – wyrok WSA z dnia 6 lipca 2006 r., VII SA/Wa 616/06, LEX nr 258274.

²¹ Wyrok WSA z dnia 17 września 2008 r., III SA/Po 275/08, LEX nr 566645.

podanie obarczone brakami formalnymi nie wywołuje procesowego skutku wszczęcia postępowania w sprawie²².

Jedną z zasad postępowania administracyjnego jest jego odformalizowanie, ale zasada ta nie zwalnia od przewidzianych przez ustawodawcę procesowego czy materialnego (minimalnych) wymogów, które wnoszący podanie powinien spełnić. Zasada ta nie zwalnia z tego obowiązku zarówno podmiotu legitymowanego do wniesienia podania, jak i organu administracji publicznej, który w przypadku niedochowania prawem określonych wymogów (np. wynikających z art. 63 § 2-3 k.p.a.), powinien zwrócić się do wnoszącego o uzupełnienie braków formalnych pisma.

Wyznaczenie przez ustawodawcę jedynie minimalnych wymagań dla pisma procesowego wnoszonego przez uprawniony podmiot ma na celu – po pierwsze – odformalizowanie postępowania, a po drugie – zapewnienie temu podmiotowi jak najszerzej ochrony. Dochowanie tych minimalnych obowiązków pozwala na wszczęcie czy prowadzenie postępowania (jeżeli sprawa jest już zawisła przed organem), gdy bez ich dochowania lub uzupełnienia przez legitymowany podmiot organ nie mógłby podjąć jakichkolwiek czynności procesowych strony. Precyzyjne określenie żądania kierowanego do organu administracji publicznej i uczynienie zadość pozostałym wymogom formalnym zawsze sprzyja sprawności postępowania i przyspiesza je, choć nie zawsze sprawia, że sprawa może być rozpatrzona pozytywnie dla strony.

II. PRZEKAZANIE PODANIA DO ORGANU WŁAŚCIWEGO

Organy administracji publicznej zobowiązane są do przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, w związku z czym również do oceny podania strony pod kątem swojej właściwości w sprawie będącej przedmiotem żądania²³. W przypadku, gdy organ administracji publicznej, do którego wniesiono podanie, jest niewłaściwy w sprawie, ma obowiązek niezwłocznego przekazania go do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu, kierowane do wnoszącego, powinno zawierać uzasadnienie. Przyjmuje się, że wniesienie podania do organu niewłaściwego w terminie jest wniesione z zachowaniem

²² Wyrok WSA z dnia 8 sierpnia 2007 r., I SA/Wa 993/06, LEX Nr 355265.

²³ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków: Zakamycze 2000, s. 408.

terminu (art. 65 k.p.a.)²⁴. Wniesienie podania nie powoduje z mocy prawa wszczęcia postępowania przed organem administracji publicznej, do którego zostało ono złożone, ponieważ organ w pierwszej kolejności bada swoją właściwość rzeczową, miejscową oraz instancyjną²⁵. Podstawowym obowiązkiem organu administracji publicznej jest więc ustalanie swojej właściwości (rzeczowej, miejscowej, instancyjnej) w każdej sprawie, w której wpłynęło podanie. Przekazanie podania do innego organu w trybie art. 65 § 1 k.p.a., może nastąpić po wykluczeniu przez organ, do którego wpłynęło podanie swojej właściwości, i po jednoznacznym, opartym na przepisach prawa, ustaleniu, że organem właściwym jest inny organ, do którego przekazuje się podanie²⁶. Podjęcie działań w trybie art. 65 k.p.a. musi więc być poprzedzone ustaleniami i rozważaniami pozwalającymi na uznanie, że przy wykorzystaniu wszelkich metod wykładni organ administracji publicznej, do którego wpłynęło żądanie rozpoznania sprawy nie jest właściwy²⁷.

Organ administracji publicznej, któremu przekazano podanie w trybie art. 65 § 1 k.p.a., nie ma już takich kompetencji (obowiązku), jak organ, który przekazał mu podanie w oparciu o powyższy przepis. Organ, któremu przekazano podanie, jest związany postanowieniem o przekazaniu, ponieważ istnieje domniemanie, że organ przekazujący prawidłowo ustalił organ właściwy²⁸. Jeżeli organ administracji publicznej, któremu przekazano podanie w trybie art. 65 § 1 k.p.a., uważa się za niewłaściwy, to mamy do czynienia ze sporem kompetencyjnym negatywnym (w przypadku, gdy postanowienie o przekazaniu sprawy stało się ostateczne). W takiej sytuacji strona, której podanie przekazano innemu organowi, może zaskarżyć postanowienie organu przekazującego w drodze zażalenia (do organu drugiej instancji w stosunku do organu wydającego postanowienie o przekazaniu), a następnie złożyć skargę do sądu administracyjnego. Jeżeli strona nie skorzysta z sadowoadministracyjnej drogi kontroli postanowienia, to gdy będzie miało ono charakter ostateczny, organ może złożyć wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość.

Postanowienie przekazujące, wydane na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., zwalnia przekazujący organ administracji publicznej z obowiązku załatwienia

²⁴ Celem art. 65 § 2 k.p.a. jest zapewnienie stronie, która wniosła podanie do organu niewłaściwego przed upływem przepisane terminu, dochowania przez nią tego terminu – wyrok NSA z dnia 14 lipca 2010 r., I OSK 117/10, LEX nr 672880.

²⁵ Wyrok WSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 1322/07, LEX nr 563055.

²⁶ Postanowienie NSA z dnia 9 maja 2008 r., II OW 7/08, LEX nr 505822.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., II OSK 898/05, LEX nr 266307.

²⁸ Postanowienie NSA z dnia 21 października 2010 r., II OW 47/10, LEX nr 473487.

sprawy, dlatego też z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu o właściwość powinien wystąpić organ, któremu sprawę przekazano, jeżeli nie uważa się za organ właściwy²⁹.

Spory o właściwość rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny³⁰. Powstają one w wyniku odmiennej oceny zakresu kompetencji, a jeżeli realizacja kompetencji ma polegać na rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw w postępowaniu administracyjnym, więc na stosowaniu prawa administracyjnego, za pomocą aktów konkretyzujących jego normy – zakresu właściwości tych organów. Przyczyną ich powstawania będą przede wszystkim nieprecyzyjne lub niepełne uregulowania prawne, które rodzą rozbieżności interpretacyjne w praktyce³¹. Spór kompetencyjny (o właściwość) nie może mieć charakteru abstrakcyjnego i dotyczyć interpretacji przepisów prawa. Do sporu o właściwość może dojść jedynie w powiązaniu ze sprawą indywidualną, która realnie istnieje i w której toczy się postępowanie³². Wystąpienie z wnioskiem do NSA o rozstrzygnięcie sporu o właściwość czy też sporu kompetencyjnego musi być poprzedzone wszczęciem sprawy administracyjnej oraz dokładnym ustaleniem przedmiotu sprawy. Ustalenie stanu faktycznego i określenie przedmiotu sprawy należy do organów administracji publicznej, a nie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Brak powyższych ustaleń powoduje, że wnioski o rozstrzygnięcie sporu jest przedwczesny i podlega oddaleniu³³. Negatywny spór kompetencyjny (o właściwość) pojawia się wobec tego nie w każdym przypadku rozbieżności poglądów między organami administracji publicznej co do ich właściwości do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz jedynie w przypadku, gdy postanowienie o przekazaniu sprawy do innego organu (właściwego) zostało utrzymane w mocy w postępowaniu zażaleniowym albo stało się ostateczne wskutek upływu terminu wniesienia zażalenia. Jedynie w takiej sytuacji można uznać, że konkretne podanie w danej sprawie

²⁹ Postanowienie NSA z dnia 7 września 2005 r., I OW 153/05, LEX nr 192100.

³⁰ Art. 15 § 1 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) – dalej cyt. p.p.s.a. Poprzez spór o właściwość należy rozumieć sytuację, kiedy dwa organy administracji publicznej uważają się za właściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy – spór pozytywny bądź gdy każdy z tych organów uznaje, że nie jest właściwy w danej sprawie – spór negatywny – postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., II OW 78/09, LEX nr 600100.

³¹ T. W o ś, [w:] T. W o ś, H. K n y s i a k - M o l c z y k, M. R o m a n ó s k a, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa: LexisNexis 2008, s. 106.

³² Postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., I OW 144/10, LEX nr 741740.

³³ Postanowienie NSA z dnia 12 października 2010 r., I OW 101/10, LEX nr 741702.

administracyjnej zostało skutecznie przekazane do innego organu administracji. Ostateczne postanowienie o przekazaniu podania sprawy, jeżeli nie było zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego, otwiera organowi, któremu sprawa została przekazana, drogę do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (o właściwość) przez NSA na podstawie art. 15 p.p.s.a.³⁴ Należy przy tym wskazać, że legitymacją do wniesienia zażalenia na postanowienie przekazujące pismo do załatwienia nie dysponuje organ administracji publicznej, który jest adresatem „przekazania”³⁵. Zażalenie na postanowienie, wydane w trybie art. 65 § 1 k.p.a., może wnieść wyłącznie podmiot, który był nadawcą pisma, a nie organ, któremu pismo to zostało przekazane³⁶.

Niezachowanie przez organ administracji publicznej formy przekazania podania w drodze postanowienia na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. powoduje, że nie powstaje spór kompetencyjny³⁷. Z istoty sporu kompetencyjnego wynika, że spór może mieć miejsce w takiej sytuacji, gdy istnieje material-

³⁴ Postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II GW 9/10, LEX nr 742986. Istnieją więc dwa sposoby rozstrzygania sporów kompetencyjnych (sporów o właściwość). Pierwszy, w drodze zażalenia lub stwierdzenia nieważności postanowienia wydanego na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., a następnie zaskarżenia go do wojewódzkiego sądu administracyjnego, i drugi, w trybie klasycznego rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego (sporu o właściwość) przez organy do tego upoważnione, na mocy art. 22 § 1-2 k.p.a. w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a. – postanowienie NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OW 16/10, LEX nr 737720. Organ administracji publicznej, któremu w trybie art. 65 § 1 k.p.a. zostało przekazane podanie, jest związany treścią postanowienia (art. 110 w zw. z art. 126 k.p.a.). Obalenie mocy wiążącej tegoż postanowienia może nastąpić w drodze sporu kompetencyjnego (na zasadach wynikających z art. 22 k.p.a.) bądź w trybach nadzwyczajnych. Istotą postępowania o przekazanie podania do rozpatrzenia organowi właściwemu przez organ, który uznał się za niewłaściwy, jest wiążące stwierdzenie braku właściwości do załatwienia danej sprawy przez organ przekazujący i wskazanie organu administracji publicznej, który powinien sprawę załatwić. W związku z tym po wydaniu postanowienia na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., niezależnie od tego, który organ jest właściwy w sprawie, organy nie mogą wielokrotnie przekazywać sobie wzajemnie sprawy do załatwienia. Organ, do którego przekazano podanie na podstawie wyżej wymienionego przepisu, jeżeli uważa, że nie jest właściwym do załatwienia sprawy, powinien wystąpić z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, nie jest natomiast uprawniony do wniesienia zażalenia na postanowienie o przekazaniu sprawy według właściwości – wyrok WSA z dnia 14 lipca 2010 r., I SA/Wa 739/10, LEX nr 673627.

³⁵ Wyrok WSA z dnia 24 lipca 2008 r., II SA/Op 165/08, LEX nr 517980.

³⁶ Wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2007 r., VIII SA/Wa 573/07, LEX nr 445177.

³⁷ Postanowienie NSA z dnia 7 sierpnia 2009 r., I OW 72/09, LEX nr 552370. Niezbędnym warunkiem wystąpienia o rozstrzygnięcie sporu o właściwość jest wydanie przez organ administracji publicznej ostatecznego postanowienia w trybie art. 65 § 1 k.p.a. – postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2008 r., I OW 98/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 105.

noprawna podstawa do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej w postępowaniu jurysdykcyjnym, najczęściej w formie decyzji administracyjnej³⁸. Aby można byłoby mówić o sporze o właściwość, musi istnieć sytuacja umożliwiająca wszczęcie postępowania administracyjnego, przy czym chodzić musi, aczkolwiek nie wynika to bezpośrednio z przepisów obowiązującego prawa, o postępowanie wszczynane na wniosek strony, gdyż w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu, gdy organ administracji publicznej dochodzi do wniosku, że sprawa nie należy do jego właściwości, nie wszczyna postępowania administracyjnego³⁹.

Przekazanie podania według właściwości służy doprowadzeniu do załatwienia danej, indywidualnej sprawy przez odpowiedni organ. Aby można było uznać, że ma zastosowanie tryb przewidziany w art. 65 k.p.a., niezbędne jest ustalenie, że organ, do którego przekazano podanie, jest właściwy do jego rozpatrzenia⁴⁰. Należy przy tym podkreślić, że przekazanie sprawy w tym trybie może nastąpić jedynie pomiędzy organami administracji publicznej⁴¹.

Art. 65 § 1 k.p.a. reguluje jedynie ustalenie braku właściwości w fazie wszczęcia postępowania administracyjnego. Jeżeli jest już prowadzone postępowanie, a organ w jego trakcie stwierdzi swoją niewłaściwość, zobowiązany jest je zakończyć decyzją o umorzeniu postępowania⁴².

Brak właściwości organu w dacie wpłynięcia podania w niczym nie może usprawiedliwiać pozostawania w bezczynności przez ten organ⁴³. Jeżeli organ administracji publicznej, do którego wpłynęło podanie, uzna się za niewłaściwy, to musi ustalić organ właściwy i niezwłocznie to podanie jemu przekazać. Nie może pozostawić podania bez rozpoznania, jednocześnie nie przekazując go dalej, chyba że sprawa nie ma charakteru administracyjnego, to powinien podanie zwrócić wnoszącemu, informując go o tym. Organ administracji publicznej nie może nie podjąć żadnych czynności procesowych, gdy

³⁸ Postanowienie NSA z dnia 7 września 2010 r., I OW 89/10, LEX nr 611861.

³⁹ Postanowienie NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., II GW 6/09, LEX nr 600080.

⁴⁰ Wyrok WSA z dnia 19 marca 2008 r., IV SA/Wa 137/08, LEX nr 477585.

⁴¹ Wyrok WSA z dnia 1 grudnia 2005 r., IV SA/Wa 1553/05, LEX nr 189847. Prawidłową formą uznania się przez organ administracji państwowej za niewłaściwy do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji jest przekazanie podania organowi właściwemu (art. 65 k.p.a.) lub zwrócenie podania wnoszącemu ze stosownym pouczeniem (art. 66 § 2 k.p.a.) – postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1995 r., III PO 9/94, OSNP 1995, nr 12, poz. 152.

⁴² Wyrok WSA z dnia 20 marca 2007 r., VII SA/Wa 2460/06, LEX nr 337011.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 19 marca 1998 r., IV SAB 204/97, LEX nr 43336.

podanie do niego wpłynęło, gdyż przeczyłoby to gwarancjom procesowym strony zawartym w k.p.a.

W przypadku wielości organów administracji publicznej i różnorodności spraw, którymi się zajmują, podmiot wnoszący podanie nie zawsze wie, do którego organu zwrócić się z żądaniem. Ma to niezwykle istotne znaczenie, zwłaszcza przy żądaniu wszczęcia postępowania. Przy wniesieniu środka zażalenia organ we własnym rozstrzygnięciu poucza, do jakiego organu i w jakim terminie można wnieść określony środek procesowy. Strona musi być chroniona przed brakiem możliwości uruchomienia postępowania administracyjnego czy jego kontynuacji, o ile nie zachodzą negatywne przesłanki. Często bardzo trudno jest jej ustalić organ właściwy we własnym zakresie, bo jest zdezorientowana w przedmiocie materii, którą się zajmują poszczególne organy administracji publicznej. W sytuacji, gdy wniosła ona podanie do organu niewłaściwego, to ten organ, a nie strona ma obowiązek ustalić organ właściwy i przekazać podanie. Gwarantuje to stronie rozpatrzenia jej pisma i podniesionych w nim zarzutów.

III. ODWOŁANIE

Zasada ograniczonego formalizmu obowiązuje również przy odwołaniu. Według art. 128 k.p.a. odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeśli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji, o ile przepisy szczególne nie ustalają innych wymogów co do treści odwołania⁴⁴. Ustawodawca nie wprowadza więc daleko idących rygorów formalnych w przedmiocie odwołania, podstawowym warunkiem jest, by z jego treści wynikało niezadowolenie z decyzji organu. Powyższe pismo procesowe ponadto musi jeszcze spełniać wymogi co do formy, określone w art. 63 k.p.a.

⁴⁴ Zasada ograniczonego formalizmu, z jaką mamy do czynienia w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie obowiązuje w postępowaniu podatkowym w przypadku odwołania. Wręcz przeciwnie, odwołanie będzie miało charakter sformalizowany. Według art. 222 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. ze zm.), odwołanie od decyzji organu podatkowego powinno zawierać zarzuty przeciw decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania, a także wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Sformalizowanie odwołania w postępowaniu podatkowym nie może jednak naruszać zasady dwuinstancyjności; por. A. K a b a t, [w:] S. B a b i a r z, B. D a u t e r, B. G r u s z - c z y Ń s k i, R. H a u s e r, A. K a b a t, M. N i e z g ó d k a - M e d e k, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 879.

Dla zakwalifikowania czynności jednostki jako odwołania organ administracji publicznej zobowiązany jest przeprowadzić ustalenia co do dopuszczalności odwołania pod względem podmiotowym (legitymacja do wniesienia odwołania), przedmiotowym (rozstrzygnięcie sprawy decyzją administracyjną), co do zachowania wymogów formalnych czynności (art. 63 k.p.a.) oraz zachowania terminu (art. 129 § 2 k.p.a.)⁴⁵.

Odwołanie, z samej istoty, nie wymaga zbyt szczegółowego uzasadnienia (a nawet w ogóle uzasadnienia) żądań podnoszących w nim przez odwołującego się, niemniej jednak nie oznacza to, że z treści złożonego środka zaskarżenia nie powinno wynikać, co jest przez niego kwestionowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Brak jakiegokolwiek zarzutu, w zakresie któregośkolwiek z punktów władczego rozstrzygnięcia organu, powoduje, że organ odwoławczy nie ma podstaw, by działać za stronę i zmieniać go na korzyść odwołującego, bo nie ma przekonania, z jakiej części aktu strona jest niezadowolona. Podmiot żądający weryfikacji aktu prawnego powinien w złożonym odwołaniu, chociaż w minimalny sposób, wskazać swoje niezadowolenie z podjętego określonej treści rozstrzygnięcia, wskazując również jego zakres⁴⁶.

Podstawowym elementem, który decyduje o tym, czy podanie strony kwalifikuje się jako odwołanie, jest negatywny stosunek strony do wydanej decyzji, któremu strona dała w nim wyraz⁴⁷. Nie jest natomiast istotne, w jaki sposób strona wyrazi to niezadowolenie, a także jak nazwie to odwołanie oraz w jakich słowach sformułuje swoje żądanie⁴⁸. Żądanie strony jest dla organu wiążące, w związku z tym nie może zmieniać jego treści poprzez rozszerzenie zakresu odwołania złożonego przez stronę⁴⁹. Wątpliwości w zakresie sensu podania i intencji jego autora powinny być usunięte poprzez

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II OSK 418/10, LEX nr 746899. Z punktu widzenia skuteczności odwołania istotne jest, aby zostało ono wniesione w terminie i przez osobę uprawnioną – wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa 974/07, LEX nr 355297. Postępowanie odwoławcze zostaje uruchomione przez czynność procesową strony, jaką jest wniesienie odwołania. Niemniej jednak, aby wywołała ona skutek prawny, musi spełniać określone wymagania co do treści, formy, terminu oraz trybu jej dokonania, Wyrok NSA z dnia 11 września 2001 r., I SA 637/00, LEX nr 54521.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2008 r., I OSK 888/07, LEX nr 493520.

⁴⁷ Postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2009 r., II OSK 166/09, LEX nr 557050.

⁴⁸ Wyrok WSA z dnia 26 czerwca 2008 r., II SA/Lu 1/08, LEX nr 516809. O tym, czy pismo wniesione przez stronę jest odwołaniem, decyduje nie jego nazwa (nagłówek), lecz treść pisma – wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1988 r., SA/Wr 815/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 31.

⁴⁹ Wyrok WSA z dnia 5 września 2008 r., IV SA/Wa 897/08, LEX nr 517996.

zażądanie przez organ administracji publicznej od wnioskodawcy stosownych wyjaśnień⁵⁰. Dokonanie własnej wykładni treści odwołania przez organ administracji publicznej, bez wcześniejszego wezwania strony do wypowiedzenia się w określonym zakresie, jest niedopuszczalne, ponieważ działanie takie mogłoby doprowadzić do rozpatrzenia odwołania, wbrew intencji podmiotu je wnoszącego⁵¹. Organ jest związany żądaniem strony i z urzędu nie może zmieniać jego kwalifikacji⁵².

Okoliczność, że strona skarżąca nie przedstawiła nowych dowodów czy też okoliczności, w żadnym zakresie nie zwalnia organu odwoławczego z obowiązku ponownego rozpatrzenia sprawy i oceny prawidłowości decyzji organu pierwszej instancji, wydanej w konkretnym stanie faktycznym. Organ odwoławczy musi zbadać, czy w tym stanie faktycznym organ pierwszej instancji podjął właściwe rozstrzygnięcie. Może przy tym prowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, o ile uzna je za konieczne⁵³. Strona nie jest zobowiązana nie tylko do przedstawiania zarzutów i dowodów na poparcie żądania, ale nawet do uzasadnienia odwołania⁵⁴.

W przypadku, gdy pismo strony postępowania administracyjnego wniesione zostało do organu odwoławczego w ustawowym terminie do złożenia odwołania i wyraża niezadowolenie z decyzji nieostatecznej, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od decyzji, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej⁵⁵.

Zadaniem organu odwoławczego nie będzie więc dokonanie oceny prawidłowości decyzji organu pierwszej instancji, ale ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej. Przy czym skonkretyzowanie zarzutów w odwołaniu uruchamiającym tę procedurę ułatwi organowi odwoławczemu rozpoznanie sprawy, a także pozwoli uniknąć powtórzenia uchybień organu pierwszej instancji⁵⁶.

Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie jest poddane szczególnym rygoryzmom co do wymogów formalnych. Ustawodawca przyjął, że dla skuteczności tego środka procesowego wystarczy, by z odwołania wynikało niezadowolenie z wydanej decyzji organu administracji publicznej, o ile spełnione są pozostałe przesłanki, więc: wniesione zostało przez

⁵⁰ Wyrok WSA z dnia 17 czerwca 2010 r., IV SA/Po 48/10, LEX nr 675248.

⁵¹ Wyrok WSA z dnia 24 czerwca 2008 r., II SA/Lu 266/08, LEX nr 522667.

⁵² Wyrok WSA z dnia 25 września 2007 r., IV SA/Wa 1188/07, LEX nr 439029.

⁵³ Wyrok WSA z dnia 5 października 2007 r., V SA/Wa 1009/07, LEX nr 471553.

⁵⁴ Wyrok WSA z dnia 6 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 624/06, LEX nr 219329.

⁵⁵ Wyrok SN z dnia 20 czerwca 1996 r., III ARN 14/96, OSNP 1997, nr 2, poz. 16.

⁵⁶ P. P r z y b y s z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: LexisNexis 2005, s. 257-258.

uprawniony podmiot, który je podpisał i wskazał adres będący indywidualizacją wnoszącego, a także dochowano terminu. Służyć to ma zagwarantowaniu stronie możliwości przekazania sprawy do innego organu (drugiej instancji), który będzie rozstrzygał w tym zakresie.

IV. ODPOWIEDNIE ZASTOSOWANIE PRZEPISÓW O POSTĘPOWANIU PRZED ORGANAMI PIERWSZEJ INSTANCJI W POSTĘPOWANIU ODWOŁAWCZYM

W sprawach, które nie są uregulowane w art. 136-139 k.p.a. w postępowaniu przed organami odwoławczymi, mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji (art. 140 k.p.a.). Konstrukcja tego przepisu i rozdziału 10 k.p.a. „Odwołania” świadczy, że postępowanie odwoławcze nie zostało w nim unormowane kompleksowo, w związku z tym będą miały odpowiednie zastosowanie, w sprawach tam nie uregulowanych, przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji. To organ odwoławczy dokonuje oceny, czy będzie miała zastosowanie instytucja „odpowiedniego zastosowania przepisów o postępowaniu przed organami pierwszej instancji”. Mogą być one stosowane bez jakichkolwiek zmian, więc bezpośrednio, mogą być również stosowane po dokonaniu stosownej zmiany, gdyż ustawodawca posługuje się pojęciem „odpowiednio”.

W związku z powyższym należy przyjąć, że:

- zakres postępowania odwoławczego nie jest węższy niż zakres postępowania przed organem pierwszej instancji i w związku z tym organ odwoławczy nie ma mniejszych w tym względzie obowiązków⁵⁷;
- organ odwoławczy jest zobowiązany rozpoznać sprawę od początku. Może on prowadzić postępowanie dowodowe uzupełniające, może on również dokonywać własnych ustaleń, w oparciu o materiał zgromadzony przez organ pierwszej instancji⁵⁸;
- istota administracyjnego postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu danej sprawy administracyjnej, a nie jedynie na kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu od rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji⁵⁹. Zatem zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postę-

⁵⁷ Wyrok WSA z dnia 26 października 2009 r., II SA/Bd 626/09, LEX nr 573655.

⁵⁸ Wyrok WSA z dnia 9 lutego 2005 r., V SA/Wa 2699/04, LEX nr 164953.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2001 r., V SA 3892/00, LEX nr 78936.

powania organ odwoławczy zobowiązany jest ponownie rozpoznać i orzec w sprawie rozstrzygniętej decyzją organu pierwszej instancji⁶⁰;

– strona ma prawo wglądu w akta sprawy w postępowaniu odwoławczym, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów.

*

Zasadą postępowania administracyjnego, którą wyrażają między innymi art. 63, 65, 128 i 140 k.p.a., jest jego odformalizowanie, tak aby sprawa mogła być rozpoznana zgodnie z intencją i interesem strony właśnie bez zbędnego formalizmu⁶¹. Ochronie podlega więc strona postępowania w konfrontacji (niekoniecznie będąc w opozycji) z organem administracji publicznej, który w tym stosunku prawnym korzysta z atrybutu władzy publicznej.

Dążenie ustawodawcy do odformalizowania postępowania administracyjnego działa na korzyść strony i nie może być inaczej przez organ interpretowane. To strona w konfrontacji z organem ma charakter podporządkowany, w związku z tym ma ona pewne instrumenty chroniące jej interes w postępowaniu administracyjnym, do których z pewnością należy zaliczyć zasadę ograniczonego formalizmu. W myśl tej zasady ustawodawca ogranicza się jedynie do wymagań koniecznych z punktu widzenia wszczęcia i prowadzenia postępowania, które są określone w poszczególnych przepisach. Zasada ta odnosi się więc do określonych aspektów postępowania administracyjnego.

Należy również podkreślić, że zasada ograniczonego formalizmu sprzyja pogłębianiu zaufania obywateli do władzy publicznej.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1998 r., I SA/Ka 1050/96, LEX nr 31879.

⁶¹ Wyrok WSA z dnia 17 lutego 2009 r., II SA/Łd 806/08, LEX nr 478537.

THE PRINCIPLE OF LIMITED FORMALISM
IN GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

S u m m a r y

One principle of general administrative proceedings is the one of limited formalism. This principle does not belong to the catalogue of general principles, but is of essence to the participants of proceedings, especially the parties. According to this principle, non-compliance with formal requirements does not automatically bring about a refusal to institute proceedings, or a reply to a petition designed to institute such proceedings, or to regard a filed petition as legally effective, unless the law provides otherwise. When it is impossible to establish whether or not a petition contains a claim, a relevant organ of public administration demands the claim to be specified. When it remains unspecified or incomplete, a petition remains unheard.

Translated by Tomasz Palkowski

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, odformalizowanie, odwołanie, podanie.

Key words: administrative proceedings, limited formalism, revocation, petition.