

*Marta Sawczuk**

WNIESIENIE PODANIA DO NIEWŁAŚCIWEGO ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. WPROWADZENIE

Wniesienie podania (tj. żądania, wyjaśnienia, odwołania lub zażalenia) do właściwego organu administracji publicznej powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego. Wszczynane jest ono na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może, ze względu na szczególnie ważny interes strony, wszcząć z urzędu postępowanie również w sprawie, w której norma prawna wymaga wniosku strony, jednak obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć.

Podania mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹. Wszelkie kwestie dotyczące wszczęcia postępowania administracyjnego zostały uregulowane w Rozdziale 1 Działu II k.p.a. zatytułowanym. *Wszczęcie postępowani* (art. 61-66).

Wniesienie podania do organu administracji powoduje więc wszczęcie postępowania administracyjnego. Jednakże obywatele, na skutek najczęściej nieznajomości prawa i organów właściwych do załatwiania konkretnych spraw, wnoszą podania do organów niewłaściwych (rzeczowo, miejscowo bądź instancyjnie). Pociąga to za sobą szereg czynności, które organ administracji zobowiązany jest przedsięwziąć. Rozpoczynając rozważania wyjść należy od zasady, zgodnie z którą organ administracji winien swą właściwość przestrzegać z urzędu, przed podjęciem jakiegokolwiek czynności. Organ ma więc, po pierwsze, obowiązek zbadać swoją właściwość w sprawie, po wtóre, jeśli uzna się za niewłaściwy, przekazać sprawę organowi właściwemu.

* Mgr, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie.

¹ Dz.U. 2005, Nr 64, poz. 565 ze zm.

2. ZASADA PRZESTRZEGANIA Z URZĘDU WŁAŚCIWOŚCI PRZEZ ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie, zgodnie z art. 65 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. Przepis ten będzie więc określał działania, jakie zobowiązany jest podjąć organ administracji publicznej, który stwierdza, że wniesione podanie, zawierające żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, nie należy do jego właściwości w całości zawartego żądania². Celem unormowań zawartych w komentowanym artykule jest ochrona wnoszącego podanie przed negatywnymi skutkami wniesienia podania do organu niewłaściwego i w tym kierunku przepis ten winien być interpretowany³.

Obowiązek kontroli właściwości do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej został nałożony na organy administracji poprzez art. 19 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swoją właściwość rzeczową i miejscową. W literaturze przedmiotu, jak również w orzecznictwie, wskazuje się, iż organ administracji publicznej zobowiązany jest zbadać również swoją właściwość instancyjną⁴. Zatem po otrzymaniu podania organ administracji publicznej zobowiązany jest ustalić swą właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną⁵. Niezastosowanie się przez organ administracji publicznej do zasady przestrzegania swej właściwości z urzędu stanowi kwalifikowaną wadę postępowania, która powoduje stwierdzenie nieważności tej decyzji w trybie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Nie ma przy tym znaczenia, jakiego rodzaju właściwość (rzeczowa, miejscowa, instancyjna) została naruszona przy wydawaniu decyzji ani też okoliczność, że zawarte w niej rozstrzygnięcie jest trafne pod względem merytorycznym.

Pierwszą czynnością organu administracji publicznej po wniesieniu podania jest więc ustalenie właściwości. Przy ustalaniu właściwości rzeczowej niezbędnym elementem będzie ustalenie sprawy administracyjnej, której rozpoznania i rozstrzygnięcia strona żąda. W sytuacji, gdy treść żądania nie daje podstawy do określenia rodzaju sprawy, organ zobowiązany jest zastosować tryb

² R. Stankiewicz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Warszawa 2011, s.358.

³ W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s.121.

⁴ B. Adamiak [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. B. Adamiak i J. Borkowskiego, Warszawa 2011, s. 311.

⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2008 r., II SA/Kr 710/08.

uregulowany w art. 64 § 1 k.p.a.⁶, bowiem tylko ustalenie rodzaju sprawy daje podstawę do zbadania właściwości⁷.

Ponadto, w orzecznictwie wskazuje się wyraźnie na konieczność dokładnego zbadania przez organ w takim przypadku swojej właściwości po to, by nie przekazywać podania do organu niewłaściwego i nie wywoływać sporów kompetencyjnych⁸. Organ, do którego podanie zostało wniesione, zobowiązany jest w możliwie precyzyjny sposób ustalić przedmiot żądania (wniosku). Dopiero tak wyjaśnione okoliczności faktyczne, dotyczące rzeczywistych intencji danej osoby, pozwalają określić treść żądania oraz pozwalają ustalić, czy wniesione podanie w ogóle dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, do której stosuje się przepisy k.p.a., a następnie, po ustaleniu organu właściwego rzeczowo, miejscowo i instancyjnie – przekazać temu organowi wniesione podanie⁹.

Art. 65 § 1 k.p.a. nie różnicuje podań na wniesione w sposób tradycyjny oraz na wniesione za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W związku z czym należy uznać, że obowiązek przekazania podania organowi właściwemu odnosi się również do podań wniesionych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Analizowany przepis dotyczy wyłącznie sytuacji przekazania podania innemu organowi administracji publicznej, a nie dotyczy przekazywania podania wewnątrz urzędu – z jednej komórki organizacyjnej do innej. K.p.a. nie wymaga dokonania takiej czynności w formie pisemnej¹⁰.

Niedopuszczalne są również dwie inne sytuacje: przekazania podania sądowi powszechnemu (art. 66 § 3 k.p.a.) oraz – przekazania podania prokuratorowi¹¹. Uogólniając stwierdzenie, że sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej (inaczej mówiąc, nie należy do właściwości jakiegokolwiek organu administracji) prowadzi to do konieczności zwrócenia podania wnoszącemu w trybie art. 66 § 3 k.p.a.¹².

⁶ Art. 64 określa skutki nieprawidłowego wniesienia podania, różnicując je na skutki związane z niemożliwością identyfikacji wnoszącego podanie, poprzez brak adresu (§ 1) oraz skutki związane z brakiem innych, koniecznych składników podania (§ 2).

⁷ B. Adamiak [w:] *Kodeks...*, *ibidem*, s. 311.

⁸ R. Stankiewicz [w:] *Kodeks...*, *ibidem*, s. 360.

⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 3.4.2007 r., IV SA/Wa 244/07.

¹⁰ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 213-214.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2007 r., I SA/Wa 1687/06.

¹² P. Przybysz, *Kodeks...*, *ibidem*, s. 214.

3. OBOWIĄZEK PRZEKAZANIA PODANIA WŁAŚCIWEMU ORGANOWI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Organ administracji niewłaściwy w sprawie, stosownie do art. 65 § 1 k.p.a., ma obowiązek niezwłocznie¹³ przekazać wniosek strony właściwemu organowi. Nieprzekazanie wniosku innemu, właściwemu w sprawie, organowi administracji uprawnia stronę do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego¹⁴. Ponadto, organ niewłaściwy w sprawie zobowiązany jest niezwłocznie przekazać podanie, niezależnie od tego, czy podanie czyni zadość wymogom formalnym. Ocena spełnienia wymogów podania określonych w art. 65 k.p.a. należy do organu właściwego w sprawie i dotyczyć to będzie również terminu dokonania czynności¹⁵.

Organ administracji publicznej, któremu podanie zostało przekazane, a który uznaje się za organ niewłaściwy w sprawie, której dane podanie dotyczy, powinien wystąpić do właściwego organu lub sądu administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego w trybie art. 22 k.p.a.¹⁶. Jeśli natomiast sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej, mówiąc innymi słowy – nie należy do właściwości jakiegokolwiek organu administracji publicznej, to organ ten powinien zwrócić podanie wnoszącemu w trybie art. 66 § 3 k.p.a., postanowieniem, na które służy zażalenie. Niemniej nie można zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeśli w danej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy (art. 66 § 4 k.p.a.).

Na marginesie nadmienić należy, iż uregulowanie to jest pewną regułą kolizyjną wprowadzoną do k.p.a. w następstwie likwidacji przewidzianego w rozdziale V k.p.a. trybu rozpoznawania przez Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym sporów o właściwość między organami administracji

¹³ *Niezwłoczność* załatwienia sprawy jest pojęciem z natury swej nieostre, którego skonkretyzowania może nastroć wielu trudności. Zdaniem autorki w żadnym wypadku nie powinien być to czas dłuższy niż jeden tydzień, licząc od daty wszczęcia postępowania (mając oczywiście na uwadze typ i charakter konkretnej sprawy).

Por.: Uchwałę SN z 3.11.1997 r., III ZP 38/97 i uchwałę SN z 30.12.1988 r., III CZP 48/88, OSNC 1989, Nr 3, poz.36.

¹⁴ Zob. postanowienie NSA z 26.6.1998 r., IV SAB 145/98.

¹⁵ Zob. A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Bibliografia postępowania administracyjnego za lata 1927-2005*, pod red. A. Wróbla i M. Jaśkowskiej, Kraków 2005, s. 441.

¹⁶ P. Przybysz, *Kodeks...*, *ibidem*, s. 215. Por.: postanowienie NSA z 14.12.2005 r., II OW 59/05.

publicznej i sądami¹⁷. Rozwiązanie to spotkało się ze zdecydowaną krytyką w literaturze przedmiotu¹⁸.

4. FORMA PRZEKAZANIA PODANIA ORGANOWI WŁAŚCIWEMU

Przekazanie podania organowi właściwemu przybiera formę czynności materialno - technicznej. Obowiązkiem organu administracji, który przekazuje podanie, jest więc wyłącznie zawiadomienie wnoszącego podanie o jego przekazaniu w formie pisemnej. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie (zgodnie z art.65 § 1 zdanie drugie k.p.a.). Organ podejmuje czynność przekazania, nie wydając aktu w formie prawnej postanowienia. Jest to nowe rozwiązanie, wprowadzone ustawą z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹, które odchodzi od obowiązującego dotychczas rozwiązania formy przekazania: postanowienia. Zmiany powyższe przywracają zasadniczo kształt powyższej instytucji, jaki obowiązywał do 31.12.2003 r.

Treść analizowanego artykułu ulegała więc w okresie ostatnich lat ewolucji. W tym miejscu przedstawić należy kilka uwag dotyczących poprzedniej wersji. Jak już wspomniano, do czasu ostatniej nowelizacji k.p.a., która weszła w życie 11.04.2011 r., organ administracji publicznej, do którego wniesiono podanie, a który uznał się za niewłaściwy w sprawie, miał obowiązek niezwłocznie przekazać wniesione podanie do organu właściwego w drodze postanowienia, na które służyło zażalenie. Wprowadzenie postanowienia jako właściwej formy miało gwarantować wnoszącym podanie ochronę ich praw podmiotowych²⁰. Przepisy te w praktyce miały się nie sprawdzić i powodowały jedynie niepotrzebne przedłużanie się postępowania administracyjnego. Wskazywano też, iż, o ile stronie postępowania przysługiwało zażalenie na postanowienie organowi przekazującemu podanie, to organ, do którego takie podanie przekazano, mógł jedynie złożyć wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy organami. Podkreślano również, że w takiej sytuacji ostateczne postanowienia organu o przekazaniu podania mogły być zaskarżalne w trybie art. 156 k.p.a., co

¹⁷ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*, *ibidem*, s.121-122.

¹⁸ Por. w szczególności: 1) M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod. red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 545 i nast.; 2) W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, Nr 19, s. 18 i nast., 3) Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, *Głosa* 2003, Nr 9, s. 4 i nast.

¹⁹ Dz.U. 2011 r., Nr 6, poz.18.

²⁰ R. Stankiewicz [w:] *Kodeks ...*, *ibidem*, s. 359.

w tej sytuacji powodowało istnienie obok siebie dwóch konkurencyjnych postępowań – o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej oraz o rozstrzygnięcie sporu o właściwość. W konsekwencji czego w opinii projektodawcy nowelizacji zachodziły istotne wątpliwości, co do skutków prawnych takiego postanowienia, które nie zostało wyeliminowane z obrotu prawnego²¹.

Zawarta poprzednio w art. 65 § 1 k.p.a. instytucja przekazania podania w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, spotkała się również z krytyką w literaturze przedmiotu. J. P. Tarno wskazywał, iż nowelizacja art. 65 k.p.a. (dokonana na mocy art.4 pkt 4 i 5 ustawy z 30.08.2002r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²²) spowodowała niepotrzebne sformalizowanie procedury przekazania sprawy według właściwości²³. Na organie prowadzącym postępowanie spoczywał (jak i obecnie) obowiązek badania swojej właściwości z urzędu, a w przypadku uznania się za niewłaściwy w sprawie – przekazania wniosku organowi właściwemu w formie postanowienia jako zażalenie. Na pierwszy rzut oka zdaniem autora: „wydawałoby się, że rozwiązanie to daje stronie lepsze gwarancje procesowe obrony interesu prawnego, a zwłaszcza może skutecznie przeciwdziałać bezczynności organu poprzez pozorne uznawanie swoje nie właściwości w sprawie. Nic bardziej złudnego. Jak wskazało doświadczenie ostatnich czterech lat, uregulowanie to w większości przypadków prowadzi do całkiem zbytecznego wydłużenia okresu załatwiania sprawy na skutek licznych, oczywiście bezzasadnych zażaleń, wnoszonych tylko dlatego, że strony nie znają bądź nie rozumieją obowiązującego prawa”²⁴.

Autor wymieniał też dwie inne, negatywne konsekwencje ówczesnego unormowania:

- stworzenie sytuacji, w której tego samego rodzaju spory kompetencyjne są rozpatrywane równocześnie zarówno przez NSA, jak i wojewódzkie sądy administracyjne,
- mnożenie się sporów kompetencyjnych w praktyce (wówczas, gdy organ uznany za właściwy w sprawie przez wojewódzki sąd administracyjny, będąc związany oceną prawną tego sądu, na podstawie art. 153 p.p.s.a., dowiadywał się, iż NSA reprezentuje odmienny pogląd w kwestii właściwości organu administracji w sprawach danego rodzaju).

W takich sytuacjach mijał ponad rok, zanim sąd autorytatywnie i ostatecznie ustalił właściwość organu w sprawie, a przez ten czas strona musiała niepotrzeb-

²¹ *Ibidem*.

²² Dz.U. Nr 153, poz.1271.

²³ J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporka, Lublin 2010, s. 848.

²⁴ *Ibidem*.

nie wyczekiwać, aż ktoś zajmie się jej sprawą. Była przy tym całkowicie bezsilna, bo nie miała żadnych środków prawnych, którymi mogłaby przeciwdziałać takim praktykom²⁵.

Zaznaczyć należy, iż poprzednie uregulowanie przekazania podania w formie postanowienia wzorowane było na rozwiązaniach przyjętych w k.p.c.²⁶. Rozwiązania te jednak nie mogą być zastosowane do postępowania administracyjnego, które, w zależności od rodzaju sprawy, należą do różnych organów administracji publicznej. Ma to znaczące konsekwencje – mianowicie, na gruncie procedury administracyjnej, nie można przyjąć, jak w postępowaniu cywilnym, że przekazanie sprawy do organu właściwego jest kontynuacją postępowania przed organem właściwym²⁷. Art. 65 § 1 k.p.a. reguluje wyłącznie ustalenie braku właściwości w fazie wszczęcia postępowania, o czym przesądzać ma po pierwsze, treść tego artykułu, a po drugie, zamieszczenie go w rozdziale 1 zatytułowanym *Wszczęcie postępowania*. Nie można zatem przyjąć, iż postępowanie prowadzone przed organem właściwym jest kontynuacją postępowania prowadzonego przed organem niewłaściwym. Datą wszczęcia postępowania, w razie przekazania sprawy organowi właściwemu w sprawie, będzie dzień wpływu podania do organu właściwego²⁸.

Podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisane go terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu, zgodnie z art. 65 § 2 k.p.a. Przepis tego artykułu tworzy fikcję prawną polegającą na tym, że podanie wniesione do organu niewłaściwego z zachowaniem terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu, mimo że do organu właściwego dotrze ono po upływie terminu. Termin załatwienia sprawy będzie więc biegł w takim przypadku od daty przekazania podania organowi właściwemu w sprawie²⁹. Art. 65 § 2 k.p.a. ustanawia ochronę przed negatywnymi skutkami uchybienia ustawowego terminu, stanowiąc o jego zachowaniu³⁰.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ B. Adamiak [w:] *Kodeks...*, *ibidem*, s. 312.

²⁷ Zob.: M. Jędrzejewska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, tom I, pod red. T. Erecińskiego, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, Warszawa 2002, s.489.

²⁸ B. Adamiak [w:] *Kodeks...*, *ibidem*, s. 312.

²⁹ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie...*, *ibidem*, s. 121.

³⁰ B. Adamiak [w:] *Kodeks...*, *ibidem*, s. 312.

5. CZYNNOŚCI ORGANU DO KTÓREGO WPLYNĘŁO PODANIE W WYNIKU PRZEKAZANIA

Do rozważenia pozostaje jeszcze kwestia zagadnienia związanego z wpływem sprawy do organu właściwego w wyniku przekazania przez organ, który uznał się za niewłaściwy w sprawie. Przekazanie sprawy nie wywołuje bowiem skutku prawnego, polegającego na konieczności prowadzenia postępowania w sprawie i wydania decyzji przez organ, któremu sprawa została przekazana (nie przesądza o właściwości organu, któremu sprawa została przekazana)³¹. Organ ten musi bowiem z urzędu zbadać swoją właściwość, mając przy tym na uwadze okoliczność, że organ, do którego strona skierowała podanie, uznał się za niewłaściwy. Co więc dzieje się w sytuacji, kiedy, w wyniku dokonania oceny swojej właściwości, organ dojdzie do przekonania, że nie jest on właściwy w konkretnej sprawie, lecz właściwy jest inny (trzeci) organ administracji publicznej?

Jeśli organ administracji publicznej, któremu została przekazana sprawa, nie ustali, że jest właściwy w sprawie, zobowiązany jest podjąć czynności wdrożenia sporu o właściwość lub też sporu kompetencyjnego³². Organ, któremu została przekazana sprawa, nie jest związany przekazaniem, co jednak nie oznacza bezczynności, a obowiązek prawny wdrożenia sporu. Organ administracji publicznej związany zasadą szybkości załatwienia sprawy (zasady z art. 12 § 1 k.p.a.) ma więc obowiązek stosowania środków prawnych, które będą zmierzać do załatwienia sprawy. Takim środkiem prawnym właściwym będzie wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu, a nie zwrot podania do organu przekazującego czy przekazanie sprawy kolejnemu organowi administracji publicznej³³. Organ powinien zwrócić podanie jego autorowi, działając w trybie art. 66 § 3 k.p.a., jeżeli sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej (nie należy do właściwości jakiegokolwiek organu administracji publicznej)³⁴.

6. WIELOŚĆ ŻAŁAŃ W PODANIU

Jeśli natomiast podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, organ, do którego podanie wniesiono, czyni przedmiotem rozpoznania tylko te sprawy, które należą do jego właściwości. Jednocześnie

³¹ Zob. K. Defecińska-Tomczak, *Przekazanie sprawy do organu właściwego a negatywne spory o właściwość* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod. red. J. Niczyporka, Lublin 2010, s. 113-118.

³² Zob. postanowienie NSA z 20.9.2007 r., II GW 3/07.

³³ Zob. B. Adamiak [w:] *Kodeks ...*, *ibidem*, s. 313.

³⁴ P. Przybysz, *Kodeks ...*, *ibidem*, s. 215.

zobowiązany jest zawiadomić wnoszącego podanie, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego pouczenia, które wówczas uważa się za wniesione w dniu złożenia pierwszego podania (art. 66 § 1 i 2 k.p.a.). Zawiadomienie następuje w formie postanowienia, na które służyło zażalenie. Organ nie ma więc obowiązku sporządzania np. odpisu podania i przekazania go do organów właściwych do rozpatrzenia w pozostałym zakresie spraw objętych podaniem. W takiej sytuacji obowiązki organu niewłaściwego do rozpatrzenia wszystkich żądań ograniczone są do zawiadomienia, iż w innych sprawach wnoszący podanie powinien złożyć podanie odrębne do właściwego organu³⁵. Niepouczenie wnoszącego podanie o tym, iż w sprawie, której wniesione podanie dotyczy, są właściwe inne organy, może stanowić uchybienie mające istotny wpływ na wynik sprawy³⁶. Należy przy tym pamiętać o dwóch zasadach ogólnych postępowania administracyjnego: zasadzie ogólnej informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Oczywistym zdaje się być fakt, iż niepoinformowanie wnoszącego podanie o możliwości załatwienia sprawy przez inne organy narusza art. 9 k.p.a., natomiast niewskazanie wnoszącemu podanie innych możliwości poszukiwania ochrony prawnej z pewnością może się przyczynić do pogwałcenia postulatów płynących z art. 8 k.p.a.

7. WOKÓŁ ZASADY ODFORMALIZOWANIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

W okresie od 1 stycznia 2004 r. do 10 kwietnia 2011 r., we wszystkich przypadkach objętych regulacją art. 65 i art. 66 k.p.a., zwrot podania następował w drodze postanowienia, na które służyło zażalenie. Wydaje się, że to rozwiązanie dawało stronie lepsze gwarancje procesowe obrony swego stanowiska w kwestii właściwości organu niż aktualnie obowiązująca regulacja, która w praktyce umożliwia wyłącznie skarżenie bezczynności organu³⁷. Należy jednak podkreślić, iż w poprzednio obowiązującym stanie prawnym prawo złożenia zażalenia na postanowienie o przekazaniu podania innemu organowi administracji nie przysługiwało organowi, któremu przekazano sprawę, a wyłącznie stronie postępowania. Organ ten był jedynie uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego przez NSA na podstawie art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4 p.p.s.a.

³⁵ B. Adamiak [w:] *Kodeks ...*, *ibidem*, s. 314.

³⁶ Zob. wyrok NSA oz. w Gdańsku z 7.9.2000 r., II SA/Gd 1329/99.

³⁷ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie ...*, *ibidem*, s. 122.

Była to dla organu jedyna droga uwolnienia się od obowiązku wynikającego z postanowienia o przekazaniu mu sprawy do załatwienia³⁸.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji k.p.a. z 3.12.2010 r., w którym to nadano aktualne brzmienie art. 65 i 66 k.p.a., podniesiono, iż dotychczasowa forma postanowienia, na które służyło zażalenie, prowadziła do niepotrzebnego przedłużania postępowania. Ponadto, zwrócono uwagę na fakt, iż powyższe postanowienia strony mogły próbować wzruszyć w drodze zażalenia, a także w drodze wniosku o stwierdzenie nieważności, natomiast organ administracji, błędnie wskazany jako właściwy, mógł bronić się, występując o rozstrzygnięcie sporu o właściwość³⁹. Jak wskazywano: „w praktyce nierzadkie są przypadki, gdy z postanowienia wydanego w trybie art. 65 k.p.a. wynika właściwość innego organu do załatwienia sprawy aniżeli z postanowienia o rozstrzygnięciu sporu o właściwość”. Nie negując możliwości powstawania takich sytuacji, należy pamiętać o tym, że załatwianie tych kwestii w drodze czynności materialno-technicznych utrudnia stronie obronę swych praw w przypadku bezzasadnego przekazania podania do załatwienia przez inny organ administracji, gdyż może to uczynić tylko w drodze skargi na bezczynność organu⁴⁰.

Obecne brzmienie analizowanych przepisów jest niemal identyczne z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie art. 170 i 171 Ordynacji podatkowej⁴¹ (zgodnie z art. 170, jeśli organ podatkowy, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie powinien niezwłocznie przekazać sprawę organowi właściwemu, zawiadamiając o tym wnoszącego podanie). Ustawa nie wskazuje, w jakiej formie dochodzi do przekazania sprawy organowi właściwemu. Ponieważ postępowanie na tym etapie nie jest jeszcze wszczęte, nie może być to postanowienie. Należy więc przyjąć w tej sytuacji, iż jest to czynność faktyczna o charakterze technicznym, o której dokonaniu organ sporządza adnotację w księdze korespondencji lub w specjalnie w tym celu prowadzonym rejestrze⁴².

Jeśli organ przestanie być właściwy w toku postępowania, na skutek późniejszej zmiany przepisów określających właściwość, to powinien umorzyć postępowanie administracyjne (zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a.), o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej. Sam zaś wniosek trzeba przekazać do załatwienia organowi właściwemu w trybie określonym w art. 65 § 1 k.p.a. W przypadku postępowania wszczętego z urzędu należy ograniczyć się jedynie do jego umorzenia.

³⁸ Zob. postanowienie NSA z 18.02.2005 r., OW 162/04, niepubl.

³⁹ W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie ...*, *ibidem*, s. 122.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Ustawa z 29.08.1997 r., Dz.U. 1997, Nr 137, poz. 926 ze zm.

⁴² R. Hauser [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, pod red. S. Babiarza, B. Dautera, B. Gruszczyńskiego, R. Hausera, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2011, s. 747-748.

Przedstawione rozwiązania, zawarte zwłaszcza w art. 61 § 2-4, art. 63, art. 65 oraz art. 66 § 1 k.p.a., pozwalają prezentować pogląd, że w Kodeksie przyjęto zasadę odformalizowania postępowania na korzyść strony, co do formy, treści i sposobu wniesienia żądania wszczęcia postępowania tak, aby sprawie mógł być nadany jak najszybciej bieg zgodnie z intencją i interesem strony⁴³. Takie założenie przyjęto też w o.p., gdzie ustawodawca chronić ma stronę przed nieznajomością właściwości organów, kiedy, przy skomplikowanej siatce organów i zmieniających się nieustannie kompetencjach, w wielu sprawach obywatelowi trudno byłoby ustalić organ podatkowy właściwy w sprawie⁴⁴.

8. PODSUMOWANIE

Odformalizowanie postępowania administracyjnego zdaje się być jednym z głównych celów wprowadzanej obecnie e-administracji. Ustawą z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁴⁵ znowelizowano k.p.a. w zakresie stosowania technologii informacyjno - telekomunikacyjnych (*ICT – Information and Communication Technologies*). Oceny zmienionych dotychczas przepisów w zakresie ICT już teraz są zróżnicowane i wzbudzają wiele kontrowersji. Według jednych – nakładają zbyt daleko idące obowiązki na organy administracji publicznej, nieadekwatne w relacji do liczby obywateli korzystających z nowych technologii w stosunkach z organami administracji publicznej. Według innych zmiany te nie mają jeszcze charakteru kompleksowego i pozostają zbyt zachowawcze. Nie odpowiadają wyzwaniom, jakie stawia elektroniczny obrót oraz nie przewidują automatyzacji czynności w postępowaniu (ogólnym i uproszczonym). Na dzień dzisiejszy automatyzacja została dopuszczona jedynie w niektórych prostych czynnościach faktycznych⁴⁶. Należy jednak wyjść z założenia, iż w najbliższej przyszłości informatyzacja obejmie również inne czynności organów administracji, a jej celem będzie niezmiennie usprawnienie postępowania administracyjnego. Potwierdzeniem tej tezy może być, w ocenie autorki, omawiana w niniejszej pracy nowelizacja k.p.a., polegająca już na przekazaniu podania organowi właściwemu w formie czynności materialno-technicznej, a nie, jak to miało miejsce do 2004 r., w formie postanowienia.

⁴³ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie ...*, *ibidem*, s. 123. Zob. także: M. Szubiakowski [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 87.

⁴⁴ Zob. R. Hauser [w:] *Ordynacja ...*, *ibidem*, s. 747-748.

⁴⁵ Dz.U. 2010, Nr 40, poz. 230.

⁴⁶ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 9-49.

Obowiązkiem organu administracji, który przekazuje podanie, jest więc wyłącznie zawiadomienie wnoszącego podanie o jego przekazaniu w formie pisemnej. Zbyt śmiała jest być może prognoza, iż, w wyniku dalszych nowelizacji, przekazanie podania do organu właściwego będzie następowało w formie krótkiej informacji elektronicznej, co jeszcze bardziej usprawniłoby proces komunikacji w postępowaniu administracyjnym.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA:

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- Ereciński T. (red.), Gudowski J., Jędrzejewska M., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, cz. I Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, Warszawa 2002.
- Filipek J., *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Jaśkowska M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Bibliografia postępowania administracyjnego za lata 1927-2005*, Kraków 2005.
- Kmiecik Z., *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, Glosa 2003, Nr 9.
- Niczyporuk J., *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Sanetra W., *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, Nr 19.
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wierzbowski M. (red.), Wiktorowska A., Szubiakowski M., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.

AKTY PRAWNE:

- Ustawa z dnia 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz.1071 ze zm.)
- Ustawa z 17.11.1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997, Nr 137, poz. 926 ze zm.)
- Ustawa z 30.08. 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002, Nr 153, poz.1271 ze zm.)
- Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005, Nr 64, poz. 565 ze zm.)
- Ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010, Nr 40, poz.230)
- Ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011r., Nr 6, poz.18)

Ustawa z 30.08.2002 r. - przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002, Nr 153, poz.1271)

ORZECZNICTWO:

Wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2008 r., II SA/Kr 710/08

Wyrok WSA w Warszawie z 3.4.2007 r., IV SA/Wa 244/07

Wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2007 r., I SA/Wa 1687/06

Wyrok NSA oz. w Gdańsku z 7.9.2000 r., II SA/Gd 1329/99

Postanowienie NSA z 26.6.1998 r., IV SAB 145/98

Postanowienia NSA z 14.12.2005 r., II OW 59/05

Postanowienia NSA z 20.9.2007 r., II GW 3/07

Postanowienie NSA z 18.02.2005 r., OW 162/04, niepubl.

Uchwała SN z 3.11.1997 r., III ZP 38/97

Uchwała SN z 30.12.1988 r., III CZP 48/88, OSNC 1989, Nr 3, poz.36

STRONY INTERNETOWE:

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

<http://isap.sejm.gov.pl/search.jsp>

Marta Sawczuk

APPLYING TO IMPROPER ADMINISTRATIVE AGENCY

Applying to competent administrative agency begins the administrative procedure. Therefore – accordingly to the art. 65 § 1 of administrative procedure code - in case the administrative authority considers itself as objectionable, it is obliged to promptly pass on the application to the competent administrative body. This rule specifies the action, to which the authority is obliged in occurrence of his legal inability to run and settle down the case accordingly to the party's claim. The aim of the normalization contained in the provision is to protect the party from negative consequences of incorrect initiation of legal proceedings.

The paper also refers to the regulation from before the amendments of the administrative procedure code in order to show that new provisions lead to create administrative procedure less formal.