

Mateusz Kaczocha, dr nauk prawnych, adiunkt w Akademii Nauk Stosowanych Stefana Batorego. Ukończył aplikację legislacyjną. Posiada wieloletnie doświadczenie w zakresie legislacji zdobyte podczas pracy w komórkach legislacyjnych jednego z ministerstw. Autor licznych publikacji, w tym artykułów naukowych, komentarzy i monografii, z zakresu postępowania administracyjnego, prawa administracyjnego, prawa ochrony zdrowia i legislacji; nie posiada ORCID.

ARTYKUŁY

Język wnoszonego
podania w ogólnym
postępowaniu
administracyjnym

Mateusz Kaczocho

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i uporządkowanie problematyki związanej ze sporządzaniem w ogólnym postępowaniu administracyjnym podań w języku urzędowym oraz dopuszczalnych (ustawowych) wyjątków w tym zakresie. Założeniem opracowania jest również wskazanie właściwego sposobu usuwania braku formalnego podania, polegającego na jego wniesieniu w niewłaściwym języku. Zarówno doktryna postępowania administracyjnego, jak i judykatura nie wypracowały tutaj bowiem jednolitego stanowiska.

Zanim zostaną przedstawione zasadnicze kwestie objęte artykułem, wypada zauważyć, że jedną z zasad ogólnego postępowania administracyjnego¹ jest zasada pisemności, która została unormowana m.in. w art. 14 § 1a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego². Zgodnie z tym przepisem sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym, natomiast pisma utrwalone w postaci elektronicznej – kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym bądź kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią³. Zasada pisemności została wprowadzona w interesie pewności i jasności stosunków prawnych⁴, a poza tym sprzyja ona inkwizycyjnemu charakterowi ogólnego postępowania administracyjnego.

1 Dalej: postępowania administracyjnego.

2 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.

3 Zob. też art. 14 § 1b–1d k.p.a.

4 Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2010, s. 61.

Zasada ta nie jest jednak bezwzględna, gdyż w niektórych przypadkach ustawodawca wprowadza od niej wyjątki w treści k.p.a. lub w ustawach odrębnych, w szczególności pozwala niektóre sprawy administracyjne załatwiać w formie ustnego rozstrzygnięcia⁵.

Z powyższych względów czynności urzędowe organów administracji publicznej oraz czynności procesowe stron (podmiotów na prawach strony) powinny być co do zasady utrwalane w formie pisemnej. Pisma w postępowaniu administracyjnym dzieli się generalnie na pisma urzędowe i pisma nieurzędowe, a ramach tych ostatnich wyróżnia się przede wszystkim podania.

2. Pojęcie podania

Ustawodawca kodeksowy definiuje pojęcie podania w sposób kontekstowy w treści art. 63 § 1 k.p.a. Jak bowiem stanowi ten przepis, podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, natomiast podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej⁶. Z wykładni językowej omawianej regulacji wynika więc, że podaniami są żądania, wyjaśnienia, odwołania i zażalenia wnoszone przez stronę czy podmiot na prawach strony. Wbrew literalnemu brzmieniu definicja nawiasowa pojęcia podania nie ma charakteru zamkniętego. Treścią podań składanych przez uczestników postępowania administracyjnego mogą być bowiem nie tylko oświadczenia woli, lecz także oświadczenia wiedzy i oświadczenia wyrażające stosunek (np. wypowiedzenie się co

5 Np. art. 14 § 2 k.p.a., zgodnie z którym sprawy mogą być załatwiane m.in. ustnie (telefonicznie), gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Podobnie stanowi art. 178 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. U. z 2022 r. poz. 1648 z późn. zm.), zgodnie z którym decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, o której mowa w art. 178 ust. 1 tej ustawy, może być ogłoszona ustnie przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, bez uzasadnienia, w całości lub części, jeżeli wymagają tego względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

6 Podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

do przeprowadzonych dowodów)⁷. Wpisuje się to również w pogląd, zgodnie z którym ogólnie przez podanie należy rozumieć uzewnętrznienie przez stronę lub inną osobę swojej woli w postępowaniu administracyjnym⁸.

W przepisach k.p.a. uregulowano też niezbędne elementy każdego podania. Zgodnie z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, żądanie oraz podpis wnoszącego podanie. Ponadto przepisy szczególne zawarte najczęściej w prawie administracyjnym materialnym mogą i często określają dodatkowe elementy lub wymogi wobec podań wnoszonych w określonych postępowaniach administracyjnych. Tymi dodatkowymi elementami (wymogami) mogą być przykładowo: zawarcie w podaniu uzasadnienia wnoszonego żądania, załączenie do niego określonych dokumentów urzędowych bądź prywatnych lub oświadczeń czy też konieczność sporządzenia go na urzędowym formularzu.

3. Język wnoszonego podania

Regulacje k.p.a. nie określają *expressis verbis* języka, w jakim powinny być sformułowane podania w postępowaniu administracyjnym. Nie oznacza to w żadnym razie dowolności ani istnienia luki prawnej w tym zakresie. Kwestie te są bowiem uregulowane w innych (odrębnych) przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a w myśl § 4 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej*⁹ nie można ich powtarzać w treści norm k.p.a.

W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na art. 27 Konstytucji¹⁰, zgodnie z którym w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski, a przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Obowiązek posługiwania

7 Zob. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 96.

8 Zob. J. Lang, *Ogólne postępowanie administracyjne [w:] Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, Warszawa 2010, s. 43.

9 Stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

10 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

się językiem urzędowym dotyczy przede wszystkim organów władzy publicznej oraz osób, które składają wnioski o dokonanie czynności urzędowej przed tymi organami. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na szerszy zakres zastosowania omawianej normy. Podnosi się bowiem, że wynikający z art. 27 Konstytucji nakaz posługiwania się językiem polskim dotyczy również podmiotów, które na mocy zobowiązań międzynarodowych zostały upoważnione do regulowania w sposób władczy sytuacji obywateli polskich, w tym do organów Unii Europejskiej¹¹.

Postanowienia art. 27 Konstytucji uzupełnia i uściśla ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹². Zgodnie z jej art. 5 ust. 1 podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli co do zasady w języku polskim. Przepis ten stosuje się odpowiednio do oświadczeń woli, podań i innych pism składanych organom, o których mowa w art. 4 wyżej wymienionej ustawy, a więc m.in.: konstytucyjnym organom państwa, organom jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, oraz terenowym organom administracji publicznej (ust. 2). Zasadą jest więc posługiwanie się w toku postępowania administracyjnego językiem polskim jako językiem urzędowym, zarówno przez organ, przed którym toczy się postępowanie, jak i przez jego uczestników (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2020 r., III SA/Wr 75/2013). Warto też dodać, że w k.p.a. brak jest regulacji, która odpowiadałaby art. 13 zd. pierwsze Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, zgodnie z którym urzędnik zapewni, że każdy obywatel Unii lub każda pojedyncza osoba, która zwróci się na piśmie do instytucji w jednym z języków traktatu, otrzyma odpowiedź w tym samym języku¹⁴.

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że podania wnoszone w postępowaniu administracyjnym przez stronę lub podmiot na prawach strony powinny być sformułowane w języku polskim, czyli języku urzędowym. Innymi słowy, podania te nie mogą być co do zasady wnoszone w języku obcym czy sztucznym.

11 Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 27 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el 2021.

12 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 672.

13 Zob. www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

14 Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, wyd. VI, Warszawa 2007, s. 30.

4. Tryb usuwania braku formalnego podania polegającego na wniesieniu go w niewłaściwym języku

Wniesienie do organu podania w niewłaściwym języku, czyli innym niż język urzędowy, jest brakiem formalnym, który powinien zostać usunięty, aby mogło ono wywrzeć skutki prawne. Z tym poglądem koresponduje teza do wyr. NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., (I OSK 1760/19)¹⁵, zgodnie z którą sporządzenie odwołania od decyzji w języku obcym oznacza, że podanie strony (w kontrolowanym przypadku – odwołania) było dotknięte brakiem formalnym i nie ma przy tym znaczenia prawnego, czy treść pisma w języku obcym jest lub powinna być zrozumiała dla pracowników organu. Także uczelnie wyższe, które kształcą studentów w języku obcym, postępowania administracyjne dotyczące indywidualnych spraw tych studentów zobowiązane są prowadzić w języku polskim.

W literaturze z zakresu postępowania administracyjnego ani w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma jednak jednolitych poglądów co do trybu usuwania tego braku formalnego. Z jednej strony wskazuje się, że w przypadku wniesienia podania w języku obcym organ jest obowiązany do skorzystania z usług tłumacza, a koszty z tym związane powinny być poniesione przez stronę, zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a.¹⁶. W tym nurcie pozostaje teza do wyr. WSA w Łodzi z dnia 12 lipca 2017 r., (sygn. II SA/Łd 385/17)¹⁷, zgodnie z którą z przepisów art. 27 Konstytucji, art. 5 ust. 1 i art. 5 ust. 2 ustawy z 1999 r. o języku polskim w żadnej mierze nie wynika, aby obowiązek dostarczenia tłumaczenia dokumentów obcojęzycznych spoczywał na stronie postępowania, co czyni niezasadnym przerzucanie na nią tego obowiązku i utożsamiania konieczności jego realizacji z brakiem formalnym wniosku, o którym mowa w rozporządzeniu z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosków, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

15 Lex nr 3072007.

16 Zob. J. Borkowski *Komentarz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 151, cyt. za: R. Kędziora, *Komentarz do art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Kędziora, Warszawa 2017.

17 Lex nr 2329833.

Z drugiej zaś strony podnosi się, że w przypadku niewniesienia podania w języku polskim i braku przepisu szczególnego, zezwalającego na odstąpienie od tej zasady, do obowiązków organu administracji publicznej należy wezwanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. osoby składającej podanie do uzupełnienia uchybienia¹⁸. Organ administracji powinien zatem wezwać wnoszącego podanie do usunięcia tego braku przez przedłożenie tłumaczenia podania lub wniesienie podania sporządzonego we właściwym języku¹⁹.

Spotkać też można poglądy mniej stanowcze, które pośrednio wskazują na możliwość alternatywnego stosowania tych sposobów na usuwanie omawianego braku formalnego. W przypadku wniesienia podania w innym języku organ powinien wezwać wnoszącego do uzupełnienia podania o jego tłumaczenie na język polski i tłumaczenie ewentualnych załączników, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Może również sam skorzystać z usług tłumacza, zlecając przetłumaczenie złożonych dokumentów²⁰.

Za trafne należy uznać drugie z przywołanych wyżej stanowisk. Zgodnie bowiem z art. 64 § 2 k.p.a., jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W zakresie „innych wymagań” formalnych mieści się m.in. obowiązek sformułowania i wniesienia podania w języku urzędowym (polskim), określony w art. 27 Konstytucji i regulacjach ustawy o języku polskim. Nie ulega zatem wątpliwości, że organ, który otrzymał podanie sporządzone w niewłaściwym języku, powinien wezwać wnoszącego podanie do przedłożenia jego tłumaczenia lub sformułowania i wniesienia go w języku polskim, wyznaczając zarazem odpowiedni termin do usunięcia tego braku formalnego, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 7 dni. Wyznaczając ten termin, organ winien mieć na uwadze przede wszystkim stopień złożoności i obszerności podania oraz ewentualnych dokumentów do niego załączonych. Im stopień ten jest wyższy, tym dłuższy termin

18 Zob. A. Skóra, P. Kardasz, *Komentarz do art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. 2, red. M. Karpik, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 94.

19 Zob. P.M. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P.M. Przybysz, Lex/el. 2019.

20 Zob. post. WSA w Warszawie z dnia 1 września 2004 r., (V SA 1207/02), niepubl.; tak również Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 97.

należałoby stronie wyznaczyć do usunięcia omawianego braku formalnego. W przypadku usunięcia tego braku w wyznaczonym terminie postępowanie administracyjne zostanie wszczęte, w odwrotnej zaś sytuacji podanie o wszczęcie postępowania zostanie – w drodze czynności materialno-technicznej²¹ – pozostawione bez rozpoznania, z jednoczesnym poinformowaniem o tym fakcie strony postępowania i dokonaniem stosownej adnotacji w aktach sprawy.

Pewnym odstępstwem od powyższej reguły jest wniesienie podania w języku niewłaściwym przez stronę w formie ustnej. W takiej bowiem sytuacji należałoby dopuścić możliwość wezwania przez organ tłumacza, zwłaszcza tłumacza przysięgłego²², do przetłumaczenia podania, przy czym koszty związane z tym tłumaczeniem poniesie co do zasady strona postępowania. Analogicznie, w literaturze z zakresu procedury administracyjnej, na przykładzie odwołania, wskazuje się, że w przypadku osobistego wniesienia odwołania napisanego w języku obcym właściwy pracownik administracji (urzędnik państwowy, pracownik samorządowy) powinien poinformować osobę odwołującą się o możliwości wniesienia odwołania ustnie do protokołu (zob. art. 63 § 3 k.p.a.) i obowiązku poniesienia kosztów jego przetłumaczenia²³. Takie działania realizuje zasadę informowania w postępowaniu administracyjnym, która została wyrażona w art. 9 k.p.a.²⁴, i jest przy tym spójne z art. 262 § 1 k.p.a., stosownie do którego stroną obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony lub zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Za takim rozwiązaniem przemawia też zasada szybkości i prostoty postępowania administracyjnego (zob. art. 12 k.p.a.).

21 Zob. m.in. uchw. SN z dnia 8 czerwca 2000 r., (III ZP 11/00, OSNP 2000, nr 19, poz. 702).

22 Co istotne, tłumacz przysięgły nie może odmówić wykonania tłumaczenia w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, na żądanie sądu, prokuratora, Policji oraz organów administracji publicznej, chyba że zachodzą szczególnie ważne przyczyny uzasadniające odmowę, stosownie do art. 15 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1326).

23 Zob. W. Taras, *Weryfikacja rozstrzygnięć nieostatecznych w postępowaniu administracyjnym* [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2005, s. 134.

24 Zgodnie z którym organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

5. Wyjątki od zasady nakazującej wnoszenie podań w języku urzędowym

Zasada, zgodnie z którą podania wnoszone w postępowaniu administracyjnym powinny być sformułowane w języku polskim (urzędowym), nie ma charakteru absolutnego. Inaczej mówiąc, w ściśle określonych przez przepisy prawa sytuacjach dopuszczalne jest wniesienie podania w języku innym (obcym) niż język urzędowy, przy czym regulacje te – stosownie do maksymy interpretacyjnej *exceptiones non sunt extendendae* – podlegają literalnej, ścisłej wykładni. Normodawca przewiduje w tym zakresie dwa rodzaje wyjątków.

Po pierwsze, regulacje ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym²⁵ umożliwiają wniesienie podania do organu gminy w języku pomocniczym²⁶. Jak bowiem stanowi art. 9 ust. 4 zd. pierwsze tej ustawy, dopuszcza się wniesienie do organu gminy podania w języku pomocniczym, przy czym język pomocniczy może być używany jedynie w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy (art. 9 ust. 2 ustawy). Gmina taka musi być zatem wpisana do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych²⁷. Co jeszcze istotne, wniesienie podania w języku pomocniczym nie stanowi braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 9 ust. 4 zd. drugie ustawy).

Przez pojęcie „organ gminy”, używane w przywołanych unormowaniach, należy rozumieć organy gminy w sensie ustrojowym, czyli radę gminy

25 T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823.

26 Wymaga zaznaczenia, że język pomocniczy ma charakter subsydiarny wobec języka polskiego, zob. A. Gronkiewicz, *Realizacja praw językowych mniejszości narodowych i etnicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym w II Rzeczypospolitej i współcześnie na przykładzie instytucji języka pomocniczego* [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020, s. 256.

27 Zob. R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Język pomocniczy jako szczególny sposób komunikacji przy załatwianiu spraw przez organ gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 24–35.

oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organem gminy nie jest zatem samorządowe kolegium odwoławcze²⁸.

Z powyższego wynika zatem, że po spełnieniu wyżej wymienionych warunków strona może wnieść podanie w języku pomocniczym w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w pierwszej instancji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a niekiedy przez radę gminy.

Postępowanie odwoławcze w sprawie rozstrzygnięć wydanych przez organy gminy musi być natomiast prowadzone w języku urzędowym (polskim), co też oznacza, że odwołanie powinno być sporządzone i wniesione w tym języku. Wniosek ten wynika *expressis verbis* z art. 9 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy, zgodnie z którym procedura odwoławcza odbywa się wyłącznie w języku urzędowym. Warto podkreślić, że ustawodawca posłużył się w tym unormowaniu zwrotem „procedura odwoławcza”, które nie jest znane ani k.p.a., ani regulacjom ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁹, a przy tym jest pojęciem szerszym od „odwołania”. W praktyce oznacza to, że – obok postępowania odwoławczego – również postępowanie zażalenio- we jest bowiem – analogicznie jak postępowanie zainicjowane wniesieniem odwołania – postępowaniem prowadzonym przed organem drugiej instancji, natomiast na mocy art. 144 k.p.a. (230 o.p.) do zażeń „mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań”³⁰. Natomiast w zakresie pojęcia „procedura odwoławcza” nie będzie mieściło się postępowanie zainicjowane wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, co wynika z tego, że od decyzji wydanych przez organy gminy nie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, tylko odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zaś środkiem prawnym przysługującym od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze³¹.

Na tle brzmienia art. 9 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy dyskusyjne jest, czy dyspozycja tego przepisu obejmuje również postępowania administracyjne nadzwyczajne w pierwszej instancji. *A contrario* wydawałoby się, że nie, gdyż jest to postępowanie administracyjne w nowej sprawie, które toczy się

28 Inaczej w prawie formalnym, zob. art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

29 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.

30 A. Skóra, *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 419.

31 Zob. G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2014.

przed organem pierwszoinstancyjnym. W doktrynie postępowania administracyjnego sformułowano jednak pogląd, zgodnie z którym wykładnia systemowa i celowościowa przeczy takiej tezie, omawiana bowiem regulacja jednoznacznie wiąże dopuszczalność posługiwania się językiem pomocniczym wyłącznie z zakresem właściwości miejscowej organów gmin, na obszarze których ten język jest używany i występuje³². Stanowisko to można zaakceptować jedynie w części. Jest ono bowiem zasadne w zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych przez organ wyższego stopnia (samorządowe kolegium odwoławcze), który nie jest organem gminny w sensie ustrojowym i w rozumieniu art. 9 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy. Dotyczy to w szczególności postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, ponieważ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia (por. art. 157 § 1 k.p.a.). Niemniej jednak nie każde postępowanie nadzwyczajne będzie prowadzone przez ten organ, czego wyrazem mogą być tryby nadzwyczajne przewidziane w art. 154 i 155 k.p.a. Uprawniają one – po spełnieniu przesłanek określonych w tych przepisach – organ administracji publicznej, który wydał odpowiednio decyzję ostateczną, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, lub decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo, do jej uchylecia bądź zmiany w każdym czasie. Jeżeli więc decyzję ostateczną wydał organ gminy i zostanie spełniona hipoteza którejś z wymienionych wcześniej norm k.p.a., może ją uchylić albo zmienić w trybie art. 154 k.p.a. bądź 155 k.p.a. Podanie o wszczęcie postępowania w tym zakresie może być też wniesione w języku pomocniczym, wszak będzie ono prowadzone przed organem gminy, o ile oczywiście zostaną spełnione przesłanki z art. 9 ust. 2 i 4 przywołanej ustawy.

Kończąc wątek wnoszenia podań w języku pomocniczym, warto wskazać, że w doktrynie postępowania administracyjnego wskazuje się na potrzebę dostosowania przepisów proceduralnych do wymogów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Podnosi się m.in. że celem urzeczywistnienia możliwości adaptacji trybu uproszczonego postępowania administracyjnego do warunków stanowiących w art. 9 wyżej wymienionej ustawy należałoby jednocześnie opracować alternatywne wersje językowe formularzy urzędowych, a w przypadku instytucji milczącego załatwienia sprawy ustawodawca powinien rozstrzygnąć, czy przedmiotowe

32 Zob. P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Komentarz. Wzory pism i kazus*, Legalis 2020.

rozwiązanie może znaleźć zastosowanie w sytuacji zainicjowania postępowania w języku pomocniczym³³. Mając na uwadze przywołany art. 27 Konstytucji oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa³⁴, prawodawca winien rozważyć te postulaty.

Po drugie, przepisy prawa administracyjnego materialnego mogą zawierać regulacje pozwalające – na zasadzie wyjątku – na wniesienie podania w określonym postępowaniu administracyjnym w języku obcym, co zresztą dopuszcza wprost ustawa o języku polskim w art. 5 ust. 1³⁵. Unormowania tego typu należy traktować jako *lex specialis* względem przywołanych wyżej regulacji ustawy o języku polskim. Przykładem tego typu przepisów jest art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze³⁶, wedle którego wnioski o dokonanie czynności, o których mowa w art. 145a ust. 1, art. 191 ust. 5 i art. 193 ust. 1 i 2, przedstawiane Prezesowi Urzędu dokumenty, o których mowa w art. 201a ust. 1 i 2, a także zawiadomienie Prezesa Urzędu, o którym mowa w art. 196b ust. 1, mogą być składane w języku angielskim. Regulacja ta zatem pozwala wnioskodawcy złożyć podanie o wszczęcie postępowania administracyjnego wymienionego w niej (np. w postępowaniu dotyczącym tymczasowego zezwolenia na lot dla obcego statku powietrznego) w języku angielskim zamiast składania go w języku polskim. Oczywiście wnioskodawca może też złożyć wniosek ten w języku polskim (urzędowym) zamiast w języku angielskim, stosownie do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o języku polskim.

Inną egzemplifikacją w tym zakresie jest art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o produktach biobójczych³⁷, który stanowi, że wniosek o wydanie pozwolenia krajowego, pozwolenia wydawanego na podstawie art. 26 rozporządzenia 528/2012 albo zezwolenia na handel równoległy oraz dokumenty, o których mowa w art. 20 ust. 1 rozporządzenia 528/2012, składa się w języku polskim lub języku angielskim. Z uwagi na użycie w tym przepisie spójnika alternatywy „lub” wniosek ten może być złożony zarówno w języku polskim, jak i języku angielskim. W przypadku złożenia wniosku w innym języku wnioskodawca jest obowiązany dołączyć do wniosku tłumaczenie na język polski albo język angielski, poświadczone przez tłumacza przysięgłego.

33 Zob. J.G. Firlus, N. Fox, *O instytucji języka pomocniczego w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 3 (15), s. 78.

34 Wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

35 Zob. użyty w nim zwrot „chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”.

36 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1235 z późn. zm.

37 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 24.

Interesujące w tym zakresie rozwiązanie zawiera także art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne³⁸, zgodnie z którym konsul ma obowiązek prowadzić korespondencję z obywatelem polskim w języku polskim, a z cudzoziemcem, osobą prawną, jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną i instytucją państwa przyjmującego – w języku urzędowym lub powszechnie używanym w państwie przyjmującym. Na korespondencję w języku polskim konsul odpowiada w języku polskim. W unormowaniu tym ustawodawca z jednej strony, w stosunku do obywateli polskich, respektuje w pełni zasadę, że językiem urzędowym jest język polski, z drugiej zaś – względem cudzoziemców, osób prawnych, innych podmiotów państwa przyjmującego – przyjmuje regułę, zgodnie z którą korespondencję należy prowadzić w języku urzędowym lub powszechnie używanym w państwie przyjmującym.

Tego typu rozwiązania ustawodawca powinien wprowadzać w postępowaniach administracyjnych, w których po stronie podmiotowej, względnie przedmiotowej, występują elementy internacjonalizacji (europeizacji), mając jednocześnie na uwadze, że są to jednak wyjątki od zasady, że językiem urzędowym jest język polski.

6. „Niestosowny” języka podania

Odrębnym zagadnieniem od wyżej omówionych jest wniesienie przez stronę podania, które jest wprawdzie zredagowane w języku urzędowym, ale jest sformułowane w sposób niestosowny (nieprzyzwoity). Przepisy k.p.a. – w przeciwieństwie do uprzednio obowiązujących regulacji rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341)³⁹ – nie odnoszą się *expressis verbis* do tej problematyki, w szczególności nie formułują podstawy prawnej do „automatycznego” pozostawienia takiego podania bez rozpoznania. Skutki użycia języka niestosownego w „materiale” zewnętrznym (zwykle w podaniu) nie są objęte też treścią

38 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 823 z późn. zm.

39 Zgodnie z art. 15 ust. 4 władza mogła nie przyjąć podania, gdy było nieczytelne, w treści swej niezrozumiałe czy napisane z pogwałceniem przepisów o języku podań.

art. 96 k.p.a.⁴⁰, dlatego podmiot, który wniósł podanie w języku niestosownym, nie może być ukarany grzywną w trybie tego przepisu. Można zatem zadać pytanie, co ma zrobić organ w sytuacji, gdy wpłynie do niego podanie sformułowane w języku urzędowym, ale w tonie nieprzyzwoitym? W takim przypadku należałoby zastosować ogólny przepis art. 64 k.p.a. dotyczący usuwania braków formalnych podania i wezwać wnioskodawcę do poprawienia (sprecyzowania) żądania poprzez usunięcie z niego zwrotów niestosownych czy wulgarnych. Dodatkowo, jeżeli treść podania prawdopodobnie wyczerpywałaby znamiona wykroczenia albo występku, wówczas organ administracji publicznej powinien powiadomić o tym właściwy organ władzy publicznej.

7. Podsumowanie

Unormowania k.p.a. nie określają wyraźnie języka, w jakim powinny być sformułowane podania w postępowaniu administracyjnym. Nie oznacza to jednak luki prawnej, gdyż z art. 27 Konstytucji i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o języku polskim wynika, że podania te powinny być sporządzone w języku urzędowym, czyli polskim.

Wniesienie do organu administracji publicznej podania w niewłaściwym języku, a więc w języku innym niż język polski, jest brakiem formalnym, który powinien zostać usunięty, aby mogło ono wywrzeć skutki prawne. Usunięcie tego braku formalnego następuje zasadniczo poprzez zastosowanie trybu z art. 64 § 2 k.p.a.

Zasada, w świetle której podania wnoszone w postępowaniu administracyjnym winny być sformułowane w języku polskim (urzędowym), nie ma jednak charakteru absolutnego. Przepisy ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym umożliwiają bowiem wniesienie podania do organu gminy w języku pomocniczym, przy czym wyjątek ten dotyczy wyłącznie postępowań administracyjnych przed organami gminy w pierwszej instancji. Odwołanie i zażalenie odpowiednio na decyzje i postanowienia wydane przez organy gminy – zgodnie z art. 9 ust. 5 tej ustawy – muszą być sformułowane w języku polskim. Nadto przepisy prawa administracyjnego materialnego niekiedy zawierają regulacje

40 Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

umożliwiający wniesienie podania w określonym postępowaniu administracyjnym w języku obcym, najczęściej w angielskim. Takie rozwiązania są przejawem europeizacji prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, dlatego też będą one coraz częściej spotykane w polskim porządku prawnym.

Przepisy k.p.a., zwłaszcza te dotyczące wszczęcia postępowania i podań, nie regulują skutków wniesienia podania w języku niestosownym (nieprzyzwoitym). W związku z tym, w celu uniknięcia luki prawnej, należałoby zastosować ogólny przepis art. 64 k.p.a., dotyczący usuwania braków formalnych podania i wezwać wnioskodawcę do poprawienia (sprecyzowania) żądania poprzez usunięcie z niego zwrotów niestosownych czy wulgarnych. Można przy tym też postulować dodanie do k.p.a. przepisu, zgodnie z którym w przypadku wniesienia podania w języku niestosownym, organ administracji publicznej pozostawiałby je bez rozpatrzenia.

Mateusz Kaczocho

Bibliografia

- BOJANOWSKI E., CIEŚLAK Z., LANG J. (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010.
- CHORAŹY K., TARAS W., WRÓBEL A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2005.
- FIRLUS G.J., FOX N., *O instytucji języka pomocniczego w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 3 (15).
- GOŁASZEWSKI P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym. Komentarz. Wzory pism i kazus*, Legalis 2020.
- GRONKIEWICZ A., *Realizacja praw językowych mniejszości narodowych i etnicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym w II Rzeczypospolitej i współcześnie na przykładzie instytucji języka pomocniczego [w:] Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020.
- HAUSER R., SZUSTKIEWICZ M., *Język pomocniczy jako szczególny sposób komunikacji przy załatwianiu spraw przez organ gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.

- KĘDZIORA R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- KMIECIK Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2014.
- ŁASZCZYCA G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2014.
- OCHENDOWSKI E., *Postępowanie administracyjne, ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2010.
- PRZYBYSZ P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2019.
- SKÓRA A., *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV.
- SKÓRA A., KARDASZ P., *Komentarz do art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. 2, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, wyd. VI, Warszawa 2007.
- TULEJA P., *Komentarz do art. 27 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el 2021.

SUMMARY

Language of the application lodged in the general administrative procedure

The aim of the article is to present the issues of preparing applications in the administrative procedure in the official language, i.e. Polish, and the permissible (statutory) exceptions in this regard. In some administrative proceedings, it is possible to draft the application in a supporting language or in a foreign language, most often English. The study also addresses the issue of how to remove the lack of a formal application, consisting in submitting it in the wrong language, as well as the issue of preparing an application in an inappropriate language.

Mateusz Kaczocho, PhD in law, assistant professor at the Stefan Batory Academy of Applied Sciences. Completed legislative training, has many years of experience in the field of legislation gained while working in the legislative departments of one of the ministries, author of numerous publications, including scientific articles, comments and monographs, in the field of administrative proceedings, administrative law, health protection law and legislation; he has no ORCID.