

## SKARGI, WNIOSKI, PETYCJE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

Problematyka skarg, wniosków i petycji, przewidziana w art. 63 Konstytucji RP, łączy się z tak zwaną kontrolą obywatelską (społeczną), której idea polega na „dążeniu do stworzenia obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji do określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację przez nią zadań publicznych”[1]. Często pisze się także o tym, iż skargi są elementem kontroli wewnątrzadministracyjnej, jeżeli zaś chodzi o same wnioski, to traktuje się je jako impuls inicjujący określone działania administracji (oceniany wprawdzie jako niezbyt skuteczny) oraz jako instrument działalności lobbingsowej[2]. Z kolei prawo petycji jest ujmowane między innymi jako forma społeczeństwa obywatelskiego; H. Zięba-Zatucka zauważa, że „rozwojowi instytucji społecznych nie zawsze sprzyja sytuacja polityczna i nieprecyzyjne prawo. Można stwierdzić, iż aktywność obywatelska w Polsce jest wciąż ograniczona i dlatego bardzo ważne znaczenie ma każda nowa forma aktywności obywatelskiej, jak choćby ustawodawcza inicjatywa obywatelska czy petycja”[3].

Petycje, skargi i wnioski są narzędziami sprawowania tak zwanej kontroli obywatelskiej instytucjonalnej bezpośredniej, która stwarza jednostce prawną możliwość „bycia samodzielnie i wprost kontrolerem administracji publicznej”[4]. Tworzą one swego rodzaju *actio popularis* do wyrażania przez obywateli negatywnych ocen i dezaprobaty wobec administracji oraz zgłaszania pod jej adresem postulatów naprawczych[5]. *Actio popularis*, czyli tak zwana skarga obywatelska (skarga popularna) jest dostępna dla każdego obywatela, niezależnie od tego czy ma interes prawny. Posiadanie interesu prawnego nie ma więc znaczenia przy skardze obywatelskiej. Wnosząc tę skargę nie trzeba powoływać się na obowiązujące prawo, które stanowi podstawę interesu prawnego.

[1] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 155.

[2] A. Gronkiewicz, *Postępowanie w sprawie skarg i wniosków*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, tom IV Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne, pod red. A. Matana, Warszawa 2021, s. 1167.

[3] H. Zięba-Zatucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, *Samorząd Terytorialny* nr 4/2011, s. 20.

[4] J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 164.

[5] Tamże.

By mówić o skardze popularnej konieczne jest to, by wnoszący ją (wnieść może „każdy”) występował w interesie publicznym (a nie koniecznie w swoim własnym interesie prawnym). Konstrukcja normatywna *actio popularis* – jak wskazuje E. Wójcicka – opiera się na założeniu, że każdy powinien mieć możliwość ochrony interesu publicznego bez potrzeby wykazywania swojego własnego interesu prawnego; mają one na celu ochronę wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej, takich jak sprawiedliwość, praworządność, równość, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Jest to instrument o uniwersalnym znaczeniu, skutecznie angażującym społeczeństwo w podejmowanie działań na rzecz dobra wspólnego[6].

## II.

W związku z tym, iż dobro wspólne będzie jeszcze niżej przedstawiane, należy o nim napisać kilka słów. Stanowi ono granicę i podstawę działania legalnego wszystkich organów władzy publicznej oraz obywateli. Polega na troszczeniu się, ochronie i kontroli tego, co w moralności publicznej, akceptowanych społecznie ideach lub w prawie zostanie utożsamione z dobrem wspólnym.

Przez dobro wspólne rozumie się sumę warunków życia społecznego, które pozwalają rozwijać się członkom społeczeństwa i ich związkom[7]; „dobro wspólne Rzeczypospolitej jest dobrem wszystkich obywateli. Jest wartością ponadjednostkową, ukierunkowaną na działania i cele jednostek. Jest też wartością nadrzędną, w tym znaczeniu, że integruje inne wartości, w tym też te które są konsekwencją poszczególnych praw i wolności (...). Włodarz dobra wspólnego, o ile jest to uprawnione koniecznością zabezpieczenia bardzo ważnych wartości, takich chociażby o jakich mowa w art. 5 Konstytucji (...) może żądać ofiar z zasad konstytucyjnie chronionych na rzecz innych wartości konstytucyjnych”[8]. Taka koncepcja dobra wspólnego rozwija się w państwie prawa, które ma tworzyć i chronić przestrzeń, w której wszyscy – ludzie oraz ich wspólnoty (często różniące się między sobą) uzyskują jednakową ochronę prawną i mogą cieszyć się niewątpliwym, wspólnym dla nich wszystkim dobrem: sprawiedliwością, bezpieczeństwem i pokojem[9].

Dobro wspólne obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość[10]. Dobro wspólne nakierowane jest więc, zarówno na jednostkę, jak i wspólnotę, ale określa przede wszystkim ich zasady egzystencji we wspólnym państwie. Instytucja skarg, wniosków i petycji służy realizacji tak rozumianego dobra wspólnego – mającego wymiar wspólnotowy.

## III.

Przepisy dotyczące skarg, wniosków i petycji są niestety rozproszone. Osoba dopiero poznająca tę problematykę może mieć problem ze znalezieniem wszystkich przepisów w tym zakresie. Oczywiście na pierwszym miejscu należy tu wymienić art. 63 Konstytucji RP, który stanowi, że „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. I właśnie przepisy rangi ustawowej określają tę problematykę; są one jednak „porozrzucone” po całym systemie prawa.

Przepisy dotyczące skarg i wniosków znalazły się od początku w Kodeksie postępowania administracyjnego – akcie normatywnym z dnia 14 czerwca 1960 r., który wszedł w życie 1 stycznia 1961 r.

[6] E. Wójcicka, *Actio popularis w prawie polskim*, Państwo i Prawo, nr 11/2015, s. 80.

[7] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r., K 27/16.

[8] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., K 28/01.

[9] Z. Stawrowski, *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków-Warszawa 2006., s. 447.

[10] *Gaudium et spes*, nr 74.

Na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[11] wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym art. 18b, którego ustęp 1 stanowi, że: „rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji”[12]. W literaturze podkreśla się, że przepisy prawa normujące funkcjonowanie tej komisji są nadmiernie lakoniczne, a lakoniczność ta dotyczy głównie zasad i trybu jej działania oraz tego, jak dalekie są uprawnienia komisji w zakresie rozpoznawania w imieniu rady skarg (sejmiku), wniosków i petycji skierowanych do tych organów[13]. I tak, przykładowo, Komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Nie jest również uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi. Komisja ta natomiast może w tym zakresie przygotować stosowną opinię[14].

Nie koniec jednak na tym. Wiele innych przepisów reguluje problematykę skarg i wniosków, jak choćby art. 29 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z tym przepisem „każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”. Instytucja udziału społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska została wprowadzona w celach podobnych, jakie przyświecają kodeksowej regulacji skarg i wniosków – a więc w celach zapewnienia kontroli społeczeństwa w postępowaniach w przedmiocie ochrony środowiska.

Oddzielnie zaś (w odrębnej ustawie) uregulowano problematykę petycji: obowiązuje ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach[15]. W literaturze podkreśla się, że „pomimo tego, że przepisy ustawy o petycjach, określając przedmiot petycji, stanowią, iż przedmiotem tym może być żądanie podjęcia określonych ustawą działań, to jednak instytucja ta nie ma charakteru władczego. Wskazana cecha w sposób zasadniczy odróżnia petycję od pozostałych form demokracji bezpośredniej, w szczególności takich jak referendum lokalne”.

Reasumując: w art. 63 Konstytucji jest mowa o skargach, wnioskach i petycjach, tymczasem instytucje te uregulowane są w różnych aktach prawnych. Występuje tu zatem **rozproszenie regulacji prawnej**. Mamy przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie skarg i wniosków oraz odrębną ustawę dotyczącą petycji (plus inne, wskazane wyżej rozwiązania)[16]. Mamy więc pewną „widoczną w obowiązującym porządku prawnym już od kilku lat koncepcyjną niekonsekwencję”[17] polegającą na tym, że obowiązuje ustawa o petycjach, odróżniająca się od postępowania skargowo-wnioskowego, przy czym co prawda zasady składania i rozpatrywania petycji zostały wyodrębnione spod reżimu KPA, ale równocześnie w tym reżimie pozostawione[18]. Zgodnie bowiem z art. 15 ustawy o petycjach w zakresie nieregulowanym w tej ustawie odpowiednio stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

#### IV.

Co jednak robić? Czy dokonać radykalnych zmian i np. uchylić dział VIII KPA przenosząc jego treść do innej ustawy? Jak się wydaje nie byłoby to dobre rozwiązanie. Jesteśmy przyzwyczajeni do Kodeksu, obrósł on już orzecznictwem i utrwaloną praktyką orzeczniczą.

[11] Dz. U. z 2018 r., poz. 130.

[12] Komisję taką może powołać również rada powiatu (art. 16a ustawy o samorządzie powiatowym oraz sejmik województwa (art. 30a ustawy o samorządzie województwa).

[13] A. Wierzbica, *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, Gdańskie Studia Prawnicze 2020, nr 1, s. 60.

[14] Tak: wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., I OSK 2909/19.

[15] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

[16] Niekiedy w literaturze proponuje się, by problematykę skarg i wniosków uregulować w odrębnej ustawie, ale są też głosy, by tę problematykę ściśle powiązać z ogólnym postępowaniem administracyjnym.

[17] T. Bąkowski, *Pod „brandem” k.p.a. i poza nim*, Gdańskie Studia Prawnicze z 2020 r., nr 2, s. 26.

[18] Tamże, s. 26-27.

Szkoda by było to marnować. Zgodzić należy się ze stanowiskiem, iż „trudno sobie wyobrazić całkowitą rezygnację przez ustawodawcę z regulacji dotyczącej prawa do składania skarg. Cechą demokratycznych ustawodawstw konstytucyjnych (...) jest bowiem prawo obywateli do występowania ze skargami do wszelkich organów państwowych”[19]. Warto jednak rozważyć zmiany, które mogą zrationalizować instytucję skarg, wniosków i petycji.

W jakim kierunku powinny iść te zmiany? Owszem, przepisy prawa, w tym te dotyczące skarg wniosków i petycji powinny być zorientowane na człowieka, jednak jak podkreśla się w literaturze przedmiotu „orientacja na człowieka (jednostkę) powinna być nadal traktowana jako paradygmat współczesnej nauki prawa administracyjnego wyłącznie w tym zakresie, w jakim człowiek jest bezpośrednim lub pośrednim adresatem działań administracji. W pozostałym zakresie paradygmatem jest efektywność, racjonalność oraz praworządność wykonywania zadań publicznych”[20]. Ewentualne dokonywane zmiany w przepisach skargowo-wnioskowych powinny iść właśnie w kierunku realizacji tych wartości.

Prawo do skargi straciło swój dotychczasowy – monopolistyczny – charakter. Powstało ono w czasach, gdy nie było sądownictwa administracyjnego (skargi i wnioski miały być substytutem tego sądownictwa). Obecnie istnieją inne instytucje ochronne, jak np. sądownictwo administracyjne czy instytucje ombudsmanskie (Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i inne), które także mają na celu ochronę wolności i praw człowieka i obywatela. Ich „wykorzystanie” w procesie obrony praw jednostki może być znacznie bardziej efektywne niż korzystanie z prawa do wniesienia skargi, petycji czy wniosku. I tak, przykładowo instytucje ombudsmanskie mają szereg kompetencji władczych, które mogą wykorzystać w postępowaniu administracyjnym, cywilnym itd.

Nie bójmy się więc wprowadzać racjonalnych rozwiązań, szczególnie wówczas, gdy dana osoba wykorzystuje skargi do celów innych niż realizacja dobra wspólnego. Zdarzać się bowiem może, że ktoś wykorzysta np. prawo do skargi w złej intencji (będzie mowa o tym niżej – nadużycie prawa do skargi).

## V.

Postępowanie skargowo-wnioskowe jest postępowaniem uproszczonym. Przepisy normujące to postępowanie nie należą do złożonych; są pewne wątpliwości (o czym jest mowa także w niniejszej analizie), jednak nie są tak skomplikowane jak przepisy regulujące stany faktyczne w innych obszarach. W ostatnim czasie da się natomiast zauważyć, iż inne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (regulujące np. ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, kończące się decyzją administracyjną) stają się w ostatnim czasie coraz bardziej skomplikowane (wprowadza się np. nowe instytucje prawne itd.). Może więc warto także rozbudować przepisy dotyczące skarg i wniosków. Mogą one dotyczyć m.in. szczególnej regulacji prawnej odnoszącej się do rozpatrywania skarg i wniosków przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego i innych kwestii poruszonych w niniejszej analizie. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, „postępowanie w fazie rozpatrywania skargi, w przypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jest procesem o wiele bardziej złożonym, niż ma to miejsce w przypadku organów monokratycznych z art. 229 KPA, jak wojewoda czy minister. Zdawać bowiem należy sobie sprawę, iż czynności tych nie może prowadzić organ w całości i w sposób dla niego typowy”[21].

[19] K. Koralewska-Pietrzak, *Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek actio popularis*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 7-8/2010, s. 64.

[20] P. Przybysz, *Nauka prawa administracyjnego a człowiek*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, pod red. A. Matana, Warszawa 2022, s. 551.

[21] J. Korczak, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 385.

Organy te działają w trybie sesyjnym, a nie ciągłym; są organami kolegialnymi, a więc nie działają tak szybko jak organy monokratyczne; jedną z ich wad jest powolność działania czy też brak możliwości podejmowania większej liczby decyzji oraz rozmycie odpowiedzialności.

Z tego też powodu warto rozważyć propozycję zmian przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, polegającą na dostosowaniu tych przepisów do specyfiki działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne są więc np. zmiany regulacji dot. właściwości organów rozpatrujących skargi i wnioski oraz petycje w zakresie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także np. przekazanie pewnych kompetencji przewodniczącym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczas dokonywane zmiany miały uwzględniać specyfikę działania tych organów, jednak tylko pozornie to czyniły; jak podaje A. Korzeniowska-Polak, powołane w 2018 r. komisje skarg, wniosków i petycji nie otrzymała żadnych samodzielnych kompetencji, a ich działanie ograniczono do pełnienia roli służebnej względem odpowiedniej rady czy sejmiku. Tym samym ustawodawca nie rozwiązał żadnego problemu związanego z rozpatrywaniem skarg, wniosków i petycji przez organ kolegialny działający nie permanentnie, tylko na sesjach i niezatrudniający żadnych pracowników[22]. Poniżej przedstawione zostaną niektóre propozycje innych zmian w przepisach, uwzględniające specyfikę organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu skargowo-wnioskowym. Zanim jednak zostaną przedstawione (na tle postępowania skargowo-wnioskowego), uwagę zwrócić należy na pewne kwestie ogólne.

## VI.

Artykuł 225 KPA stanowi, że nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych (§ 1). Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku (§ 2). Przepis ten ma chronić osoby, które chcą wnieść (lub już wniosły) skargę/wniosek. Wobec takich osób nie wolno wyciągać jakichkolwiek negatywnych konsekwencji - niezależnie od formy. W konkretnych przypadkach może być jednak trudno udowodnić, czy jakieś działanie organu nie jest działaniem represyjnym (gdy np. Jan Kowalski złożył skargę, a jednocześnie przed tym samym organem toczy się postępowanie w innej jego sprawie. Jeżeli w tej innej sprawie wydana zostanie negatywna decyzja, wówczas Jan Kowalski może sobie pomyśleć, że jest ona wynikiem złożenia skargi. Tymczasem wcale tak nie musi być). Jak podkreśla M. Jaśkowska, przepisy tego artykułu gwarantują ochronę skarżącego i wnioskodawcy, jednakże tylko wówczas, gdy działa on w zakresie dozwolonym prawem. Nie dotyczy to więc przestępstwa zniesławienia, zniewagi, oszczerstwa, ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawniej o klauzuli „tajne”, „ściśle tajne”, „zastrzeżone” lub „poufne” czy prawnie chronionej tajemnicy zawodowej (por. art. 212, 216, art. 226, 257, 265 czy 266 k.k.)[23]. Oznacza to, że w przypadku gdy np. skarga zawiera słowa uznane powszechnie za obraźliwe i skierowane do urzędnika (argumenty *ad personam*), wówczas urzędnik ten może podjąć środki prawne w celu ochrony swojej osoby. Te środki nie będą stanowiły uszczerbku, o którym mowa w art. 225 KPA. Podkreślenia bowiem wymaga, że przepisy te gwarantują ochronę skarżącemu jedynie wówczas, gdy działa on w zakresie dozwolonym prawem. Jeżeli więc w swoim piśmie używa wobec konkretnej osoby np. obelżywych słów, wówczas ta osoba ma prawo się bronić.

[22] A. Korzeniowska-Polak, *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2021, s. 145.

[23] M. Jaśkowska, *komentarz do art. 225 KPA*, (w:) M. Jaśkowska, M. Willbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2022.

Inna kwestia, która pojawia się na tle stosowania art. 225 KPA dotyczy tego, iż „Wśród kręgu podmiotów chronionych na podstawie art. 225 § 2 k.p.a. znajdują się również pracownicy organów administracji publicznej oraz organizacji społecznych, którzy dostarczyli prasie do publikacji informacje o znamionach skargi i wniosku”[24]. W takim przypadku kierownicy organu nie powinni stawiać przeszkód w działaniu prasy. Przepis art. 225 KPA dotyczy osób wnoszących skargę, w tym także pracowników organów, których skarga dotyczy. Przepis ten łączyć należy z przedmiotem skargi, którym może być w szczególności „zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw” (art. 227 KPA). Ochronie podlega więc osoba, która chce złożyć/składa skargę w tym przedmiocie. Na tym tle pojawia się również problem sygnalistów, którzy działają w organie administracji publicznej. Tacy pracownicy, o których mowa w art. 225 KPA to swego rodzaju sygnaliści, jednak zwrócić uwagę należy, iż przygotowywany jest projekt tak zwanej ustawy o sygnalistach (projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa[25]), który będzie dotyczyć nieco innego zakresu przedmiotowego: sygnalista ma zgłaszać lub publicznie ujawniać informacje o naruszeniach prawa. Naruszeniem prawa – zgodnie z art. 3 ust. 1 projektu – jest działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa dotyczące: 1) zamówień publicznych; 2) usług, produktów i rynków finansowych; 3) przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; 4) bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami; 5) bezpieczeństwa transportu; 6) ochrony środowiska; 7) ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego; 8) bezpieczeństwa żywności i pasz; 9) zdrowia i dobrostanu zwierząt; 10) zdrowia publicznego; 11) ochrony konsumentów; 12) ochrony prywatności i danych osobowych; 13) bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych; 14) interesów finansowych skarbu państwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej; 15) rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych.

Jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy[26], „aktualnie w polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji poświęconej ochronie tzw. sygnalistów, jak jest to rozumiane powszechnie (nie istnieje bowiem definicja ustawowa tego określenia lub jego odpowiednika), tj. osób, które działając w dobrej wierze i w interesie publicznym zgłaszają lub ujawniają informacje o naruszeniach prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że powyższe, powszechne rozumienie jest bardzo pojemne, a zatem osoba zgłaszająca lub ujawniająca informacje o naruszeniach prawa, zależnie od okoliczności, będzie posiadała zróżnicowane uprawnienia, względnie rolę procesową, wobec ewentualnego podmiotu prawnego, organów ścigania, sądów lub innych organów publicznych oraz w ewentualnych postępowaniach przed tymi organami”. Ochrona przewidziana przez ustawę o sygnalistach będzie nakierowana na ochronę pracownika przed działaniem odwetowym, tymczasem art. 225 odnosi się do wszystkich wnoszących skargę/wnioski, w tym do pracowników organu. Przepis art. 225 KPA nie jest nakierowany na ochronę pracowników organu wnoszących skargę na ten organ, lecz na wszystkich wnoszących skargę.

## VII.

Przechodząc do kwestii dotyczących postępowania skargowo-wnioskowego, podkreślić można, że jego przedmiotem postępowania skargowo-wnioskowego samego w sobie jest merytoryczne rozpoznanie skargi lub wniosku, a zatem formalne załatwienie skargi czy wniosku w oparciu o przepisy kodeksowe, co nie jest tożsame z załatwieniem skargi bądź wniosku w ujęciu materialnym[27].

[24] Tamże.

[25] Projekt dostępny: <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845>.

[26] Tamże.

[27] A. Gronkiewicz, *Postępowanie w sprawie skarg i wniosków*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego, tom IV Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, pod red. A. Matana, Warszawa 2021, s. 1175.

Z istoty postępowania skargowo-wnioskowego jako postępowania uproszczonego i „dostępnego” szerokiej kategorii podmiotów wynika, że postępowanie to nie może być tak sformalizowane jak działalność choćby sądów. W tym zakresie postępowanie skargowo-wnioskowe jest podobne do postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wskazywał J. Łętowski, zadaniem Rzecznika nie jest troszczenie się tylko o praworządność administrowania, lecz także o coś więcej: o dobrą atmosferę w płaszczyźnie administracja – obywatel, a nawet o poczucie swoistego komfortu psychicznego tych ostatnich. Zadaniem Rzecznika nie jest wcale tylko troska o zapewnienie zrealizowania postanowień prawa wobec publiczności, jest nim troska o to, aby realizacja praw obywatelskich odbywała się w stosunkowo łatwy, nieskomplikowany, nie wymagający mitręgi i zachodu sposób. Sądowy tryb realizacji praw obywateli wymaga pewnej orientacji w prawie, zasięgnięcia opinii znawcy (adwokata), wniesienia skargi wraz z opłatą, uczestniczenia w rozprawie etc. Tych wszystkich niedogodności nie doznaje się, korzystając z pomocy Rzecznika[28].

Postępowanie skargowo-wnioskowe jest odrębnym postępowaniem, lecz w pewnych obszarach związanym z ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym (o czym świadczą przepisy art. 233-235 KPA); natomiast w postępowaniu skargowo-wnioskowym stosuje się przepisy dotyczące ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, tylko w sytuacjach określonych w dziale VIII KPA, np. w art. 237 § 4 KPA. Nie stosuje się natomiast przepisów regulujących ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, gdy dana kwestia uregulowana jest w przepisach o postępowaniu skargowo-wnioskowym. I tak, przykładowo, sposób wnoszenia skarg i wniosków jest określony w § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[29]. („Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu”), dlatego nie stosuje się tutaj przepisów art. 63 KPA, odnoszących się do wnoszenia podań niektórzy autorzy mają jednak w tym zakresie inne zdanie. Pojawiają się wątpliwości odnośnie wnoszenia skargi przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu; niektórzy autorzy uważają, że § 5 Rozporządzenia powinien być odczytywany przez pryzmat art. 63 § 1 KPA, co oznacza, że korespondencja powinna odbywać się tylko przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Jednak inni autorzy twierdzą, że wystarczy przesłanie skargi na ogólny adres poczty elektronicznej, podany np. na stronie internetowej[30].

Zresztą analizując przepisy dotyczące skarg i wniosków możemy znaleźć więcej sytuacji, w których nie wiadomo, czy stosować w danym konkretnym przypadku przepisy o ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. By zapobiec pojawiającym się wątpliwościom warto wprowadzić odpowiednie przepisy, np. normę, zgodnie z którą przepisy działów KPA regulujących ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (m.in. dział I i II KPA) stosuje się tylko w przypadkach wyraźnie określonych w dziale VIII KPA.

## VIII.

Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 KPA, w przypadku wniosków: art. 244 § 1 KPA). Nie chodzi więc o jak najszybsze załatwienie skargi, lecz o jej załatwienie w normalnym toku czynności, bez podejmowania niepotrzebnych działań.

[28] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 322 i nast.

[29] Dz.U. Nr 5, poz. 46.

[30] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Rozporządzenie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w: Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Wyd. 1, Warszawa 2015, komentarz do § 5 Rozporządzenia, System Legalis.

Nie jest to termin ściśle określony, a jedynie termin o charakterze względnym. Naruszenie tego terminu może polegać na tym, że organ przez dłuższy czas nie dokonuje żadnej czynności i w ocenie wszystkich nie ulega wątpliwości, że minął już czas, w którym dana czynność powinna być dokonana. Termin jednego miesiąca jest terminem maksymalnym. Ma on charakter instrukcyjny, co oznacza, że jego naruszenie nie spowoduje utraty przez organ kompetencji do rozpatrzenia skargi.

Przepisy nie określają natomiast, od kiedy należy liczyć termin załatwienia skargi. W praktyce przyjmuje się – co jest rzeczą oczywistą – że termin ten liczy się od dnia otrzymania skargi przez organ właściwy do jej załatwienia. W celu usunięcia jakichkolwiek wątpliwości warto byłoby tutaj wprowadzić stosowną regulację prawną, pozwalającą precyzyjnie obliczać ten termin (np. z odesłaniem do przepisów o obliczaniu terminów w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym).

## IX.

Jeżeli chodzi o wszczęcie postępowania skargowo-wnioskowego, to zaproponować tu można pewne zmiany, np. w zakresie wprowadzenia regulacji pozwalających przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podejmować czynności materialno-techniczne w toku postępowania w sprawie skarg i wniosków, zmierzające do pozostawienia bez rozpoznania anonimowej skargi lub wniosku; wezwania wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia w przypadku skargi lub wniosku, z których treści nie można należycie ustalić ich przedmiotu; a także zwracania się do innych organów o przekazanie materiałów i wyjaśnień niezbędnych do rozpatrzenia skargi lub wniosku.

Zmiany w tym zakresie wymagałoby Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Zgodnie z obecnie obowiązującym § 8 tego Rozporządzenia, skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania (ust. 1). Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania (ust. 2). Nic nie stoi na przeszkodzie, by czynności, o których mowa w § 8 Rozporządzenia, dokonywał przewodniczący organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie organ in pleno. Przypisanie mu takich zadań jest nawet korzystne dla wnoszącego skargę/wniosek i poprzez szybkie działanie przewodniczącego może służyć ochronie jego interesów.

Czysto techniczny charakter takich czynności oraz wzgląd na zasadę szybkości są uzasadnieniem dla przyznania przewodniczącemu określonych kompetencji w tym zakresie. Podobnie jest w przypadku czynności określonych w § 9 Rozporządzenia, dotyczącym zwrócenia się przez organ właściwy do rozpatrzenia skarg i wniosków do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień wymaganych do rozpatrzenia skargi lub wniosku. Kompetencję do zwrócenia się do innego organu przekazać więc można przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, właściwemu do rozpatrzenia skargi/wniosku.

W celu skorelowania przepisów dotyczących skarg/wniosków z przepisami o petycjach można w ustawie o petycjach zaproponować jedną zmianę dotyczącą przyznania pewnych uprawnień przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Pewne czynności przewidziane przez tę ustawę dla organu rozpatrującego petycje można przekazać przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.



Chodzi o czynności adresata petycji, o których mowa w art. 5 ust. 3 tej ustawy (zwrócenie się przez adresata petycji o potwierdzenie zgody na złożenie petycji w interesie danego podmiotu) oraz czynności podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, o których mowa w art. 7 ust. 1 (pozostawienie petycji bez rozpatrzenia), art. 7 ust. 2 (wezwanie do uzupełnienia petycji zawierającej braki), art. 11 (zarządzenie łącznego rozpatrzenia petycji) oraz art. 14 tej ustawy (umieszczenie zbiorczej informacji o petycjach na stronie internetowej) – podejmuje przewodniczący organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Czynności te mają istotne znaczenie z punktu widzenia osób wnoszących petycje (a także z perspektywy samego prawa do petycji) – przeniesienie zadania z organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego na jego przewodniczącego będzie tutaj z korzyścią dla wnoszącego petycję.

## X.

Pozostaniemy jeszcze przy wszczęciu postępowania skargowo-wnioskowego. Przepisy nie określają, w jakiej formie powinna być wyrażona zgoda o której mowa w art. 221 § 3 KPA („Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą”). Postępowanie skargowo-wnioskowe jest postępowaniem uproszczonym, w związku z tym zgoda osoby trzeciej nie musi przybierać szczególnej formy. Ważne tylko, by była wyraźna. W tym zakresie – właśnie z uwagi na uproszczony charakter przedmiotowego postępowania – nie wydaje się zasadna propozycja zmian.

Zgodnie z art. 222 KPA „o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna”. Z treści pisma musi zatem wynikać negatywna ocena działalności podmiotu, na który składa się skargę. Na tym etapie postępowania należy również ustalić czy nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 233-235 KPA. Z treści pisma wynikać może również, iż organ powinien zastosować inne przepisy, np. wnoszący pismo może zarzucić organowi egzekucyjnemu przewlekłość prowadzonego postępowania egzekucyjnego; w takim przypadku pismo należy potraktować zgodnie z art. 54 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Często kwalifikacja danego pisma jako skargi czy wniosku jest niezwykle trudna. Zgodnie z § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków „jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należyście ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania”. Jeżeli więc skarga/wniosek skierowane do organu zawiera szereg ogólnych, luźnych uwag, zawiera treści ze sobą sprzeczne i nie wiadomo, czego dotyczy, wówczas należy wezwać wnoszącego na tej podstawie prawnej. Jeżeli uczyni on zadość wezwaniu (a więc jeżeli złoży wyjaśnienia lub uzupełni pismo), wówczas skarga/wniosek może być przedmiotem dalszego postępowania. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy wnoszący podanie złożył wyjaśnienia lub uzupełnił pismo, ale *de facto* nie wiadomo, czego to ponowne uzupełniające pismo dotyczy. Z punktu widzenia organu pojawia się problem, co w takim przypadku zrobić. Jak się wydaje, w takim przypadku mamy do czynienia także z „nieusunięciem braków”, o którym mowa w ww. przepisie. Nieusunięcie braków oznacza bowiem nie tylko milczenie wnioskodawcy, ale także sporządzenie odpowiedzi, z której nic nie wynika. W takiej sytuacji wnoszący pismo będzie jednak przekonany, że uczynił zadość wezwaniu i będzie oczekiwał rozpatrzenia skargi/wniosku.

## XI.

Skargi rozpatrują właściwe organy, określone w art. 229 i 230 KPA, przy czym pierwszeństwo mają przepisy szczególne. Oznacza to, że jeżeli przepisy te przewidują jakiś organ właściwy inny niż określony w art. 229 KPA, to on ma obowiązek rozpatrzyć skargę.

Pewne uwagi szczególne można wnieść w zakresie obecnie uregulowanym przez art. 229 pkt 3-5 KPA: organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

- wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy (art. 229 pkt 3 KPA);
- zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych jest rada powiatu (art. 229 pkt 4 KPA);
- zarządu i marszałka województwa jest sejmik województwa (art. 229 pkt 5 KPA).

Właściwość rady gminy i rady powiatu nie dotyczy zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji. Tutaj organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest wojewoda lub organ wyższego stopnia (art. 229 pkt 2 KPA).

Związki między jednostką organizacyjną a organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego uzasadniają potrzebę zmiany przepisów dotyczących właściwości organów rozpatrujących skargi i wnioski. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako organy kolegialne, powołane są do wykonywania zadań o innym charakterze niż organy jednoosobowe. I rzeczywiście, J. Korczak podkreśla, że realne środki oddziaływania na jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadają organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego: „rzeczywisty, ale przecież i ustawowy charakter środków oddziaływania przez organy stanowiące na samorządowe jednostki organizacyjne jest zdecydowanie mniej skuteczny i bezpośredni, niż środki znajdujące się w dyspozycji zarządów, które w myśl przepisów wszystkich ustaw ustrojowych realizują np. politykę kadrową względem ich kierowników, a zwłaszcza przewodniczących zarządów, którzy we wszystkich ustawach ustrojowych wyposażeni są w funkcję zwierzchnika służbowego nad tymi kierownikami”[31].

## XII.

Propozycje *de lege ferenda* dotyczące właściwości organów w zakresie rozpatrywania skarg powinny polegać na przekazaniu organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego właściwości do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych oraz kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

Zatem skargi dotyczące zadań lub działalności wójta powinna rozpatrywać rada gminy, zaś skargi dotyczące zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych – wójt (burmistrz/prezydent miasta). Nie dotyczyłoby to spraw określonych w art. 229 pkt 2 KPA.

Podobnie skargi dotyczące zadań lub działalności zarządu powiatu lub starosty powinna rozpatrywać rada powiatu, zaś skargi dotyczące zadań lub działalności kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych – zarząd powiatu. Nie dotyczyłoby to spraw określonych w art. 229 pkt 2 KPA.

[31] J. Korczak, op.cit., s. 388.

Zgodnie z art. 231 § 1 KPA „jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ”. Podstawowy termin przekazania sprawy ma charakter względny i oznaczono go „niezwłocznie”. Naruszenie tego terminu może polegać na tym, że organ przez dłuższy czas nie dokonuje żadnej czynności i nie ulega wątpliwości, że minął już czas, w którym dana czynność powinna być dokonana. Jednak przepis powyższy wskazuje także maksymalny termin na przekazanie skargi organowi właściwemu. Taki maksymalny termin to siedem dni. W terminie tym należy przekazać sprawę organowi właściwemu oraz jednocześnie zawiadomić o tym skarżącego, czyli podmiot wnoszący skargę (albo wskazać skarżącemu właściwy organ). Termin ten jest niezwykle krótki – z punktu widzenia praw wnoszącego skargę jest on korzystny, jednak z perspektywy organu kolegiального, do którego wniesiono skargę, a który okazał się niewłaściwy do załatwienia skargi, jest to rozwiązanie niekorzystne. Jak bowiem wyżej wskazywano, organ kolegialny działa wolniej niż organ monokratyczny, a konieczność zwołania sesji wymaga czasu. Rozwiązaniem byłoby przeniesienie kompetencji organu kolegiального do przekazywania skargi organowi właściwemu (o której mowa w art. 231 § 1 KPA) do przewodniczącego organu kolegiального. Jednak w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów[32] oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych[33] takie rozwiązanie jest wykluczone.

Rozstrzygnięcia organów kolegialnych (uchwały) są podejmowane na sesjach, a ich zorganizowanie i zwołanie wymaga czasu. W związku z tym, maksymalny termin siedmiu dni wydaje się być zbyt krótki w przypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które są organami kolegialnymi.

Przewodniczący organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kierują wpływające skargi na najbliższą sesję bez względu na jej termin. Łączyć się to jednak może z możliwością naruszenia terminu, o którym mowa w art. 231 § 1 KPA. Odpowiedzialność *de facto* spaść może na przewodniczącego, chociaż formalnie spada na organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego.

Jak się wydaje, najsensowniejszym rozwiązaniem jest wydłużenie dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego terminu z art. 231 § 1 KPA (w postępowaniu wnioskowym jest to odpowiednio art. 243 KPA); termin ten zamiast siedmiu dni, mógłby wynosić na przykład trzydzieści dni. Jak się wydaje, rozwiązanie takie jest jak najbardziej właściwe i kompromisowe – wprawdzie termin ten nie jest tak krótki, jak termin siedmiu dni (który z perspektywy wnoszącego skargę/wniosek jest odpowiedni), jednak uwzględnia również możliwości działania organu kolegiального – organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Termin trzydziestu dni byłby – podobnie jak termin siedmiu dni – również terminem maksymalnym, ale jednocześnie instrukcyjnym – naruszenie tych terminów nie pozbawia organu możliwości działania.

### **XIII.**

Postępowanie skargowe kończy się zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi i powinno zawierać elementy określone w art. 238 KPA. Postępowanie to kończy się więc nie decyzją administracyjną, a czynnością materialno-techniczną. Załatwienie sprawy powinno być niezwykle staranne: „zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę gminy powinno obowiązkowo zawierać wszystkie składniki wymienione w art. 238 § 1 KPA, w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne.

[32] Por. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 2 lutego 2021 r., PN-II.4131.5.2021.KJ.

[33] Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lutego 2019 r., III SA/Gd 1009/18.

Zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest zatem obowiązkiem organu"[34].

O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (art. 237 § 3 KPA), zaś postówie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania (art. 237 § 2 KPA).

Czynności określone w art. 237 § 2, § 3 i § 4 KPA dotyczą więc de facto zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy oraz zawiadomienia o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie (§ 4). Nie chodzi o załatwienie sprawy skargowej (której ma dokonać właściwy organ), lecz o zawiadomienia w ww. zakresie. Nie ma więc przeszkód, by czynności zawiadomienia przekazać do przewodniczącego organu jednostki samorządu terytorialnego. Przewodniczący nie załatwia bowiem skargi, a jedynie dokonuje stosownych zawiadomień. Takie rozwiązanie przyspieszyłoby postępowanie w sprawie skarg i wniosków. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że nowelizacja przyznająca takie uprawnienia przewodniczącemu jest konieczna – byłaby ona pewnym rozszerzeniem zadań przyznanych w ustawach samorządowych. Przykładowo, w zakresie ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z jej art. 19 ust. 2 zd. 1 zadaniem przewodniczącego (rady gminy) jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Z samego faktu wykonywania funkcji przewodniczącego można wywieść tylko zadania w zakresie organizowania prac rady oraz prowadzenia obrad, dlatego też nie jest możliwe przypisanie mu innych zadań.

#### XIV.

W przypadku, gdy skarga lub wniosek nie zostaną rozpoznane, wnoszącemu skargę/wniosek służy prawo wniesienia ponaglenia (art. 37 w zw. z art. 237 § 4 KPA). Nie służy natomiast w obecnym stanie prawnym skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania[35]. Skarga nie służy również na sposób załatwienia skargi/wniosku. A zatem, przepisy prawa przewidują, iż w postępowanie skargowo-wnioskowe w ogóle nie angażuje się sądu administracyjnego. Jak się wydaje jest to zasadne. Postępowanie sądowno-administracyjne jest postępowaniem kontrolnym – tak samo jak postępowanie skargowo-wnioskowe. Oba postępowania mają na celu kontrolę działalności administracji publicznej, lecz mogą być stosowane w nieco innych sytuacjach; oba postępowania wzajemnie się też uzupełniają. Podkreślenia wymaga, że chociaż w niektórych postępowaniach kontrolnych taka skarga do sądu administracyjnego występuje, to jednak zasadą jest, że nie jest dopuszczalne zaskarżenie wyniku postępowania kontrolnego do sądu administracyjnego (np. w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich).

Osoba niezadowolona z zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi nie ma więc możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na to zawiadomienie. Zawiadomienie takie nie jest bowiem decyzją administracyjną, ani także – jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym – innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[36]. Jak się wydaje, jest to słuszne i nie wymaga zmian. Co jednak może zrobić osoba niezadowolona ze sposobu rozstrzygnięcia skargi?

[34] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., II SA/Sz 23/20.

[35] Por. np. postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2009 r., II SA/Sz 566/09.

[36] Por. np. postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 14.02.2012 r., II SAB/Rz 84/11.

Intuicyjnie każdy, kto otrzyma odmowę, chce ponownie pisać do tego samego organu, który taką odmowę wydał, z prośbą o ponowne – pozytywne – rozpatrzenie sprawy. I rzeczywiście, w praktyce często zdarza się, że osoba, która otrzymała niezadowolające ją zawiadomienie, pisze ponową skargę, dotyczącą tej samej sprawy. Jest to *de facto* pismo z prośbą o ponowne zajęcie się skargą, czyli o ponowne dokonanie tych samych czynności kontrolnych. Takie ponowne pismo (ponowna skarga) może mieć różną treść. I tak, mogą się w niej znaleźć argumenty zawarte w poprzedniej skardze; wnoszący nie musi przytaczać nowych argumentów. W takim przypadku można zastosować art. 239 § 1 KPA o treści: „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”. Wskazana norma zawiera uprawnienie dla organu – może on podtrzymać swoje poprzednie stanowisko, ale nie musi; może bowiem ponownie rozpatrzyć sprawę. To organ decyduje, co w tym przypadku zrobić.

## XV.

W literaturze podkreśla się, że art. 239 § 1 KPA będzie znajdować zastosowanie do skarg tzw. pieniaczy, a zatem w sytuacjach, gdy skarżący w sposób uporczywy ponawia skargi niezawierające żadnych nowych treści, nie przyjmując do wiadomości przyczyn odmownego załatwienia skargi[37]. Na pewno w takich sytuacjach art. 239 § 1 KPA będzie mógł być zastosowany. Jednak nie tylko. Można go bowiem wykorzystać także wówczas, gdy nie mamy do czynienia z pieniaczem, a ponowna skarga po prostu nie zawiera żadnych nowych okoliczności/dowodów/faktów itd.

Przepis art. 239 KPA został zmieniony przez art. 1 pkt 29 lit. a ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r.[38], z dniem 11 kwietnia 2011 r. W poprzednim stanie prawnym, w sytuacji, gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia uznana została za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ mógł w odpowiedzi na tę skargę, podtrzymać swoje poprzednie stanowisko. W tym brzmieniu – jak podkreśla A. Korzeniowska-Polak – art. 239 KPA realizował zasadę: jedna skarga-jedna odpowiedź. Pozwalało to na uzyskanie przez skarżącego informacji: ktoś skargę przeczytał, ktoś zastanowił się nad jej treścią i opisywanym zagadnieniem, porównał z tym, co napisano wcześniej[39]. W nowym, aktualnym stanie prawnym, skarżący wnosząc ponowną skargę, może nic nie otrzymać. W takim przypadku niezadowolony skarżący jeszcze wzrośnie, a nie zmaleje. Zatem wbrew intencjom projektodawcy – nowe brzmienie art. 239 KPA (od 11 kwietnia 2011 r.) przyczynia się do wzrostu liczby skarg pieniaczyczych, a nie ich zmniejszenia. Można więc postulować kolejną zmianę art. 239 – tak, by zrealizować zasadę jedna skarga – jedna odpowiedź, przy czym przy kolejnych skargach kierowanych do organu kolegiального (np. do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego) nie należałoby „angażować” całego organu, a jedynie jego przewodniczącego.

## XVI.

W postępowaniu skargowo-wnioskowym nie ma terminów, które ograniczałyby prawo składania skarg i wniosków. Brak także ograniczeń ilościowych – skargi i wnioski mogą być składane wielokrotnie w tym samym przedmiocie, jak też przez tego samego skarżącego[40].

[37] H. Knysiak-Sudyka, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, s. 1381.

[38] Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18.

[39] A. Korzeniowska-Polak, op.cit., s. 144.

[40] H. Knysiak-Sudyka, op.cit., s. 1362.

Może się więc zdarzyć w praktyce, że jedna osoba składa większą liczbę pism-skarg (kilkanaście/kilkadziesiąt/kilkaset). W przepisach prawa brak jest rozwiązań, jak należy postępować w przypadku, gdy jednocześnie lub w zbliżonym czasie jedna osoba składa większą liczbę skarg. Zdarza się, że wnoszący skargę działa w złej wierze i wnosi skargi w takiej liczbie np. na osobę, z którą pozostaje w konflikcie (urzędnika lub osobę pełniącą funkcję danego organu). Może się zdarzyć, że duża liczba skarg dezorganizuje funkcjonowanie podmiotu, który skargi ma rozpatrzyć.

Skargi takie powinny być rozpatrzone. W niektórych przypadkach rozpatrywanie takich skarg – z uwagi na ich przedmiot – można ze sobą połączyć. Jednak składanie skarg w takiej liczbie i w takich okolicznościach może być uznane za nadużycie prawa do skargi. Kwestia ta powinna być określona przez przepisy prawa. Jeżeli jednak przepisy prawa pozwalałyby na odmowę rozpatrzenia skargi w ww. sytuacjach, wówczas konieczna byłaby sądowa kontrola takiej odmowy.

Problem nadużycia prawa w orzecznictwie sądowym był rozpatrywany w zakresie prawa do informacji publicznej. Sama duża liczba wniosków złożonych przez dany podmiot nie może być podstawą do uznania, że mamy do czynienia z nadużyciem prawa do informacji publicznej.[41] W odniesieniu do informacji publicznej w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że podstawowym celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest niewątpliwie społeczna kontrola władzy publicznej. Jednak, gdy rzeczywistą intencją skarżącego występującego z wnioskiem zdają się być inne względy, a jako takie nie zasługują one na aprobatę, to w takim przypadku stanowią one przejaw nadużycia prawa do informacji publicznej[42]. Uwagi te odnieść można jednak także do skarg, wniosków i petycji. W praktyce może dochodzić do nadużywania prawa do składania skarg/wniosków – po to tylko, by realizować cele, które nie wynikają ani z Konstytucji RP (art. 63), ani z przepisów ustawowych, zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Zachowanie podmiotu wnoszącego skargę/wniosek powinno być w każdym przypadku oceniane indywidualnie; nie tylko w kontekście uprawnienia do składania skargi, wniosku czy petycji, ale w konkretnych sytuacjach należy również uwzględniać nadrzędne wobec niego zasady i wartości.

Nadużycie prawa do wniesienia skargi/wnioski może polegać na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne/wspólne (z tego też powodu powyżej zamieszczono uwagi o tym dobru), jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów, pewności prawa, pewności działania organów działających w imieniu państwa itp. Celem przepisów o skargach i wnioskach nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione.

## **XVII.**

### **Podsumowanie**

Problematyka skarg i wniosków jest w praktyce administracyjnej czymś oczywistym; trudno sobie wyobrazić, by tych przepisów nie było. Od 2015 r. występują także petycje, które jednak mają – jak się wydaje – w praktyce mniejsze znaczenie. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego były wielokrotnie zmieniane, szczególnie od 2017 r. Zmiany te dotknęły także przepisów o skargach i wnioskach. Jednak zmiany przepisów skargowo-wnioskowych nie były tak daleko idące jak zmiany ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

[41] Tak: NSA w wyroku z dnia 8 października 2020r. I OSK 1969/18 opubl. w CBOSA.

[42] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 maja 2022 r., II SA/Łd.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono pewne konieczne propozycje zmian, które byłyby ułatwieniem dla organów administracji publicznej. Co więcej, od lat postulaty zmian przepisów skargowo-wnioskowych są podnoszone przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Niestety, nie udaje się ich wdrożyć. Zmiany powinny iść w kierunku racjonalizowania i zwiększania efektywności przepisów skargowo-wnioskowych. Nie należy się bać stosownych zmian. Niektórzy uważać pewnie będą, iż proponowane w niniejszym opracowaniu zmiany godzić mogą w prawa jednostki – człowieka. Nic bardziej błędnego. Racjonalizacja czy zwiększenie efektywności może tym prawom tylko się przysłużyć. Podkreślenia wymaga również, iż jednostka ma szereg innych instytucji prawnych do obrony swoich wolności i praw.

## Literatura:

- Bąkowski T., Pod „brandem” k.p.a. i poza nim, Gdańskie Studia Prawnicze z 2020 r., nr 2
- Gajewski S., Jakubowski A., Rozporządzenie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w: Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz, Wyd. 1, Warszawa 2015, komentarz do § 5 Rozporządzenia, System Legis.
- Gronkiewicz A., Postępowanie w sprawie skarg i wniosków, w: System Prawa Administracyjnego Procesowego, tom IV Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne, pod red. A. Matana, Warszawa 2021.
- Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012.
- Jaśkowska M., komentarz do art. 225 KPA, (w:) M. Jaśkowska, M. Willbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex/el. 2022
- Koralewska-Pietrzak K., Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek actio popularis, Przegląd Prawa Publicznego, nr 7-8/2010, s. 64.
- Korczak J., Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A., pod red. J. Niczyporka, Lublin 2010
- Korzeniowska-Polak A., Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2021
- Łętowski J., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 322 i nast.
- Przybysz P., Nauka prawa administracyjnego a człowiek, w: Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza, pod red. A. Matana, Warszawa 2022
- Stawrowski Z., Prawo naturalne a ład polityczny, Kraków-Warszawa 2006
- Wierzbica A., Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji, Gdańskie Studia Prawnicze 2020, nr 1
- Wójcicka E., Actio popularis w prawie polskim, Państwo i Prawo, nr 11/2015.
- Zięba-Zatucka H., Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego, Samorząd Terytorialny nr 4/2011.

## O AUTORZE

**Grzegorz Krawiec** – ukończył studia prawnicze na WPIA UŚI w Katowicach, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni. Stopień doktora habilitowanego nadany mu został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 26 września 2018 r. na podstawie pracy „Koncepcje petycji a prawo administracyjne”, Warszawa 2015. Profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wieloletni praktyk administracyjny (m.in. jako członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie). Obecnie główny specjalista w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Autor i współautor wielu publikacji, dot. europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i innych, w tym także współautor Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego.*

.....  
Warszawa, grudzień 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl