Tomasz Moll

Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej

Słowa kluczowe: skarga, zasada praworządności, postępowanie administracyjne

Keywords: complaint, law and order rule, administrative proceedings

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli, jaką odgrywa instytucja skargi, o której mowa w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz w art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Jednym z istotniejszych przedmiotów skargi może być naruszenie praworządności. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogiczny przepis jest zawarty również w art. 6 k.p.a., a także w art. 120 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać wyłącznie na podstawie prawnej, a przepisy prawne określają ich zadania i kompetencje, tryb postępowania, wytyczając tym samym granice ich aktywności. Obowiązkiem organów władzy publicznej jest zatem przestrzeganie prawa, co oznacza możliwość podejmowania jakiegokolwiek działania wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującej normy.

Summary

Constitutional entitlement to bring complaints as the form of the public inspection

The object of this dissertation is to present the role of institution of complaint referred to in Art. 63 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2nd, 1997 and in Art. 227 of the act of June 14th, 1960 – Administrative Procedure Code. One of the more significant objects of complaints can be the violation of law and order. In accordance with Art. 7 of the Constitution, public authorities shall be acting on the basis and within the

limits of the law. Similar rule is also included in Art. 6 of Administrative Procedure Code and also in Art. 120 of the act of August 29th, 1997 – Tax Ordinance. In a democratic country governed by law, public authorities can only be established on a legal basis and legal regulations will specify their tasks and competences, mode of conduct, and define the limits of their activities. The obligation of public authorities is therefore abiding the law, which means undertaking any activities solely on the basis and within the binding legal standards.

I.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie wybranych zagadnień dotyczących instytucji skargi, o której mowa w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz w art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego².

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej pojmuje prawo do składania petycji (podań, żądań), wniosków (propozycji) i skarg szeroko, przewidując, iż nie jest ono ograniczone tylko do obywateli, lecz może korzystać z niego każdy. Ze środków tych można korzystać zarówno w celu ochrony interesu publicznego (podyktowanego względami społecznymi, dobrem ogółu), w celu obrony własnego interesu, a także interesu innej osoby za jej zgodą.

Petycje, wnioski i skargi mogą być adresowane do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w ramach zadań im zleconych z zakresu administracji publicznej. Prawo do składania petycji, wniosków i skarg stanowi jeden ze środków oddziaływania społeczeństwa na działalność władzy publicznej³.

Skarga jest społeczną formą kontroli wobec administracji, przeprowadzaną na wniosek, co oznacza, iż wszczęcie takiego postępowania może zo-

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

² Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwana dalej k.p.a.

³ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, wyd. IV, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013).

stać zainicjowane wyłącznie poprzez czynność podmiotu nienależącego do struktury organizacyjnej, której skarga dotyczy. Nie istnieje zatem możliwość wszczęcia postępowania skargowego z urzędu.

Jak podkreślono w doktrynie prawa konstytucyjnego, „wniesienie petycji, wniosku czy skargi otwiera postępowanie, którego trybu Konstytucja nie reguluje, uznając słusznie, że nie są to materie konstytucyjne. Tryb ich rozpatrywania określa więc ustawa”⁴, którą jest Kodeks postępowania administracyjnego (dział VIII skargi i wnioski). Art. 221 § 1 k.p.a. stanowi, iż zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami działu VIII tej ustawy.

Wspomnieć należy, że już Konstytucja marcowa stanowiła w art. 107, iż obywatele mieli prawo wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych.

Zgodnie z art. 86 Konstytucji z 1952 r.⁵ obywatele mieli prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami (ust. 2). Odwołania, skargi i zażalenia powinny być rozpatrywane szybko i sprawiedliwie. Winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażeń obywateli, mieli być pociągnięci do odpowiedzialności (ust. 3). Art. 86 Konstytucji z 1952 r. utrzymany został w mocy do dnia 16 października 1997 r., na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁶.

Dokonując porównania uchylonego art. 86 Konstytucji z 1952 r. i obowiązującego art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, można za Z. Janowiczem wskazać trzy nowości: 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, wyodrębnia znane od dawna na gruncie zachodnioeuropejskim „prawo pe-

⁴ Ibidem.

⁵ Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.), zwana dalej Konstytucją z 1952 r.

⁶ Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426 ze zm.

tycji”, 2) wnoszenie petycji, wniosków i skarg w interesie innej osoby obwarowane jest wymogiem uzyskania jej zgody, 3) wnoszenie petycji, wniosków i skarg do „organizacji i instytucji społecznych” musi pozostawać w związku z wykonywanymi przez te podmioty zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej⁷.

Zauważyć również należy, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa prawo skargi „[...] dokładniej przejmując z kodeksu postępowania administracyjnego niektóre rozwiązania i zmieniając inne. [...] W porównaniu do poprzedniej Konstytucji rzuca się jednak w oczy brak takich pojęć jak «uwzględnienie» czy «załatwienie» (por. art. 9 oraz 86 Konstytucji w brzmieniu z 1976 r.). Do pewnego stopnia jest to osłabienie prawnego waloru [...] wniosków [...]”⁸, bowiem rozpatrzenie (zapoznanie się ze stanem faktycznym, określenie prawnych następstw i sposobów rzeczowego załatwienia) zmierza jedynie do załatwienia sprawy, nie przesądza jednak o jej merytorycznym załatwieniu⁹.

II.

Analiza skargi wymaga również odniesienia się do instytucji wniosku i petycji.

Istotą skargi jest wystąpienie do organów państwowych, samorządowych i organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone przez państwo w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą, z pismem zawierającym uwagi o krytycznym charakterze. Natomiast istotą wniosku nie jest krytyka, lecz przedstawienie uwag, które zdaniem podmiotu występującego z takim pismem mogą przyczynić się do poprawienia funkcjonowania aparatu wykonującego zadania publiczne oraz podnieść jakość prawa w tym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być

⁷ Z. Janowicz, *Komentarz do art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, <http://lponline.lexpolonica.pl> (21.06.2013).

⁸ J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*” 2003, XLII, s. 117.

⁹ Ibidem, s. 117.

w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Do wniosków mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące skarg (art. 230, 237 § 1 i 2 i art. 238 k.p.a.).

Jak słusznie podkreśla B. Banaszak, zarówno skarga, jak i wniosek to powszechnie dostępne formy działania prawnego zawierające żądanie rozpatrzenia i załatwienia ich przez organ państwowy. Ich celem jest ochrona nie tylko praw podstawowych, ale wszelkich praw i interesów indywidualnych, grupowych i interesu ogółu, dążąc do zmian w funkcjonowaniu lub organizacji organów państwowych i samorządowych lub do zmian stanu prawnego. Skarga i wniosek stanowią uzupełnienie środków ochrony wolności i praw konstytucyjnych, jednakże ich nie zastępują¹⁰.

Odnosząc się do petycji, w pierwszej kolejności zauważyć należy, iż w przeciwieństwie do skarg i wniosków nie została ona dotychczas uregulowana w drodze ustawy. Prawo petycji należy analogicznie jak prawo skargi i wniosku do kategorii praw politycznych, o czym przesądza jego umieszczenie w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne” rozdziału II Konstytucji¹¹. Jak przyjmuje się w doktrynie, złożenie petycji rodzi po stronie jej adresata obowiązek rozpatrzenia przedmiotu petycji oraz udzielenia odpowiedzi podmiotowi korzystającemu z tego środka¹². Petycja ma charakter uzupełniający, ponieważ w sytuacji, gdy inne środki ochrony wolności i praw okażą się bezskuteczne, zawsze można skorzystać z prawa petycji¹³.

Jak zostało podkreślone wyżej, instytucja petycji nie została uregulowana ustawowo, w związku z czym w przeciwieństwie do skargi i wniosku ustawodawca nie wprowadził przedmiotowej definicji petycji. Posiłkując się słownikiem języka polskiego, petycja oznacza „pismo, zwykle zbiorowe, z jakąś

¹⁰ B. Banaszak, *Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX, 2012, <https://borg.wolterskluwer.pl> (10.07.2013).

¹¹ H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, <http://www.isp.org.pl/petycje,740.html> (10.07.2013).

¹² P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003, s. 110.

¹³ Por. K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, 2008, s. 2, <http://www.isp.org.pl/petycje,740.html> (10.07.2013).

prośbą, kierowane do władz lub osób na wyższym stanowisku; prośba, podanie”¹⁴. Wydaje się, iż użycie przez prawodawcę nazwy „petycja” obok „skargi” i „wniosku” nakazuje przyjąć, jakoby każde pismo skierowane do podmiotów wykonujących zadania publiczne, które nie jest treściowo – w znaczeniu przedmiotowym – tożsame ze skargą bądź wnioskiem, należy traktować jako petycję.

W państwach demokratycznych petycja jest środkiem, za pomocą którego jednostka lub grupa osób zwraca się do organu władzy publicznej¹⁵. „Może ona zawierać elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do niego lub działań leżących w interesie osób trzecich lub w interesie społecznym. Petycja może zawierać także pytanie skierowane do organu władzy publicznej”¹⁶.

III.

W myśl art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

W świetle art. 227 k.p.a. przedmiot skargi należy traktować szeroko, bowiem ustawodawca używając zwrotu „w szczególności”, posłużył się jedynie przykładowym wyliczeniem. Zatem przedmiotem skargi mogą być wszelkie czynności prawne o charakterze generalnym i indywidualnym, czynności faktyczne, a także zaniechanie właściwych organów lub ich pracowników¹⁷.

Zaniechanie oznacza niepoprawną realizację zadań publicznych, będącą wynikiem braku dbałości, czy też niestaranności organów albo ich pracowników. Istotą dbałości o należyte wykonywanie zadań jest stworzenie

¹⁴ E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 655.

¹⁵ B. Banaszak, op.cit.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Z. Janowicz, *Komentarz do art. 227 Kodeksu...*

gwarancji, która z jednej strony zapewni należytą troskę o dobro obywateli, a z drugiej przyczyni się do możliwie najpełniejszego urzeczywistnienia celów administracji publicznej. Zaniechanie występuje wówczas, gdy właściwy organ administracji publicznej lub jego pracownik zachowuje się w określonym miejscu i czasie w sposób odbiegający od właściwego dla niej miernika staranności. Zaniechanie, jak się wydaje, powinno być oceniane przez pryzmat dokładności, pieczołowitości i sumienności działania podmiotu administrującego. Podkreślić należy, iż zaniechanie to nieprawidłowość, z wyłączeniem jednak sytuacji, w których dochodzi do naruszenia praworządności lub interesów skarżących czy też do przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw. Do zaniechania, jak się wydaje, może dochodzić w szczególności przy stosowaniu zasad ogólnych, czego przykładem może służyć art. 11 k.p.a., w myśl którego organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Jak słusznie podkreślono w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r.¹⁸: „Organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału dowodowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, w szczególności, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za udowodnione”. Natomiast w sytuacji, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy, wówczas zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana. Wszelkie okoliczności i zarzuty podniesione przez stronę, a szczególnie te, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, muszą być rzetelnie omówione i wnikliwie przeanalizowane przez organ rozpatrujący sprawę¹⁹.

Nienależyte wykonywanie zadań oznacza błędne, mylne, nieprawidłowe, wadliwie działania podczas ich realizacji. Wydaje się, iż nienależyte wykonywanie zadań może wystąpić na gruncie przepisów o uznaniu administra-

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Po 58/11, LEX nr 795691.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Op 556/10, LEX nr 749812; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 524/11, LEX nr 993332; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Bd 155/12, LEX nr 1136816.

cyjnym (władza dyskrecjonalna) rozumianym jako uprawnienie organów władzy publicznej do podejmowania aktów administracyjnych w sposób swobodny, czyli na podstawie wyrażonej w przepisie prawa, dysponując jednak dowolnością wyboru między przewidzianymi prawem wariantami rozstrzygnięcia. Nie oznacza to, iż organy władzy publicznej podejmują w ramach uznania administracyjnego rozstrzygnięcia w sposób nieskrępowany żadnymi zasadami, wręcz przeciwnie, organ powinien w takim przypadku mieć na uwadze w szczególności zasady słuszności i sprawiedliwości społecznej. „Interpretując przepisy prawa nie należy kierować się tylko jednym pojedynczym przepisem, ale należy go interpretować w powiązaniu z ogólnymi celami ustawodawcy [...], inaczej mówiąc, dokonując wykładni przepisów należy uwzględnić ich kontekst językowy, systemowy, społeczny, aksjologiczny oraz cel przepisów”²⁰.

Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 21 listopada 2011 r.²¹: „Decyzje podejmowane w ramach uznania administracyjnego pozostają pod kontrolą Sądu, ale zakres tej kontroli jest ograniczony – sąd administracyjny bada zgodność z prawem, nie wnika natomiast w celowość wydania decyzji i objętego nią rozstrzygnięcia. Z tego względu kontrola sądowa takich decyzji zmierza do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami, tak że nie można mu postawić zarzutu dowolności. By uniknąć tego zarzutu, organ winien rozważyć wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sprawy, a następnie wykazać jakie powody przemawiały za takim a nie innym rozstrzygnięciem. To, że decyzja ma charakter uznaniowy nie zwalnia organu administracji od respektowania przy jej podjęciu procedur i zasad określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego”.

A zatem w przypadku uznania administracyjnego organ zobowiązany jest do przeprowadzenia pełnego i wyczerpującego postępowania dowodowego, czego rezultatem jest decyzja obejmująca wyczerpujące ustosunkowa-

²⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 773/07, LEX nr 419061.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1625/2011, Lex Polonica nr 3941705.

nie się do wszystkich – a w szczególności podniesionych przez stronę – okoliczności sprawy.

Niewyjaśnienie bowiem wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy oraz nieuzasadnienie decyzji w sposób prawidłowy stanowi naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego, co stwarza podstawę do uchylenia takiego aktu administracyjnego przez właściwy organ²².

Naruszenie praworządności. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogiczny przepis jest zawarty również w art. 6 k.p.a., a także w art. 120 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²³. Państwo prawa oznacza ograniczenie władzy publicznej oraz związanie jej organów przepisami prawa²⁴. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać wyłącznie na podstawie prawnej, a przepisy prawne określają ich zadania i kompetencje, tryb postępowania, wytyczając tym samym granice ich aktywności. Obowiązkiem organów władzy publicznej jest zatem przestrzeganie prawa, co oznacza możliwość podejmowania jakiegokolwiek działania wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującej normy²⁵.

Obowiązek prokonstytucyjnej wykładni i stosowania prawa spoczywa również na organach administracji publicznej. Podstawą wszystkich działań w sferze orzekania „[...] nie jest przepis, lecz norma prawna dekodowana w drodze wykładni (operacji myślowej, w której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów)”²⁶.

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, iż organy władzy publicznej obowiązane są do legalnego działania, co oznacza przestrzeganie

²² Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1419/2011, LexPolonica nr 3891988.

²³ Dz.U. 2012, poz. 749 ze zm.

²⁴ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 37.

²⁵ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*

²⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Op 391/07, LEX nr 516639.

wszystkich obowiązujących je źródeł prawa, nie tylko powszechnie obowiązującego, lecz także norm o charakterze instrukcyjnym²⁷.

Interes skarżącego (skarżących) powinien być rozumiany szeroko (zarówno jako interes prawny, jak i faktyczny), nie sposób bowiem twierdzić, jakoby skarga miała służyć ochronie wyłącznie interesu prawnego stanowiącego podstawę do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego innego niż postępowanie skargowe²⁸.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, „[...] istotę interesu prawnego należy upatrywać w jego związku z konkretną normą prawa materialnego. Może to być norma należąca do każdej gałęzi prawa (nie tylko do prawa administracyjnego), na podstawie której w postępowaniu administracyjnym określony podmiot w określonym stanie faktycznym może domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków bądź żądać przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności w celu ochrony jego sfery praw i obowiązków przed naruszeniami dokonanymi tym aktem i doprowadzenia tego aktu do stanu zgodnego z prawem. Dla stwierdzenia więc interesu prawnego wymagane jest ustalenie owego związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, związku polegającego na tym, że akt stosowania tej normy (decyzja administracyjna) może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego”²⁹. Ponadto podkreśla się, że interes prawny powinien być indywidualny, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniały zastosowanie normy prawa materialnego³⁰.

²⁷ J. Borkowski, *Komentarz do art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 856. Jak podkreślono w wyroku NSA z dnia 19 lipca 1982 r., sygn. akt II SA 760/82, LexPolonica nr 296861: „Wprawdzie Minister Rolnictwa regulował od lat zarządzeniami wewnętrznymi zasady dysponowania gruntami Państwowego Funduszu Ziemi w drodze dzierżawy, jednakże dyspozycja naczelnika gminy, z kim zawrzeć umowę dzierżawy, nie jest decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i nie podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prawdopodobnie natomiast postępowanie organów administracji w tym zakresie może być przedmiotem skarg obywateli (Dział VIII k.p.a.)”.

²⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 445.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2002 r. II SA 4000/2001, niepubl.

³⁰ Uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 24 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 919/2004, LexPolonica nr 387073; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 4000/2001,

Natomiast interes faktyczny zachodzi wtedy, gdy dana osoba jest bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednakże nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji³¹.

Przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw oznacza niewywiązywanie się organów z zawartej w art. 12 k.p.a. zasady szybkości i ograniczonego formalizmu, w myśl której organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (§ 1). Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (§ 2).

Przewlekłość postępowania występuje wówczas, „[...] gdy organ podejmuje czynności w toku postępowania w sposób nieefektywny lub pozorny, nie przekraczając jednocześnie terminu załatwienia sprawy (najczęściej będą to przypadki nieuzasadnionego korzystania z możliwości wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy)”³².

Zasada szybkości i ograniczonego formalizmu ma swoje rozwinięcie w artykułach od 35 do 38 k.p.a. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.). Natomiast niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2 k.p.a.). Co do zasady³³ załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch mie-

niepubl.; wyrok NSA z dnia 29 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1501/99, LEX nr 48196.

³¹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt III AZP 26/95, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 5, dodatek poz. 51.

³² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/Bk 15/2012, LexPolonica nr 3994356.

³³ Przepisy szczególnie mogą określać inne terminy niż określone w § 3 (art. 35 § 4 k.p.a.).

sięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.).

Jak podkreśla się w orzecnictwie, zasada szybkości postępowania jest współzależna z zasadą prawdy obiektywnej, która wyraża się w obowiązku organu do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Zestawiając ze sobą te dwie zasady, wydaje się, iż postulat szybkości postępowania nie może niweczyć obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz dokładnego wyjaśnienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela, w szczególności obowiązku zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego oraz oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego czy dana okoliczność została udowodniona³⁴.

Zasada szybkości i ograniczonego formalizmu nie oznacza jednak nakazu załatwienia sprawy od ręki, lecz tak szybko, jak to jest możliwe. Okoliczności różnego rodzaju mogą bowiem powodować niemożność natychmiastowego załatwienia sprawy, co może wynikać np. z obowiązku załatwiania spraw według kolejności wpływu³⁵.

IV.

W świetle art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres możliwych podmiotów, na których działalność można wnieść skargę, jest bardzo szeroki, obejmuje bowiem organy władzy publicznej³⁶ oraz organizacje i instytucje społeczne.

Skargi mogą być zatem składane do wszelkich organów władzy państwowej (Sejmu i Senatu, sądów, administracji rządowej centralnej i terenowej), organów samorządowych (w szczególności samorządu terytorialnego), organów państwowych i samorządowych (komunalnych) jednostek organizacyj-

³⁴ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 711/2011, LexPolonica nr 2520796; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 942/2011, LexPolonica nr 3959982.

³⁵ P. Przybysz, op.cit., s. 71.

³⁶ Jak stwierdzono w orzeczeniu TK z dnia 25 lutego 1992 r., sygn. akt K. 4/91, OTK 1992/I poz. 2: „[...] obowiązek «przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej» obejmuje niewątpliwie także funkcję ustawodawczą Sejmu, w tym obowiązek formułowania przepisów w stanowiących ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji RP”.

nych (przedsiębiorstw, zakładów i in.), organów organizacji społecznych³⁷, jak również innych podmiotów, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do realizacji zadań publicznych.

Skargi mogą więc dotyczyć każdej jednostki organizacyjnej aparatu państwowego w kraju i za granicą, niezależnie od prowadzonej działalności (np. typowo administracyjnej, oświatowej, kulturalnej czy gospodarczej). Podmiotami, których skarga może dotyczyć, są również zakłady administracyjne, agencje, fundacje prawa publicznego oraz fundusze państwowe mające osobowość prawną³⁸.

Z całą mocą należy podkreślić, iż krąg podmiotów, których działalności dotyczyć może skarga, nie obejmuje prywatnych pracodawców³⁹. Zgodnie z art. 41 ust. 6 ustawy z dnia 1 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych⁴⁰ w przypadku nieumieszczenia pracownika przez płatnika składek w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, za które jest przewidziany obowiązek opłacania składek na FEP, przysługuje pracownikowi skarga do Państwowej Inspekcji Pracy.

Skarga w przedmiocie nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze jest bowiem środkiem prawnym powodującym wszczęcie postępowania administracyjnego, a wnoszący ją pracownik ma status strony w postępowaniu prowadzonym przez państwowego inspektora pracy.

³⁷ Z. Janowicz, *Komentarz do art. 221 Kodeksu postępowania...*

³⁸ M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do art. 224 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013); G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Komentarz do art. 224 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 104–269*, LEX 2010, wyd. III, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013).

³⁹ Jak stwierdzono w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2011 r. (sygn. akt IV SA/Gl 524/10), LEX nr 687544: „Pracodawca nieumieszczający danego pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie należy do podmiotów, które objęte są postępowaniem skargowym inicjowanym w trybie art. 221 i nast. k.p.a.”

⁴⁰ Dz.U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.

V.

Prawo do złożenia skargi gwarantowane przez art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje każdemu, kto znajduje się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to przysługuje zatem zarówno obywatelom polskim, jak i obywatelom innych państw oraz osobom niemającym obywatelstwa żadnego państwa⁴¹.

Zdolność skargową mają zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Wydaje się, iż do kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi zaliczyć należy organizacje społeczne (zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne), jak również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Uprawnienie do złożenia skargi należy rozumieć szeroko, a zatem legitymacją taką cieszą się wszelkie bez wyjątku⁴² podmioty prawa, niezależnie czy posiadają one interes prawny w danej sprawie, czy nie⁴³.

Pewne ograniczenie w zakresie legitymacji skargowej dotyczy podmiotów realizujących zadania publiczne, z tym że jak się wydaje, mogą one korzystać z uprawnienia do wniesienia skargi wówczas, gdy zajmują pozycję podmiotu administrowanego⁴⁴. Jak podkreślono w orzecznictwie TK, fakt powierzenia określonego podmiotowi prywatnemu określonych usług związanych z realizacją zadań publicznych nie może oznaczać automatycznego pozbawienia tego podmiotu legitymacji skargowej, ponieważ podmiot

⁴¹ P. Przybysz, op.cit., s. 440.

⁴² Por. E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 321.

⁴³ Jak zauważono w wyroku NSA z dnia 7 stycznia 2002 r. (sygn. akt IV SAB 105/2001), LexPolonica nr 2281975: „1. Brak przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym, stanowi przeszkodę do wszczęcia postępowania, co w konsekwencji nie powoduje stanu bezczynności organu, do którego skierowano żądanie, a to z kolei, powoduje niemożność uznania skarżącego za podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). 2. Podmiot nie mający interesu prawnego w danej sprawie, nie może skutecznie (w świetle przepisów prawa) dochodzić swych praw, opierając swoje roszczenia na zarzucie bezczynności organów. W takiej sytuacji pozostaje jedynie możliwość składania skarg i wniosków, które są rozpatrywane na zasadach określonych przepisami działu VIII k.p.a.”

⁴⁴ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Komentarz do art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] eidem, op.cit.

prywatny, który w ramach prowadzonej działalności gospodarczej *świadczy* w pewnym okresie określone usługi na rzecz państwa *ściśle* związane z wykonywaniem decyzji władczych, nie traci przez to charakteru podmiotu prywatnoprawnego⁴⁵.

VI.

Postępowanie skargowe inicjowane jest wyłącznie na skutek złożenia skargi, nie można bowiem tego postępowania wszcząć z urzędu.

Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości (art. 223 § 1 k.p.a.). Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje w art. 229 na zasadzie domniemania organy właściwe do rozpatrywania skarg, przepisy szczególne rangi ustawowej⁴⁶ mogą jednak określać inne organy właściwe do rozpatrywania skarg.

Art. 228 k.p.a. nakazuje składanie skarg do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Skargę należy zatem wnieść bezpośrednio do organu właściwego do jej rozpatrzenia, a nie za pośrednictwem organu, którego ten środek prawny dotyczy, jak ma to miejsce w przypadku np. odwołania od decyzji. W sytuacji gdy organ, do którego skargę wniesiono, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając o tym równocześnie skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231 k.p.a.)⁴⁷. Podkreślić należy, iż pracownik organu państwowego, pracow-

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., sygn. Akt SK 54/2008, OTK ZU 2009/SA poz. 69.

⁴⁶ Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 564.

⁴⁷ „1. Przepis art. 229 k.p.a., stanowiący podstawę wydania przez organ gminy kwestionowanej uchwały zawiera tylko pomocnicze określenie właściwości organów do rozpatrywania skarg. Pierwszeństwo w określeniu tej właściwości mają przepisy odrębne, a dopiero w ich braku mają zastosowanie przepisy art. 229 k.p.a. Treść pisma nazwanego skargą lub wniesionego w trybie skargowym podlega ocenie według przepisów właściwych dla sprawy, której dotyczy, np. art. 28, 61 § 3, 63 § 2 k.p.a. W przypadku takiej skargi nie powstaje właściwość organu do jej rozpatrzenia w rozumieniu art. 229 lub 230 k.p.a., lecz właściwość

nik samorządowy oraz organu organizacji społecznej winny niewłaściwego i nieterminowego załatwiania skarg i wniosków podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa (art. 223 § 1 k.p.a.).

Art. 232 k.p.a przewiduje dwa wyjątki od zasady przestrzegania właściwości przez organ, do którego skierowano skargę⁴⁸.

W myśl pierwszego wyjątku organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, z zastrzeżeniem, iż skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu.

Natomiast drugi wyjątek dotyczy skargi na pracownika, która może zostać przekazana do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia. W przypadku skorzystania przez organ właściwy do rozpatrzenia skargi z ustawowego wyjątku od zasady przestrzegania właściwości ciąży na nim również obowiązek równoczesnego zawiadomienia skarżącego o przekazaniu skargi.

W doktrynie podkreśla się, iż użyty przez ustawodawcę zwrot rozpatrzenie skargi dotyczy czynności przygotowawczych zmierzających do ustalenia treści i przedmiotu skargi, jak również przygotowania materiału niezbędnego do załatwienia sprawy, natomiast załatwienie skargi polega na podjęciu środków mających na celu zakończenie postępowania skargowego oraz na zawiadomieniu skarżącego o wynikach jej załatwienia zgodnie z art. 238 k.p.a.⁴⁹. Jak stwierdzono w postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 18 lu-

te ustala się stosownie do art. 236 k.p.a. 2. Jeżeli strona skarżąca uważała, że niektóre z elementów rozpatrywanych przez nią skarg mieszczą się w zakresie jej właściwości kontrolnych, to powinna była elementy te wyłączyć z treści skargi i po ustaleniu, że nie dają one podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego albo postępowania sądowego, rozpatrzyć je w trybie skargowym uregulowanym w k.p.a. Tymczasem, Rada Gminy rozpatrzyła skargi w pełnym zakresie, ingerując w sferę zastrzeżoną dla innego organu” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 2487/2003, LexPolonica nr 2138977).

⁴⁸ Por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Komentarz do art. 232 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] eidem, op.cit.

⁴⁹ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 143; G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz do art. 232 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] eidem, op.cit.

tego 2010 r.⁵⁰, postępowanie skargowe to odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji, w wyniku którego nie wydaje się żadnych rozstrzygnięć, a jedynie zawiadamia się o sposobie załatwienia skargi, tj. o podjętych działaniach zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczyną skargi bądź o przyczynach uznania skargi za bezzasadną.

VII.

Do formy, w jakiej skargi mogą być wnoszone, nie ma zastosowania art. 63 § 1 k.p.a.⁵¹, bowiem zawarte w nim wyczerpujące wyliczenie sposobów wnoszenia podań – żądań, wyjaśnień, odwołań, zażaleń – nie obejmuje tego środka społecznej kontroli działalności administracji publicznej.

Problematyka przyjmowania skarg jest przedmiotem regulacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵², które w § 5 stanowi, iż skargi mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Odnosząc się do sposobu wnoszenia skargi za pomocą poczty elektronicznej, stwierdzić należy, iż do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany⁵³.

⁵⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 48/2010, LexPolonica nr 2279918. Jak czytamy w postanowieniu WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 czerwca 2009 r. (sygn. akt II SA/Go 417/2009), LexPolonica nr 2092906: „Uchwały podjęte w wyniku skargi wniesionej na podstawie art. 227 k.p.a. są taką samą czynnością informującą o sposobie załatwienia skargi, jak i czynności innych organów wymienionych w art. 229 k.p.a., którym uchwała nie jest przypisana jako forma prawna działania [...]”.

⁵¹ W myśl art. 63 § 1 k.p.a. podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

⁵² Dz.U. Nr 5, poz. 46, zwane dalej rozp.

⁵³ J. Kurzydło, *Do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany*, LexPolonica 139248/2, <http://lponline.lexpolonica.pl> (21.06.2013).

W związku z wejściem w życie⁵⁴ ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁵⁵ uległ przekształceniu sposób dostarczania podań do organów administracji publicznej. Podania w formie elektronicznej mogą być wnoszone za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁵⁶. Wskazana wyżej nowelizacja nie obejmuje jednak sposobu dostarczania innych dokumentów w postaci elektronicznej do organów administracji publicznej, jak np. skarg, które mogą być wnoszone za pomocą poczty elektronicznej.

Za przyjęciem stanowiska o braku wymagalności podpisu w przypadku skargi przemawia również dyspozycja § 8 ust. 1 i 2 rozp., który do uchybień formalnych powodujących pozostawienie skargi bez rozpoznania nie zalicza braku podpisu. W treści Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków brak jest również normy, która ustanawiałaby wprost obowiązek podpisania skargi, jak ma to miejsce w art. 63 § 2 k.p.a. (podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego). Do niezbędnych elementów formalnych skargi zaliczyć należy imię i nazwisko (nazwę), adres wnoszącego oraz jej przedmiot.

W razie zgłoszenia skargi ustnie przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół, który podpisują wnoszący skargę i przyjmujący zgłoszenie (§ 6 ust. 1 rozp.). W protokole zamieszcza się datę przyjęcia skargi, imię, nazwisko (nazwę) i adres zgłaszającego oraz zwięzły opis treści sprawy (§ 6 ust. 2 rozp.). Przyjmujący skargi potwierdza złożenie skargi, jeżeli zażąda tego wnoszący (§ 7 rozp.).

W przypadku wątpliwości czy dane pismo jest skargą czy wnioskiem, decydujące znaczenie ma treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (por. art. 222 k.p.a.). Jeżeli z treści skargi nie można należycie ustalić jej przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę do złożenia w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania wyjaśnienia lub uzupełnienia z pouczeniem, że nieusunię-

⁵⁴ W dniu 17 czerwca 2010 r.

⁵⁵ Dz.U. Nr 40, poz. 230.

⁵⁶ Dz.U. 2013, poz. 235 ze zm.

cie tych braków spowoduje pozostawienie skargi bez rozpoznania (§ 8 ust. 2 rozp.). Podkreślić jednak należy, iż o charakterze i zakresie żądania zawartego w piśmie wniesionym przez stronę ostatecznie decyduje strona, a nie organ, do którego pismo zostało skierowane⁵⁷.

Skarga zasadniczo powinna być sporządzona w języku urzędowym, którym jest język polski (art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁵⁸). Jednakże zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2015 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁵⁹ przed organami gminy, obok języka urzędowego, może być używany jako język pomocniczy język mniejszości. Dotyczy to gmin, 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. W myśl bowiem art. 9 ust. 5 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym możliwość używania języka pomocniczego oznacza, że osoby należące do mniejszości mają prawo do: 1) zwracania się do organów gminy w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej; 2) uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi także w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej.

⁵⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1311/2010, LexPononica nr 3854845.

⁵⁸ Dz.U. 2011, Nr 43, poz. 224 ze zm.; art. 4 ustawy o języku polskim stanowi, iż język polski jest językiem urzędowym: 1) konstytucyjnych organów państwa; 2) organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne; 3) terenowych organów administracji publicznej; 4) instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych; 5) organów, instytucji i urzędów podległych organom wymienionym w pkt 1 i pkt 3, powołanych do realizacji zadań tych organów, a także organów państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne; 6) organów samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

⁵⁹ Dz.U. 2005 Nr 17, poz. 141 ze zm.

VIII.

Postępowanie skargowe stanowi uzupełnienie postępowania administracyjnego i ma ono charakter odrębny od postępowania administracyjnego⁶⁰. Wniesienie skargi w zależności od jej kwalifikacji:

- jeżeli została wniesiona przez stronę w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania; jeżeli jednak pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony (por. art. 233 k.p.a.)⁶¹,
- jeżeli została wniesiona przez stronę w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne przez stronę, podlega rozpatrzeniu w toku postępowania zgodnie z przepisami k.p.a., natomiast jeżeli pochodzi od innych osób, stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (por. art. 234 k.p.a.)⁶²,
- jeżeli została wniesiona w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się za zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępo-

⁶⁰ Por. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 210/2009, LexPolonica nr 2280572.

⁶¹ „Powołanie w podstawie wniosku skarżącej spółki art. 221 k.p.a., nie zwalniało organu od dokonania oceny tegoż pisma pod kątem przesłanek wymienionych w art. 233 k.p.a. W przepisie tym wskazuje się bowiem, że skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. W takiej sytuacji skarga winna być traktowana jako wniosek o wszczęcie postępowania, gdyż postępowanie skargowe ma charakter subsydiarny wobec postępowania jurysdykcyjnego. Spełnienie ww. przesłanek skutkuje wszczęciem postępowania z dniem doręczenia żądania i powinno – co do zasady – zakończyć się wydaniem decyzji” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2011 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1782/2011), LexPolonica nr 3889159).

⁶² „Skarga nie pochodząca od strony (art. 234 § 2 k.p.a.) nie wywołuje takiego samego skutku jak skarga pochodząca od strony (art. 234 § 1 k.p.a.). Skargę pochodzącą od strony ocenia się jako «żądanie» (art. 235 k.p.a.), natomiast ze skargi nie pochodzącej od strony nie wynikają dla skarżącego żadne skutki prawne, a brak reakcji organu (z urzędu) może być tylko przedmiotem skargi nieprocesowej” (wyrok NSA z dnia 31 października 1996 r.; sygn. akt I SA 1038/95, LexPolonica nr 329041).

wania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany (por. art. 235 k.p.a.).

IX.

Skarga powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Termin ten ma charakter instrukcyjny, co oznacza, iż jego upływ nie pozbawia właściwego organu zdolności do jej załatwienia.

Niezałatwienie skargi w ustawowym terminie rodzi po stronie organu obowiązek zawiadomienia wnoszącego skargę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy; ponadto pracownik organu państwowego, pracownik samorządowy oraz organu organizacji społecznej winny nieterminowego załatwiania skargi podlegać odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Niezałatwienie skargi w terminie określonym w art. 237 § 1 i § 2 k.p.a. lub ustalonym przez organ w zawiadomieniu służy wnoszącemu skargę zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Posłowie 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 k.p.a.).

Jak słusznie podkreśla P. Przybysz, w zależności od tego, czy skarga została uznana za wniosek o wszczęcie postępowania, odwołanie albo za wniosek o wznowienie postępowania lub uchylenie, zmianę bądź stwierdzenie nieważności decyzji, na organie właściwym do rozpatrzenia danego rodzaju skargi ciąży obowiązek działania w prawnej formie wskazanej przez przepisy dotyczące danego rodzaju postępowania. Załatwienie skargi w szerokim znaczeniu tego słowa może polegać zarówno na wydaniu decyzji, jak i postanowienia, oraz na podjęciu działań o innym charakterze, natomiast załatwienie skargi

sensu stricto dotyczy tylko tych sytuacji, gdy skarga nie spowodowała podjęcia przez organ administracji działań poza ramami postępowania skargowego⁶³.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno mieć zgodnie z wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a. zasadą pisemności formę pisemną oraz zawierać następujące elementy: 1) oznaczenie organu, od którego pochodzi, 2) wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, 3) podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi (jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu), 4) uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. w przypadku zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi.

X.

Ponowne wniesienie skargi bez wskazania nowych okoliczności, w przypadku gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, powoduje, iż organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy bez zawiadamiania skarżącego (por. art. 239 k.p.a.). Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi jest czynnością materialno-techniczną⁶⁴. Działanie organów administracji publicznej w sprawach skarg nie jest objęte kontrolą sprawowaną przez sąd administracyjny, bowiem postępowanie skargowe ma charakter odrębny od postępowania administracyjnego, a do czynności w nim podejmowanych nie stosuje się przepisów k.p.a. Postępowanie administracyjne co do zasady kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, natomiast postępowanie skargowe zawiadomieniem o załatwieniu sprawy, które nie zostało zaliczone przez ustawodawcę do aktów i czynności podlegających kontroli sądów administracyjnych⁶⁵.

⁶³ P. Przybyśz, op.cit., s. 445.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt III SA 1636/97, LexPolonica nr 338222.

⁶⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 210/2009, LexPolonica nr 2280572.

XI.

Skargi dotyczące działalności sądów. Osoba mająca „uwagi” dotyczące działalności sądu może złożyć w tej sprawie skargę lub wniosek. W myśl art. 41b § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶⁶ organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku dotyczących działalności sądu, jest prezes sądu⁶⁷.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych⁶⁸ skargi i wnioski mogą być wnoszone: na piśmie, w tym również za pomocą środków komunikacji elektronicznej, lub ustnie do protokołu.

Protokół powinien zawierać następujące elementy formalne: datę wniesienia skargi lub wniosku, imię, nazwisko (nazwę) i adres skarżącego lub wnioskodawcy, zwięzłą treść skargi lub wniosku, sygnaturę akt sprawy, której dotyczy skarga lub wniosek (w razie potrzeby) oraz podpis skarżącego lub wnioskodawcy oraz pracownika przyjmującego skargę lub wniosek.

Jeżeli na podstawie treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, a w szczególności sprawy, której dotyczą, wzywa się skarżącego lub wnioskodawcę do uzupełnienia skargi lub wniosku w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. Wezwanie powinno zawierać pouczenie, że nieuzupełnienie braków w terminie spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpatrzenia (§ 5 r.s.s.w.). Skargi i wnioski co do zasady rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie miesiąca od daty ich wpływu (art. 41a § 1 p.u.s.p.).

Jeżeli skargi dotyczą działalności sądów w dziedzinie, w której sędziowie są niezawisli, nie podlegają rozpatrzeniu. W takiej sytuacji organ sądu (pre-

⁶⁶ Dz.U. 2013, poz. 427, zwana dalej p.u.s.p.

⁶⁷ Jeżeli natomiast skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu okręgowego i sądu rejonowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu okręgowego. Jeżeli skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu apelacyjnego i sądu okręgowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu apelacyjnego (art. 41b § 2 p.u.s.p.). W przypadku wniesienia skargi dotyczącej działalności prezesa sądu rejonowego organem właściwym do jej rozpatrzenia jest prezes sądu okręgowego. Organem właściwym do rozpatrzenia działalności prezesa sądu okręgowego – prezes sądu apelacyjnego, a działalności prezesa sądu apelacyjnego – Krajowa Rada Sądownictwa (art. 41b § 3 p.u.s.p.).

⁶⁸ Dz.U. poz. 524, zwane dalej r.s.s.w.

zes), do którego taka skarga lub wniosek zostały skierowane, zawiadamia skarżącego o przyczynach odmowy rozpatrzenia skargi. Jeżeli jednak skarga dotyczy czynności sądu podlegającej zaskarżeniu w toku instancji, organ ten jest zobowiązany niezwłocznie przekazać skargę do akt sprawy, której skarga dotyczy, zawiadamiając o tym skarżącego (art. 41a § 2 p.u.s.p.).

Natomiast skargi lub wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia (art. 41a § 4 p.u.s.p.).

Jeżeli skarga zawiera wniosek o pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, podlega niezwłocznie przekazaniu właściwemu rzecznikowi dyscyplinarnemu albo zastępcy rzecznika dyscyplinarnego. Rzecznik, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności podniesionych w skardze, może podjąć czynności dyscyplinarne z własnej inicjatywy. O sposobie załatwienia skargi rzecznik dyscyplinarny zawiadamia skarżącego oraz organ, który przekazał mu skargę (art. 41d p.u.s.p.).

Prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁹ normuje kompleksowo problematykę obejmującą ocenę, jaką może wyrzucić na środowisko realizacja konkretnych zamierzeń oraz instrumentów mających zagwarantować pełen obiektywizm tego procesu, jakimi są dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska i uczestnictwo w nim społeczeństwa⁷⁰.

Zgodnie z 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 środowiska każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Udział społeczeństwa obejmuje te postępowania administracyjne, których wykonanie może wyrzucić wpływ na stan środowiska. Art. 30 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środo-

⁶⁹ Dz.U. 2008 Nr 199, poz. 1227 ze zm., zwana dalej u.i.s.

⁷⁰ K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013).

wisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska stanowi, iż organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą.

W wyroku WSA w Szczecinie z dnia 29 października 2009 r.⁷¹ podkreślono, iż: „Prawo składania uwag i wniosków dotyczy jedynie postępowań wymagających udziału społeczeństwa i z istoty tego przepisu wynika, że obejmuje on swoją mocą te osoby, które nie posiadają interesu prawnego, bowiem wówczas byłyby one stronami danego postępowania administracyjnego”.

W myśl art. 32 u.i.s. do uwag i wniosków zgłaszanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa nie stosuje się przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Istotą powyższego przepisu jest całkowite i bezwarunkowe wyłączenie stosowania przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego pt. „Skargi i wnioski”. Uwagi i wnioski, o których mowa w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska, mogą być składane tylko w ramach postępowania prowadzonego z udziałem społeczeństwa (udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów), możliwość ich wnoszenia jest ograniczona terminem w toczącym się postępowaniu (21-dniowy termin ich składania), a merytorycznie muszą się wiązać z ochroną środowiska i z toczącym się postępowaniem, a nie ogólnie z działalnością tego organu, do którego są adresowane⁷².

⁷¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 884/2009, LexPolonica nr 2278363.

⁷² B. Rakoczy, *Komentarz do art. 32 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] idem, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, <http://lponline.lexpolonica.pl> (21.06.2013).

XII.

Prawo do składania skarg to wysoce odformalizowana procedura społecznej kontroli, dotycząca administracji publicznej, realizująca funkcję ochronną zarówno interesu publicznego, interesu własnego, a także interesu innej osoby za jej zgodą. Do niewątpliwych zalet tej instytucji zaliczyć należy w szczególności:

- otwarty katalog spraw, które mogą stać się przedmiotem skargi (wszelkie czynności prawne o charakterze generalnym i indywidualnym, czynności faktycznych, a także zaniechania organów władzy publicznej lub ich pracowników),
- szeroko rozumiany zakres podmiotowy do złożenia skargi obejmujący obywateli polskich, obywateli innych państw, osoby niemające obywatelstwa żadnego państwa, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz organizacje społeczne,
- nieograniczony termin do wniesienia skargi; skarżący może wystąpić z owym środkiem w każdym czasie, niezależnie od daty dokonania czynności lub zaniechania organu, na które wnoszona jest skarga,
- możliwość wnoszenia skarg pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Wadą postępowania skargowego jest zasadniczo brak możliwości weryfikacji jej odmownego załatwienia. W przypadku, gdy skarga została odmownie załatwiona, jedynym środkiem prawnym służącym niezadowolonemu skarżącemu jest możliwość ponowienia skargi. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego – w przypadku, gdy nie wskazał on nowych okoliczności. Zawiadomienie to nie jest aktem administracyjnym, postępowanie skargowe ma charakter odrębny od postępowania administracyjnego, zatem skarżący nie może skorzystać ze środków zaskarżenia występujących w postępowaniu administracyjnym (odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie, wnioski o wznowienie postępowania, wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji,

wniosek o zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej, wniosek o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji).

Działanie organów administracji publicznej w sprawach skarg nie jest objęte kontrolą sprawowaną przez sądy administracyjne, bowiem postępowanie skargowe ma charakter odrębny od postępowania administracyjnego⁷³. Skargi załatwiane są w samodzielnym, jednoinstancyjnym postępowaniu uproszczonym, kończącym się czynnością materialno-techniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi⁷⁴. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie stwarza zatem podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego⁷⁵.

Literatura

- Banaszak B., *Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX, 2012, <https://borg.wolterskluwer.pl> (10.07.2013).
- Borkowski J., *Komentarz do art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] idem, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Działocha K., *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, 2008, <http://www.isp.org.pl/petycje,740.html> (10.07.2013).
- Gruszecki K., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013).
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, <http://lponline.lexpolonica.pl> (21.06.2013).

⁷³ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 210/2009, LexPolonica nr 2280572.

⁷⁴ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 195/2010, LexPolonica nr 2326609.

⁷⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 75/2010, LexPolonica nr 2326492.

- Jaśkowska M., *Komentarz aktualizowany do art. 224 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] eadem, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013).
- Kurzydło J., *Do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany*, LexPolonica 139248/2, <http://lponline.lexpolonica.pl> (21.06.2013).
- Lang J., *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” 2003, XLII.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 104–269*, LEX 2010, wyd. III, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013).
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2009.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, <http://lponline.lexpolonica.pl> (21.06.2013).
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, wyd. IV, <https://borg.wolterskluwer.pl> (21.06.2013).
- Sobol E., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996.
- Zięba-Załużka H., *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, <http://www.isp.org.pl/petycje,740.html> (10.07.2013).