

Angelika Kurzawa

Proceduralna strona kontroli społecznej sprawowanej przez instytucje skarg i wniosków

Rocznik Samorządowy 4, 226-244

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Angelika Kurzawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

Proceduralna strona kontroli społecznej sprawowanej przez instytucje skarg i wniosków

Procedural Side of Social Control Exercised by the Institutions of Complaints and Requests

przesłanie tekstu 14 lipca 2015 r., ocena 5 października 2015 r.

Abstrakt

Kontrola społeczna jest jedną z postaci kontroli zewnętrznej w administracji. Celem tej kontroli jest wszechstronne zbadanie funkcjonowania administracji publicznej pod kątem przede wszystkim legalności, ale także celowości i skuteczności realizowanych przez nią zadań. Przejawem kontroli społecznej jest możliwość składania skarg i wniosków. Prawo to zostało zapewnione każdemu w Konstytucji. Sposób zaś postępowania w sprawie skarg i wniosków został uregulowany w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres zastosowania tych przepisów jest szerszy niż ogólnego postępowania administracyjnego. Również szeroki jest zakres przedmiotowy skarg i wniosków, który obejmuje zarówno czynności faktyczne, jak i prawne. Celem niniejszego artykułu jest zaś przedstawienie instytucji skarg i wniosków, ze szczególnym uwzględnieniem proceduralnej strony wnoszenia i rozpatrywania skarg i wniosków.

Słowa kluczowe: kontrola społeczna, skarga, wniosek

Abstract

Social control is one of the forms of external control of the administration. The purpose of this control is a comprehensive examination of the functioning of public administration primarily for legality, but also the usefulness and effectiveness of its tasks. A manifestation of social control is the ability to file complaints and requests. This right is guaranteed to everyone in the Constitution. The way of the proceedings on complaints and requests is regulated by the Code of Administrative Proceedings. Range of application of these regulations is broader than general administrative proceedings. Also, there is a wide range of the complaints and requests, which includes both actual and legal actions. The purpose of this article is the presentation of the institutions of complaints and requests, with a particular focus on the procedural side of filing and processing complaints and requests.

Keywords: complaint, request, social control

1. Wstęp

Rozważania na temat kontroli społecznej należy zacząć od wyjaśnienia czym jest w ogóle kontrola w administracji. Kontrola w administracji polega bowiem na badaniu, czy działania organów administracyjnych odpowiadają postulowanemu stanowi rzeczy, ustaleniu rozbieżności, ich zasięgu i przyczyn, a następnie przekazanie wyników tychże badań, a niekiedy także poleceń pokontrolnych, zarówno podmiotowi kontrolującemu, jak i podmiotowi zwierzchniemu nad kontrolowanym¹. Biorąc pod uwagę wszechstronność funkcjonowania administracji publicznej, kontroluje się ją na podstawie różnych kryteriów, punktów widzenia, przy użyciu różnych środków, z inicjatywy różnych podmiotów i poprzez różne podmioty, także należące do samej administracji². Ze względu więc na kryterium podmiotowe, kontrolę dzielimy na: wewnętrzną i zewnętrzną. Kontrola wewnętrzna to ta sprawowana w ramach administracji. Dlatego też, administracja, jak słusznie zauważył Jan Boć, spełnia dwie role, gdyż raz jest podmiotem kontrolowanym, a innym kontrolującym³. Kontrola zewnętrzna zaś wykonywana jest przez podmioty spoza struktury administracji. Do tej grupy zalicza się kontrolę sądową, państwową (sprawowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli), prokuratorską czy wreszcie sprawowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁴. Podmiotem, który kontroluje administrację może być w końcu samo społeczeństwo. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z kontrolą społeczną.

Ideą kontroli społecznej jest stworzenie możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a tym samym również określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację zadań publicznych. Dlatego też jest rozumiana dość szeroko, jako prawne i faktyczne możliwości, które to przysługują pojedynczej osobie, grupie osób, lub nawet zrzeszeniom osób, w zakresie obserwacji działalności administracji i jej poszczególnych ogniw, typu organy, urzędy, czy inne jednostki organizacyjne. Obejmuje również możliwość wyrażania opinii, ocen, czy też postulatów, których to celem jest sygnalizacja zaobserwowanych nieprawidłowości i wywołanie skutecznego ich eliminowania⁵. W przypadku kontroli jednym z najbardziej istotnych elementów, wydaje się być kwestia tego, czy administracja działa zgodnie z interesem społecznym i czy, oraz w jaki sposób, realizuje potrzeby społeczne. Z tego też powodu kryteria jakie są brane pod uwagę, to przede wszystkim: skuteczność, operatywność, rzetelność i uczciwość, jak również celowość i przydatność społeczna realizowanych zadań i osiągniętych efektów⁶. Miernikami tej kontroli są zaś m.in. „takie ogólne parametry jakościowe jak: dobra czy zła administracja, przyjazność administracji, dostępność dla obywatela, respektowanie interesów obywateli, rozumienie sytuacji jednostki i grup społecznych, uwzględnianie społecznego kontekstu przy rozwiązywaniu problemów, a nie tylko stosowanie litery

społecznego kontekstu przy rozwiązywaniu problemów, a nie tylko stosowanie litery prawa⁷. Nie oznacza to jednak, że kontrola ta upoważnia do żądania danych, wyjaśnień, czy też dokumentów od podmiotu kontrolowanego lub innych osób bez ich zgody. W tym przypadku wszelkie informacje ograniczają się do danych powszechnie dostępnych⁸. Wynika to ze specyfiki tej kontroli, gdyż podmiotem kontrolującym jest społeczeństwo. Trudno więc oczekiwać w przypadku niektórych spraw, by podmioty kontrolowane udzielały dostępu do danych, czy dokumentów osobom postronnym, w szczególności gdy w grę wchodziłyby dane osobowe, stanowiące tajemnicę np. przedsiębiorstwa, czy by były niejawne.

Formy sprawowania kontroli społecznej są różne, zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie. Odpowiednio odpowiada to podziałowi kontroli na: zorganizowaną i niezorganizowaną⁹. Pierwsza występuje, gdy podmiotem kontrolującym są organizacje społeczne, rady gminy, inne organy samorządu terytorialnego, organy społeczne, jak również określone prawem grupy obywateli. Przejawia się ona np. poprzez obywateli jako podmiotów referendum ogólnokrajowego, samorządowego, czy też działającą na sesjach radę gminy. Kontrola niezorganizowana natomiast występuje, gdy podmiotem kontrolującym jest pojedyncza jednostka lub niezorganizowany zespół osób, jak ma to miejsce podczas np. spotkania wyborców z radnym na zebraniu dzielnicowym¹⁰. Mamy z nią też do czynienia w przypadku skarg i wniosków. Właśnie tej instytucji zostanie poświęcony niniejszy artykuł.

2. Prawo składania skarg i wniosków

Prawo składania skarg i wniosków zostało zapewnione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹¹. Zgodnie z art. 63 Konstytucji uprawnienie to przysługuje nie tylko obywatelom polskim, ale każdemu, a zatem również cudzoziemcom, czy apatrydom. Może być ono realizowane zarówno przez osoby fizyczne, osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Każdy bowiem może składać skargi i wnioski, które to skierowane są do organów władzy publicznej, jak też organizacji i instytucji społecznych. Podmiot taki może występować w interesie własnym, osoby trzeciej za jej zgodą, a nawet w interesie publicznym, podyktowanym dobrem ogółu. Tryb rozpatrzenia skarg i wniosków został przekazany do uregulowania ustawowego. Kwestia ta jest regulowana w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹². Warto wspomnieć, że art. 63 Konstytucji nie porusza jedynie kwestii skarg i wniosków, ale także petycji, które to

zostały uregulowane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹³, która weszła w życie z dniem 6 września 2015 roku.

3. Charakterystyka postępowań w sprawie skarg i wniosków

Skorzystanie z konstytucyjnego prawa składania skarg i wniosków powoduje uruchomienie postępowania administracyjnego w trybie przepisów kodeksu, a precyzyjniej działu VIII zatytułowanego „Skargi i wnioski”, jak również rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁴. Odpowiednio w przypadku skargi będzie to postępowanie skargowe, a w przypadku wniosku, postępowanie wnioskowe. Zgodnie zaś z zasadą ograniczonego formalizmu, o tym czy skierowane do organu pismo jest skargą lub wnioskiem rozstrzyga jego treść, a nie zatytułowanie go przez jego autora (art. 222 k.p.a.). Podmiot wnoszący pismo nie musi znać się bowiem na obowiązujących przepisach. Jest to co prawda wbrew zasadzie *ignorantia iuris nocet*, aczkolwiek należy zauważyć, że na gruncie k.p.a. ta zasada jest przełamywana już przez przepis art. 9, wyrażający jedną z zasad ogólnych, jaką jest obowiązek udzielania informacji dotyczących okoliczności faktycznych i prawnych. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie¹⁵, zasady ogólne postępowania administracyjnego stosuje się także do postępowania w sprawie skarg i wniosków. Zasady te bowiem nadają kierunek zarówno postępowania uproszczonego, jakim jest postępowanie skargowe, jak i ogólnemu postępowaniu administracyjnemu. Oczywiście to zastosowanie powinno uwzględniać odrębności postępowania w sprawie skarg i wniosków. Regulacja przyjęta w art. 222 k.p.a. znana jest innym gałęziom prawa polskiego. Podobne unormowanie znajduje się w przepisie art. 130 § 1 zd. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁶, w odniesieniu do mylnego oznaczenia pisma procesowego. W przypadku zaś, gdy skarga lub wniosek zostaną wniesione ustnie, bo taki sposób ich wnoszenia do organu jest przewidziany w § 5 rozporządzenia, to pracownik organu sporządzający protokół powinien dokonać kwalifikacji pisma. Znaczenie kwalifikacji pisma jest dość istotne, ze względu na kilka okoliczności. Po pierwsze, poprawne zaliczenie pisma, jako skargi albo wniosku, pozwala na jego skierowanie do właściwego organu. Zgodnie bowiem z art. 223 § 1 k.p.a., skargi oraz wnioski są rozpatrywane i załatwiane przez organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe, w ramach ich właściwości. Gdyby okazało się, że pismo otrzymał organ niewłaściwy, odpowiednio na podstawie art. 231 i 243 k.p.a., przekazuje je do organu właściwego. Po drugie, kwalifikacja jest ważna ze względu na zasadę jednotorowości postępowania. Wyklucza ona bowiem, możliwość równoległego

prowadzenia postępowań lub następujących po sobie postępowań, które dotyczą tożsamej sprawy¹⁷. Następuje tu tzw. transformacja skargi lub wniosku, powodująca, że postępowanie skargowe lub wnioskowe zamienia się na ogólne postępowanie w trybie zwykłym lub w trybie nadzwyczajnym¹⁸. Jeżeli okaże się zatem, że wniesione pismo jest skargą i dotyczy sprawy indywidualnej, która to wcześniej nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego oraz została wniesiona przez stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a., to zgodnie z art. 233 k.p.a., taka skarga powoduje wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego w trybie zwykłym, albo też w trybie nadzwyczajnym. Jeżeli zaś skarga nie pochodzi od podmiotu, będącego stroną, to może spowodować wszczęcie postępowania z urzędu, za wyjątkiem spraw, do których przepisy wymagają żądania strony. Może też zdarzyć się sytuacja, że skarga zostanie wniesiona w toku toczącego się już postępowania, albo nawet po jego zakończeniu. Sytuację taką reguluje art. 234 k.p.a. Gdy skargę wnosi strona jest ona rozpatrywana zgodnie z przepisami kodeksu, które regulują tok ogólnego postępowania. Może ona bowiem stanowić np. wniosek o wyłączenie pracownika, prośbę o przywrócenie terminu, czy stanowić zażalenie, odwołanie albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Niezbędne jest jednak, by skarga spełniała przewidziane przepisami Kodeksu wymogi. Może to dotyczyć np. zachowania terminu, a zatem skarga powinna być wniesiona w terminie czternastu dni od dnia doręczenia albo ogłoszenia decyzji stronie, by mogła zostać uznana za odwołanie¹⁹. Natomiast, gdy pochodzi ona od podmiotu niebędącego stroną stanowi materiał, który organ powinien rozpatrzyć z urzędu, co należy ujmować w kategorii obowiązku organu²⁰. Przykładem może być sytuacja, gdy skarżący podnosi, że pracownik organu biorący udział w postępowaniu jest krewnym drugiego stopnia jednej ze stron, a zatem zgodnie z art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi przypadek wyłączenia pracownika z mocy prawa²¹. Skarga wniesiona zaś przez podmiot niebędący stroną stanowi materiał dowodowy w sprawie, a jej treść należy zakomunikować stronom postępowania stosownie do art. 77 § 4 k.p.a.²². W przypadku, gdy została wniesiona skarga, a decyzja w sprawie stała się ostateczna, to zgodnie z art. 235 k.p.a., w zależności od treści skargi, uznaje się ją za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo też jej uchylenia lub zmiany, w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. W przypadku, gdy organ dokonuje wyboru jednego z tych trybów, powinien kierować się wolą strony, bo to właśnie ona jest najważniejsza. Takie też stanowisko zajmuje Naczelny Sąd Administracyjny²³. By zastosować któryś z tych nadzwyczajnych trybów muszą być spełnione przesłanki stosownie do środka, jaki ma być zastosowany. Jak słusznie zauważył Wojciech Chróścielewski, brzmienie art. 235 k.p.a. nadane ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.

o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴ nie wprowadza żadnej normatywnej zmiany do treści przepisu. Zarówno w poprzednim brzmieniu, jak i obecnym wszczęcie postępowania w trybie nadzwyczajnym, wymaga by zostały spełnione ustawowe przesłanki, odpowiednio z art. 145, 145a, 145b, 154, 155, 156 k.p.a.²⁵. W przypadku, gdy skargę wniosła strona, wszczęcie postępowania w jednym z nadzwyczajnych trybów traktowane jest jako wszczęcie postępowania na wniosek. Natomiast, gdy skarżący nie jest stroną, wówczas postępowanie powinno być wszczęte z urzędu, oczywiście za wyjątkiem przypadków określonych w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu), art. 145a k.p.a. (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawa, na podstawie, której zostało wydane rozstrzygnięcie organu) oraz art. 145b k.p.a. (orzeczenie sądu o naruszeniu zasady równego traktowania, jeżeli naruszenie miało wpływ na rozstrzygnięcie organu)²⁶. Postępowania w sprawie wznowienie postępowania na podstawie tych przesłanek może nastąpić jedynie na wniosek strony, o czym stanowi art. 147 k.p.a.

Warto zwrócić uwagę na to, że w przypadkach określonych w art. 233, 234 i 235 k.p.a. organem właściwym nie jest organ, do którego właściwości należałoby rozpatrzenia skargi. Zgodnie z art. 236 k.p.a. organem właściwym jest odpowiednio organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie lub organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany. Podsumowując, wniesienie skargi lub wniosku spowoduje wszczęcie odrębnego postępowania tylko wówczas, gdy pismo nie daje podstaw do uruchomienia ogólnego postępowania administracyjnego w trybie zwykłym ani też nadzwyczajnym. Zdarzyć się jednak może, że będzie ono zawierać w sobie zarówno elementy skargi, jak i wniosku. W związku z tym, należy pismo takie potraktować niejako dwojako, z jednej strony jako skargę co do spraw mogących stanowić przedmiot skargi, z drugiej strony jako wniosek co do innych kwestii²⁷.

W literaturze wskazuje się, że postępowania w sprawie skarg i wniosków mają pewne cechy postępowania uproszczonego. Nie ma w nich bowiem stron i organ nie podejmuje władczego rozstrzygnięcia. Skarżący, czy też wnioskodawca jest jedynie zawiadamiany o sposobie załatwienia skargi lub wniosku. Niejako konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że brak jest toku instancji, a skarżącemu ani wnioskodawcy nie przysługują żadne środki zaskarżenia²⁸. Zwrócić warto jeszcze uwagę, na to, że w postępowaniach w sprawie skarg i wniosków w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego, podmiot nie musi legitymować się interesem prawnym.

W tym wypadku wystarczy jedynie interes faktyczny. Nie podlega on bowiem ochronie w ogólnym postępowaniu, gdyż nie jest on oparty o żaden przepis prawny. Jest on jednak niewątpliwie wyrazem bezpośredniego zainteresowania sprawą. Osoba, która składa skargę lub wniosek, nie musi zatem w żaden sposób uzasadniać swojego interesu, gdyż może również występować w interesie publicznym²⁹.

Interesującą kwestią w sprawie skarg i wniosków jest niezaskarżalność czynności podjętych przez organ. Dotyczy to zarówno środków zaskarżenia dostępnych w postępowaniu administracyjnym, ale także sądownoadministracyjnym. Katalog spraw podlegających kontroli sądów administracyjnych określa art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰, w którym nie zawarto ani skarg, ani wniosków. Stanowisko takie jest utrwalone w orzecznictwie NSA, który stwierdził, że skarga z art. 227 k.p.a. jest odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego³¹. NSA wskazał również, że działania, które podejmuje organ w trybie postępowania w sprawie skarg i wniosków nie mają formy aktu lub czynności, o których stanowi w art. 3 § 2 ppsa³². Niezaskarżalność dotyczy także zawiadomienia organu o sposobie załatwienia sprawy i to niezależnie od formy, jaką przybiera³³. Podsumowując, skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje na żadne akty i czynności podejmowane na skutek złożenia skargi lub wniosku. Jak słusznie zauważył NSA³⁴: „sprawy skargowe nie należą do właściwości sądu administracyjnego, gdyż rządzą się swoistymi regułami. W postępowaniu tym nie istnieją strony, nie ma instancji, nie zapadają decyzje ani postanowienia oraz inne akty, a ma ono na celu ustalenie prawidłowości i terminowości działania właściwych organów oraz zbadanie potrzeby podjęcia określonych czynności. Postępowanie to nie kończy się władczym aktem podlegającym ocenie sądu administracyjnego z punktu widzenia legalności. Sprawy te nie zostały poddane orzecznictwu sądownoadministracyjnemu, jako że żadna z procedur nie przewiduje dopuszczalności zaskarżenia działań realizowanych w ramach tego postępowania”. W przypadku, gdyby jednak skarga do sądu została złożona, podlegałaby ona odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ppsa.

Zgodnie z art. 246 § 1 k.p.a. wnioskodawca niezadowolony ze sposobu załatwienia wniosku może wnieść skargę w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII k.p.a. Podobnego uregulowania nie ma w przypadku postępowania skargowego. Jednakże mimo braku podobnej regulacji i braku jakiegokolwiek odwołania do tego przepisu, słuszne wydaje się być stanowisko, że skarżącemu również przysługuje skarga³⁵. Tak wszczęte postępowanie skargowe nie dotyczy jednak sprawy, która była przedmiotem wniosku, czy

pierwszej skargi. Przedmiotem rozpoznania będzie bowiem zachowanie organu (działanie, zaniechanie, czy też załatwienie skargi lub wniosku) w postępowaniu skargowym lub wnioskowym. Będzie to zatem nowe postępowanie w nowej sprawie.

Odnosnie sytuacji zaś, gdy skarga lub wniosek nie zostały załatwione w terminie, art. 246 § 2 k.p.a. stanowi, że wnioskodawca ma prawo złożyć skargę, jeśli jego wniosek nie został rozpoznany w terminie. W przypadku, zaś postępowania skargowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 36-38 k.p.a., regulujące w ogólnym postępowaniu administracyjnym kwestie niezakończona sprawy w terminie i przewlekłe prowadzenie postępowania. W tych przypadkach bowiem służy zażalenie do organu wyższego stopnia, albo wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, gdyby takiego organu wyższego stopnia nie ma. Rodzi się jednak pytanie, czy skarżącemu lub wnioskodawcy służy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ppsa. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie odpowiedź brzmi negatywnie³⁶. NSA stwierdził bowiem, że stronie niezadowolonej ze sposobu rozpatrzenia skargi nie służy również skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu³⁷. Należy bowiem zwrócić uwagę, że stanowisko to wynika z wcześniejszych ustaleń, że działania organu podejmowane w ramach postępowania skargowego, czy też wnioskowego nie mają formy aktu i czynności z art. 3 § 2 ppsa. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ppsa skargę do sądu administracyjnego można wnieść na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań w przypadkach określonych we wcześniejszych punktach tegoż paragrafu, a dokładniej w pkt 1-4a. Skoro zatem zachowanie organu nie są kwalifikowane do tych aktów i czynności, zatem *a contrario* nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w sprawie skarg i wniosków.

W literaturze przedmiotu, wskazuje się, że takie stanowisko znajduje swoje uzasadnienie w samym celu kontroli społecznej. Jest nim przecież stworzenie jednostce możliwości sprawdzania i oceny działalności administracji wszelakich jej formach, jak również ochrona różnych interesów, przede wszystkim faktycznych, wynikających na tle funkcjonowania różnych podmiotów należących do administracji publicznej. Z tych też powodów obejmowanie prawnych instrumentów dochodzenia prawidłowości aktów administracyjnych i ich weryfikacji w trybie instancyjnym oraz pozainstancyjnym w ramach ogólnego postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego nie jest zasadne³⁸.

3. Zakres zastosowania i przedmiot skarg i wniosków

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków ma większy zakres zastosowania niż ogólne postępowanie administracyjne. Art. 3 k.p.a. wyłącza bowiem pewne kategorie

spraw spod zastosowania przepisów kodeksu. Jednakże na mocy § 4 tegoż artykułu, wyłączeń tych nie stosuje się do skarg i wniosków. Przepisy działu VIII k.p.a. stosowane są więc do postępowań w sprawach karnych skarbowych, spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁹, spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, jak również spraw dotyczących podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Przepisy Kodeksu nie zawierają definicji legalnej ani skargi, ani wniosku. Wskazują jedynie na ich zakres przedmiotowy, choć mamy tu do czynienia jedynie z przykładowym zakresem, gdyż zarówno w art. 227 i 241 k.p.a., użyty jest zwrot „w szczególności”, co wskazuje na katalog otwarty. W związku z tym, zakres przedmiotowy zarówno skarg, jak i wniosków jest szeroki, na co zwraca się uwagę zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Instytucje skarg i wniosków właśnie ze względu na bardzo szeroki zakres podmiotowy (prawo do składania skarg i wniosków służy każdemu), jak i przedmiotowy (mogą dotyczyć każdego rodzaju działalności administracji publicznej, a także podmiotów realizujących zlecone im zadania ze sfery użyteczności publicznej i to niezależnie od formy prawnej tej działalności), są uznawane za *actio popularis*⁴⁰.

Skarga to środek prawny, który stanowi kontrolę następczą. Dotyczy ona bowiem sytuacji zaistniałych w przeszłości. Zawiera ona negatywną ocenę działania organu czy też braku takiego działania⁴¹. Stanowi przy tym przejaw niezadowolenia⁴². Zgodnie z art. 227 k.p.a. skarga może dotyczyć przede wszystkim zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, jak również naruszenia praworządności, interesów skarżących, czy też przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw. Ponadto, art. 246 k.p.a. stanowi, że skargę może wnieść wnioskodawca w przypadku niezadowolenia ze sposobu załatwienia wniesionego przez niego wniosku, jak również, gdy organ przekroczy termin załatwienia wniosku, o czym była mowa wyżej. Przedmiotem skargi zatem mogą być zarówno czynności prawne, jak ogólne czy indywidualne akty administracyjne, w tym decyzje, jak również czynności faktyczne⁴³. Poza tym, skarga może dotyczyć braku czynności, czyli bezczynności lub zaniechania właściwych organów lub ich pracowników⁴⁴. Przedmiot skargi w tym przypadku został ujęty dość szeroko, co też znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA stwierdził, że przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy⁴⁵.

Wniosek to środek prawny o charakterze prewencyjnym i odnosi się do ewentualnych sytuacji, które mogą mieć miejsce w przyszłości. Powinien on zawierać, w przeciwieństwie do skargi, pozytywną ocenę oczekiwanego postępowania organu, ma ona bowiem na celu udoskonalenie, czy też poprawienie obecnego stanu rzeczy⁴⁶. Przykładowy zakres przedmiotowy wniosku określa art. 241 k.p.a. Wniosek dotyczyć może ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, jak również zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Podobnie, jak w przypadku skargi, wnioski mogą dotyczyć wszelkich czynności faktycznych, prawnych lub też braku tych czynności⁴⁷. Przedmiot wniosku, tak jak zresztą skargi, jest dość szeroki. Jak wskazuje Z. Janowicz może dotyczyć: „usprawnienia obsługi interesantów w okienku pocztowym lub bankowych, usprawnienia komunikacji miejskiej (np. przez zmianę tras lub przystanków autobusów i tramwajów itd.)”⁴⁸. Może również dotyczyć takich spraw jak przykładowo planowanie przestrzenne, sprawne wykonywanie zadań publicznych przy użyciu konkretnych metod. Celem wniosku może być też samo zasygnalizowanie o lokalnych potrzebach lub oczekiwaniach⁴⁹.

Skargi i wnioski są do siebie podobne, zachodzą jednak między nimi pewne różnice. Skarga odnosi się bowiem do czynności, które są w toku lub też zostały już dokonane, jak również przeciw istniejącym sytuacjom, np. w przypadku bezczynności organu. Wniosek natomiast zmierza do usunięcia pewnych nieprawidłowości, uchybień, braków w przyszłości. Ma on znaczenie prewencyjne, profilaktyczne, ma formę inicjatywy obywatelskiej i w przeciwieństwie do skargi wnoszony jest z reguły w interesie społecznym⁵⁰.

4. Organizacja przyjmowania i składania skarg i wniosków

Zarówno skargę, jak i wniosek składa się do organu właściwego do rozpatrzenia pisma (art. 228 i 242 § 1 k.p.a.). Właściwość organów określają odpowiednio dla skarg art. 229 i 230 k.p.a., zaś dla wniosków art. 242 k.p.a. Art. 229 k.p.a. określa organy właściwe do rozpatrzenia skarg, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Jeżeli zatem skarga dotyczy zadań lub działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego właściwym organem jest wojewoda, a także regionalne izby obrachunkowe odnośnie spraw finansowych. W przypadku zaś organów wykonawczych oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej właściwy jest wojewoda lub organ wyższego stopnia. Stosownym organem do rozpatrzenia skargi jest rada gminy, gdy dotyczy ona wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek

organizacyjnych, jeżeli nie dotyczą zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Podobnie, gdy skarga nie dotyczy tychże zadań organem właściwym jest rada powiatu odnośnie zarządu powiatu, starosty, kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, zaś sejmik województwa w stosunku do zarządu i marszałka województwa. Jeżeli skarga dotyczy zadań lub działalności wojewody obejmujących rozstrzygnięcie spraw indywidualnych w drodze decyzji, organem właściwym będzie właściwy minister, natomiast w pozostałych sprawach Prezes Rady Ministrów. Skarga na inny organ administracji rządowej, organ przedsiębiorstwa państwowego lub inną państwową jednostkę organizacyjną będzie rozpatrywana przez organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór. Organem właściwym, gdy skarga dotyczy ministra jest Prezes Rady Ministrów, a w przypadku organu centralnego i jego kierownika właściwy jest organ, któremu podlega. Odnośnie organizacji społecznych, zgodnie z art. 230 k.p.a. stosownym organem jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a gdy skarga dotyczy organu naczelnego tej organizacji – Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister, który sprawuje nadzór nad działalnością tejże organizacji. Regulacja w przypadku organów właściwych w przypadku wniosków nie jest tak skomplikowana i kazuistyczna, bowiem art. 242 k.p.a. stanowi, że wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku, a w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych do organów tej organizacji. Sposoby składania pism i wniosków określa § 5 rozporządzenia. Mogą być bowiem wnoszone w tradycyjnej formie pisemnej, jak również telegraficznie, za pomocą dalekopisu, telefaksu, czy z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Tak, jak w przypadku podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, tak i w tych przypadkach istnieje możliwość wniesienia skargi lub wniosku ustnie do protokołu. Przepis ten jest niejako powtórzeniem art. 63 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania rozporządzenia⁵¹. W obecnym kształcie nadanym ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁵², podania nie można wnieść za pomocą dalekopisu, ani przy użyciu zwykłej poczty elektronicznej, a jedynie za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Zwraca się uwagę przy tym, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym, wniesienie podania w formie dokumenty elektronicznego na dowolny adres elektroniczny organu, czy też jego poszczególnych pracowników jest nieskuteczne⁵³. Biorąc jednak pod uwagę uproszczony charakter postępowania skargowego, jak i wnioskowego, stosowanie tego rygoru wydaje się niezasadne⁵⁴. W przypadku skarg i wniosków wystarczy organowi imię, nazwisko albo nazwa w przypadku osób prawnych

i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, a także adres wnoszącego pismo (w przypadku ich braku pismo pozostawia się bez rozpoznania, o czym stanowi § 8 ust. 1 rozporządzenia). Nie ma potrzeby, w tym przypadku, by skargę lub wniosek wniesiony w formie dokumentu elektronicznego opatrywać bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad wynikających z przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁵⁵ lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP albo przy użyciu innych technologii, za pomocą których podmiot publiczny może umożliwić identyfikację w systemie teleinformatycznym, którego to używa do realizacji zadań publicznych⁵⁶. Ani w kodeksie, ani w rozporządzeniu żaden z przepisów nie wprowadza wymogu by skarga lub wniosek zawierał podpis. Inaczej jednak należy odnieść się do działań podejmowanych przez organ. Zwraca się uwagę, że przede wszystkim w przypadku zawiadomienia, z uwagi na to, że jest zaliczany do dokumentów urzędowych, to należy zachować wymogi formalne i powinno ono być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym⁵⁷. Taki też wymóg wprowadza art. 238 § 1 k.p.a. Podkreślenia wymaga to, że takie doręczenie jest możliwe tylko gdy zostaną spełnione wymogi z art. 39¹ k.p.a.⁵⁸. Organ prześle zatem zawiadomienie w formie dokumentu elektronicznego na wskazany przez skarżącego lub wnioskodawcę adres elektroniczny, gdy złoży skargę lub wniosek w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, wystąpi do organu o takie doręczenie albo wyrazi zgodę na taki sposób doręczenia.

Należy zwrócić uwagę na to, że podmioty mogą składać skargi lub wnioski bezpośrednio. Mogą jednak to czynić za pośrednictwem prasy, radia, telewizji, jak i organizacji społecznych. Podmioty te stają się wówczas swoistym pośrednikiem między skarżącym, czy też wnioskodawcą a właściwym organem. Sytuacje takie reguluje rozdział 4 działu VIII k.p.a.

Organizację przyjmowania skarg i wniosków określa wspomniane wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów. Zgodnie z § 3 przyjmowanie skarg i wniosków, jak i koordynowanie ich rozpatrywania jest zadaniem wyodrębnionej komórki organizacyjnej lub pracowników imiennie wyznaczonych. W siedzibie danej jednostki organizacyjnej umieszcza się informację w widocznym miejscu, która to wskazuje komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Przyjmowanie zainteresowanych podmiotów w sprawie skarg i wniosków odbywa się w ustalonych przez organ dniach i godzinach, o czym stanowi art. 253 § 1 k.p.a. Przynajmniej raz w tygodniu obowiązani są do przyjmowania zainteresowane osoby kierownicy organów lub wyznaczeni

przez nich zastępcy. Dni i godziny przyjęć powinny one być jednak tak wyznaczone by odpowiadały potrzebom społeczeństwa, przy czym co najmniej raz w tygodniu odbywać się po godzinach pracy organu⁵⁹. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie organu i jednostkach organizacyjnych mu podporządkowanych (art. 253 § 2, 3 i 4 k.p.a.). Zwrócić uwagę należy, że art. 253 k.p.a. posługuje się zwrotem „przyjmowanie obywateli”. Biorąc pod uwagę przepisy Konstytucji i art. 221 k.p.a., który jest niejako jego powtórzeniem, zapis ten potraktować należy w kategorii *lapsusu* ustawodawcy. Nie ma bowiem żadnego *ratio legis* przemawiającego za tym, by uznać, że prawo składania skarg i wniosków przysługuje każdemu, zaś organy przyjmują w swoich siedzibach w tych sprawach jedynie obywateli.

Przepis art. 254 k.p.a. nakłada na organy obowiązek rejestracji i przechowywania pism i innych dokumentów związanych z wnoszonymi do nich skargami i wnioskami. Sposób w jaki ma to miejsce ma ułatwiać kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, bowiem nad przyjmowaniem i załatwianiem tychże pism jest sprawowana kontrola i nadzór w trybie przepisów rozdziału 6 działu VIII k.p.a. Organy, którym zostały powierzone kontrola i nadzór dokonują okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków nie rzadziej niż raz na dwa lata. Celem zaś jest dążenie do usunięcia przyczyn skarg, zaś w przypadku wniosków, do pełnego ich wykorzystania by polepszyć działalność organów (art. 259 k.p.a.).

Skarga powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, o czym stanowi art. 237 k.p.a. Inny termin jest przewidziany, gdy skarga została wniesiona przez posła na Sejm, senatora lub radnego we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby. W takiej sytuacji powinni zostać zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy załatwienie skargi wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego. Tak samo jest to uregulowane w odniesieniu do wniosku (art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1, art. 244 § 2 i art. 247 w zw. z art. 237 § 2 k.p.a.). Zawiadomienie w obu przypadkach jest czynnością materialno-techniczną⁶⁰, od której nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, o czym była wcześniej mowa. Zawiadomienie takie powinno zawierać oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. W przypadku zawiadomienia w postaci dokumentu elektronicznego wymagany jest bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpis osobisty. Zawiadomienie o odmownym

załatwieniu skargi lub wniosku powinno zawierać także uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie, że ponowne ich wniesienie, jeżeli wykazano ich bezzasadność, a skarżący lub wnioskodawca nie wskażą nowych okoliczności to organ może podtrzymać swoje wcześniejsze stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącego (art. 238 i 247 w zw. z art. 238 k.p.a.).

Jak zwrócono uwagę w literaturze, ustawodawca w przepisach rozdziału 2 i 3 działu VIII, odnoszących się odpowiednio do skarg i wniosków różnicuje rozpatrywanie sprawy, od jej załatwienia. Rozpatrywanie bowiem to szereg czynności podejmowanych przez organ w celu rozpatrzenia skargi⁶¹. W przypadku bezzasadności skargi organ oddala ją, zaś jeżeli ma swoje uzasadnione podstawy kwalifikuje ją, czyli wyznacza sposób jej merytorycznego załatwienia. Sama kwalifikacja stanowi tylko sposób załatwienia konkretnej skargi i kończy postępowanie skargowe, nie jest natomiast załatwieniem sprawy będącej przedmiotem wniosku⁶². Różnica polega na tym, że rozpatrzenie polega jedynie na rozpoznaniu sprawy i wyboru sposobu jej załatwienia, zaś załatwienie polega uwzględnieniu lub nie uwzględnieniu zarzutu, postawionego w skardze⁶³. W przypadku załatwienia skargi organ może je więc zwrócić, odrzucić lub oddalić albo określić sposób jej merytorycznego załatwienia⁶⁴. Stąd też w literaturze wskazuje się na kolejne rozróżnienie, a mianowicie: załatwienie skargi w znaczeniu formalnym i materialnym⁶⁵. Załatwienie skargi w znaczeniu formalnym odbywa się w ramach postępowania skargowego. Załatwienie skargi w znaczeniu materialnym wymaga zastosowania przepisów materialnoprawnych i zazwyczaj uruchomienia odrębnego postępowania⁶⁶. Przyjmuje się również podział na załatwienie skargi i załatwienie sprawy⁶⁷, co odpowiada wcześniejszemu rozróżnieniu na załatwienie skargi w znaczeniu formalnym i materialnym. W przypadku załatwienia materialnego organ może wydać np. decyzję administracyjną, polecenie służbowe, czy też zarządzenie wewnętrzne⁶⁸. Powyższe uwagi dotyczą również postępowania wnioskowego. Zatem zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku, dotyczy jedynie ich załatwienia w znaczeniu formalnym, a nie materialnym. Inaczej mówiąc jest on jedynie zawiadamiany o dokonanej przez organ wspomnianej już wyżej kwalifikacji.

5. Podsumowanie

W demokratycznym państwie prawnym władza publiczna nie może działać dowolnie, nie może też działać we własnym interesie (dla siebie i dla własnych celów), ale jest zorientowana na realizację celów i interesów o charakterze publicznym w postaci zarówno praw podmiotowych i interesów poszczególnych jednostek, ale także tych

interesów zbiorowych. Dlatego też tak istotne jest zapewnienie społeczeństwu uczestnictwa w procesie kontrolowania władzy publicznej⁶⁹. Możliwość takiego kontrolowania stwarza m.in. instytucja skarg i wniosków. Wszczęcie postępowania skargowego czy też wnioskowego stanowi kontrolę przede wszystkim z tego względu, że powoduje uruchomienie postępowania, w wyniku którego mamy do czynienia z weryfikacją zachowania organu. W przypadku skarg mogą spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego, zarówno w trybie zwykłym, jak i nadzwyczajnym. W wyniku wszczęcia takiego postępowania, może okazać się, że rozstrzygnięcie wydane przez organ jest wadliwe i prowadzić do jego zmiany, a nawet uchylecia. Jak przypada na kontrolę, podmiot kontrolujący nie ma uprawnień do władczej ingerencji w działanie kontrolowanego podmiotu, może jedynie wskazać zauważone uchybienia, co najwyraźniej uwidacznia się w przypadku skarg. To właśnie za ich pomocą określone podmioty mogą wskazywać organowi spostrzeżone nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. O sposobie załatwienia zarówno skargi i wniosku podmiot skarżący, czy też wnioskujący jest jedynie zawiadamiany. W przypadku negatywnego rozpatrzenia nie ma możliwości wpłynięcia na organ, by ten postąpił zgodnie z wolą podmiotu.

¹ J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 378.

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 452.

³ J. Boć, op. cit., s. 378.

⁴ J. Zimmermann, op. cit., s. 454.

⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 155-172.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 266-268.

⁹ J. Boć, op. cit., s. 411.

¹⁰ Ibidem, s. 411-414.

¹¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja.

¹² Dz.U. z 2013 r. poz. 267 t.j. z późn. zm.; dalej: k.p.a., Kodeks.

¹³ Dz.U. z 2014 r. poz. 1195.

¹⁴ Dz.U. Nr 5, poz. 46; dalej: rozporządzenie.

¹⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2011 r. II SA/Sz 1098/10.

¹⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.

¹⁷ K. Wojciechowska, *Skargi i wnioski*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 872.

¹⁸ M. Jaśkowska, *Skargi i wnioski*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1154.

¹⁹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 525-526.

²⁰ Ibidem; co do zwrotu „powinien” użytego w art. 234 pkt 2 patrz komentarz do art. 89 k.p.a., poz. 2.

²¹ Ibidem.

²² J. Borkowski, *Skargi i wnioski*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 758.

²³ Wyrok z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2425/13. Por. też wyrok NSA z 10 czerwca 1988 r., sygn. akt IV SA 35/88, w którym przyjął, że „potraktowanie przez organ administracji publicznej zgodnych wniosków stron o zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. jako wniosków o wznowienie postępowania oznacza, że organ wydał decyzję w innej sprawie niż wnioskowana przez strony, co powoduje obowiązek uwzględnienia przez NSA skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.”. Z tego orzeczenia można wysnuć postulat, że w przypadku, gdy organ zastosował inny środek weryfikacji niż wskazany przez stronę stanowi to rażące naruszenie prawa i w konsekwencji na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. prowadzi do nieważności wydanego w takiej sprawie rozstrzygnięcia.

²⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18, z późn. zm.

²⁵ W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4 (37), s. 9-25.

²⁶ M. Jaśkowska, op. cit., s. 1156.

²⁷ Z. Janowicz, op. cit., s. 533- 534.

²⁸ J. Borkowski, op. cit., s. 737.

²⁹ M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 323-356.

³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.; dalej: ppsa.

³¹ Postanowienie z dnia 20 listopada 2013 r., II OSK 2783/13.

³² Postanowienie z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 318/13.

³³ Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r. IV SA/Wa 984/08, w którym sąd uznał, że niedopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, nawet gdy przyjmuje ono postać uchwały Rady Gminy.

³⁴ Uzasadnienie do postanowienia z dnia 1 czerwca 2010 r., I OW 30/10.

³⁵ Takie też stanowisko zajął WSA w Opolu. W postanowieniu z dnia 10 grudnia 2007 r. II SA/Op 551/07 stwierdził bowiem, że „postępowanie skargowe w rozumieniu przepisów k.p.a. jest jednoinstancyjne i nie ma w nim miejsca na środki zaskarżenia. Jeśli jednak obywatel jest niezadowolony ze sposobu załatwienia sprawy przez organ, może złożyć skargę na działalność tego właśnie organu”.

³⁶ Tak: M. Jaśkowska, op. cit., s. 1158, R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1192; K. Wojciechowska, op. cit., s. 896.

- ³⁷ Wspomniane już postanowienie z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 318/13. Tak również m.in. w postanowieniu z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt II OSK 2019/10, w postanowieniu z dnia 18 lutego 1997 r., sygn. akt III SAB 1/97.
- ³⁸ J. Jagielski, op. cit., s. 155-172.
- ³⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 613.
- ⁴⁰ M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 323-356.
- ⁴¹ H. Knysiak-Molczyk, *Postępowanie w sprawach skarg i wniosków*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 526.
- ⁴² K. Wojciechowska, op. cit., s. 868.
- ⁴³ Z. Janowicz, op. cit., s. 520.
- ⁴⁴ Ibidem.
- ⁴⁵ Postanowienie z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2415/11. Tak też w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 717/12.
- ⁴⁶ H. Knysiak- Molczyk, op. cit., s. 527.
- ⁴⁷ Z. Janowicz, op. cit., s. 533-534.
- ⁴⁸ Ibidem.
- ⁴⁹ M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska- Frankiewicz, op. cit., s. 323-356.
- ⁵⁰ Z. Janowicz, op. cit., s. 533-534.
- ⁵¹ R. Kędziora, op. cit., s. 1175.
- ⁵² Dz.U. Nr 40, poz. 230.
- ⁵³ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 99-125.
- ⁵⁴ R. Kędziora, op. cit., s. 1175; podobnie też G. Sibiga, op. cit., s. 99-125.
- ⁵⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 262, z późn. zm.
- ⁵⁶ Zob. art. 63 § 3a pkt 1 k.p.a.
- ⁵⁷ G. Sibiga, op. cit., s. 162-166.
- ⁵⁸ Ibidem.
- ⁵⁹ Na co też zwracają uwagę organy sprawujące nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków. Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 lutego 2008 r., NK.II.AŁ.0911-42/08, LEX nr 361831.
- ⁶⁰ J. Borkowski, op. cit., s. 762.
- ⁶¹ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 136-174.
- ⁶² Ibidem.
- ⁶³ Ibidem.
- ⁶⁴ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 40-42.
- ⁶⁵ J. Lang, op. cit., s. 136-174.
- ⁶⁶ Ibidem.
- ⁶⁷ B. Banaszak, op. cit., s. 40-42.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ J. Jagielski, op. cit., s. 155-172.

Bibliografia

Źródła

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 lutego 2008 r., NK.II.AŁ.0911-42/08, LEX nr 361831.

Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.

Chróścielewski W., *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4 (37).

Filipek J., *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.

Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

Postępowanie administracyjne, red. T. Woś, Warszawa 2013.

Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2010.

Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

Stahl M., Tarno J.P., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego,

Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. Nr 5, poz. 46.

Orzecznictwo:

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1988 r., sygn. akt IV SA 35/88.

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r. I OSK 2425/13.

Postanowienie NSA z dnia 18 lutego 1997 r. III SAB 1/97.

Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r. I OW 30/10.

Postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r. II OSK 2019/10.

Postanowienie NSA z dnia 5 stycznia 2012 r. I OSK 2415/11.

Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r. I OSK 717/12.

Postanowienie NSA z dnia 12 marca 2013 r. I OSK 318/13.

Postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2013 r. II OSK 2783/13.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2011 r. II SA/Sz 1098/10.

Postanowienie WSA w Opolu z dnia 10 grudnia 2007 r. II SA/Op 551/07.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r. IV SA/Wa 984/08.

Angelika Kurzawa: studentka V roku prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Obszar zainteresowań obejmuje przede wszystkim prawo administracyjne i postępowanie administracyjne, jak również postępowanie sądownoadministracyjne. W kręgu zainteresowań pozostają także prawo energetyczne i publiczne prawo gospodarcze. Odbyła praktyki w Rządowym Centrum Legislacji, Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim. E-mail: angelikakurzawa@yahoo.com
