

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 13/2024

SKARGA DOTYCZĄCA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JURYSDYKCYJNEGO W ORGANIE WYKONAWCZYM I STANOWIĄCYM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

dr Jarosław Dolny

*Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu
radca prawny, pracownik samorządowy*

Wstęp

Skargi są środkami prawnymi, które często występują w organach samorządu terytorialnego i stanowią, wraz z wnioskami i petycjami, przejaw kontroli społecznej. Kontrola ta polega na sprawdzaniu i ocenianiu administracji publicznej, a w konsekwencji oddziaływaniu na jej funkcjonowanie¹. Ustawodawca zdecydował o powoływaniu obligatoryjnych komisji skarg, wniosków i petycji na każdym szczeblu samorządu terytorialnego², co świadczy o dużym znaczeniu tych wystąpień w działalności samorządowej. Popularność skarg w organach samorządowych oraz powołanie, po ostatnich wyborach samorządowych nowych składów ww. komisji, zadecydowały w dużej mierze o wyborze tematu opracowania. W związku z tym przedstawiony komentarz może być przydatny dla władarzy jednostek samorządu terytorialnego, radnych (zwłaszcza przewodniczących rad i sejmików oraz członków komisji skarg, wniosków i petycji), pracowników samorządowych, polityków tworzących prawo oraz wszystkich zainteresowanych omówioną problematyką.

Konstytucja RP³ w art. 63 przewiduje prawo każdego do składania skarg, wniosków i petycji m.in. do organów władzy publicznej, odsyłając w zakresie trybu rozpatrywania tych wystąpień do ustawy. Ze względu na ustalony zakres tematyczny, przedmiotem opracowania nie zostały objęte dwa pozostałe środki prawne, czyli wnioski i petycje. Ustawą, do której odsyła ww. regulacja konstytucyjna, jest m.in. Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa)⁴, który poza postępowaniami wymienionymi w art. 1, normuje postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi,

¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007, s. 146.

² Art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), art. 16a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 107) i art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych⁵. Postępowanie to jest odformalizowane, jednoinstancyjne i co do zasady nie podlega kontroli sądowej⁶.

Konstytucja RP i Kpa nie definiują pojęcia skargi. Jednakże na podstawie art. 227 Kpa⁷, który określa co może być przedmiotem skargi, należy uznać, że jest to wystąpienie zawierające element niezadowolenia⁸. Od postępowania w sprawie skarg i wniosków należy odróżnić postępowanie administracyjne jurysdykcyjne (zwane dalej postępowaniem administracyjnym), określone w art. 1 pkt 1 i 2 Kpa⁹, które dotyczy indywidualnej sprawy i co do zasady kończy się wydaniem decyzji administracyjnej albo milcząco. Postępowanie administracyjne odnosi się do praw lub obowiązków stron, a decyzja wydana w takiej procedurze może zostać zasadniczo zaskarżona odwołaniem albo wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁰. Wydane w efekcie tego rozstrzygnięcie może być następnie przedmiotem oceny sądu administracyjnego.

W niektórych sytuacjach te dwa powyższe zagadnienia mogą „krzyżować się”, tzn. wniesiona skarga może odnosić się do postępowania administracyjnego. Ustawodawca przewidział takie przypadki i problematyka ta znalazła odzwierciedlenie w przepisach art. 233–236 Kpa.

W niniejszym komentarzu podjąłem się próby analizy tych sytuacji, z uwzględnieniem skargi wniesionej do organu wykonawczego, jak i organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Na potrzeby opracowania posłużyłem się przykładami dotyczącymi organów gminy, czyli wójta i rady gminy. Następnie, na podstawie dokonanych rozważań, sformułowałem stosowne rekomendacje dla środowiska samorządowego, jak i pod adresem ustawodawcy (postulaty *de lege ferenda*).

Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 233 Kpa)

Przepisy art. 233 Kpa odnoszą się do skargi w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego. Taka skarga powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli zaś takie wystąpienie pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania

⁵ Art. 2 Kpa.

⁶ M.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 sierpnia 2017 roku, II SA/Go 433/17.

⁷ W myśl tego przepisu: „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”.

⁸ Wniosek i petycja to środki zawierające propozycję czy żądanie określonego działania lub niedziałania – art. 241 Kpa i art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

⁹ Zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 Kpa: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje: 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco; 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1”.

¹⁰ W myśl art. 15 Kpa: „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Zgodnie z art. 127 § 3 Kpa: „Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”.

administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony. Jeżeli więc podmiot składający skargę będzie posiadał status strony, w myśl art. 28 Kpa¹¹ albo przepisów szczególnych, to nastąpi automatyczne wszczęcie postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 61 § 3 albo § 3a Kpa¹². Strona określa przedmiot swego żądania, a w razie wątpliwości co do zakresu czy przedmiotu żądania, jego uszczegółowienie należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji¹³. Wobec tego w razie wątpliwości organ winien zwrócić się do strony o sprecyzowanie żądania.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy skarga nie pochodzi od strony. W takim przypadku nie można pomijać regulacji art. 61a § 1 Kpa, w myśl której, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania¹⁴. Wydanie takiego postanowienia nie wyklucza jednak wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, jeśli organ uznana to za zasadne. Te dwa tryby (na wniosek i z urzędu) funkcjonują oddzielnie i nie można ich mieszać, gdyż są to odrębne od siebie sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁵. W sytuacji wszczęcia postępowania z urzędu, skarżący, mimo że nie jest stroną tego postępowania, powinien być o tym poinformowany. Jest to konsekwencja jego skargi, więc ma on prawo uzyskać informację, jaki skutek wywołało jego wystąpienie.

Dla zobrazowania opisanych sytuacji, posłużę się przykładem postępowania w sprawie zmiany stanu wody na gruncie z art. 234 ust. 3 ustawy Prawo wodne¹⁶. W myśl tego przepisu, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z urzędu lub na wniosek, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności. Do organu może więc wpłynąć skarga, wskazująca na niezadowolenie z działalności wójta, który toleruje zachowanie mieszkańca gminy. Ów mieszkaniec wybetonował swój grunt, co spowodowało napływ wody na grunt skarżącego. Należy założyć, że taka skarga została wniesiona przez stronę, gdyż skarżący powołuje się na szkodę na swojej nieruchomości, wynikłą ze zmiany stanu wody na gruncie sąsiednim. Wobec tego takie wystąpienie powinno uruchomić postępowanie administracyjne w sprawie zmiany stanu wody na gruncie.

¹¹ Zgodnie z tym przepisem: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

¹² W myśl tych przepisów: „§ 3. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. §3a. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych”. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 11 kwietnia 2017 roku, II OSK 2015/15: „Artykuł 61 § 3 KPA wymaga dla ustalenia daty złożenia podania uwzględnienia regulacji art. 65 § 2 KPA. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony, które zostało wniesione do organu niewłaściwego, jest data wpływu do tego organu, który obowiązany jest przekazać je niezwłocznie do organu właściwego. Artykuł 61 § 3 KPA reguluje datę wszczęcia postępowania w przypadku złożenia żądania przez stronę do organu właściwego”.

¹³ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 roku, II OSK 122/18.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2021 roku, II SAB/Wr 12/21.

¹⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2017 roku, II SA/Lu 285/17.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.).

Jeżeli taka skarga wpłynęła do wójta, to organ ten winien procedować w celu wydania decyzji z art. 234 ust. 3 ustawy Prawo wodne, czyli ma on obowiązek przeprowadzić postępowanie administracyjne w tym względzie. Gdyby jednak skarżący, sugerując się treścią art. 229 pkt 3 Kpa¹⁷, skierował taką skargę do rady gminy, to organ ten nie posiada kompetencji do rozpatrzenia takiego wystąpienia i powinien niezwłocznie przekazać je do wójta. Co prawda, przepis art. 231 § 1 Kpa¹⁸ przewiduje alternatywnie możliwość poinformowania skarżącego o organie właściwym, bez przekazywania wystąpienia. Jednakże w przypadku skargi dotyczącej postępowania administracyjnego uważam, że nie powinno się korzystać z tej możliwości, gdyż wydłużyłoby to niepotrzebnie postępowanie. Poza tym, należy mieć na uwadze przepis art. 65 § 1 Kpa¹⁹, odnoszący się do postępowania administracyjnego, a nakazujący niezwłoczne przekazanie podania do organu właściwego. Z uwagi na okoliczność, że skarga wnoszona w sytuacji art. 233 Kpa jest jednocześnie podaniem, przepis art. 231 § 1 Kpa winien być, w mojej ocenie, interpretowany z uwzględnieniem art. 65 § 1 Kpa. Co istotne, uprawnienie do przekazania skargi do organu właściwego ma rada gminy, jako organ, a nie przewodniczący rady gminy, ani komisja skarg, wniosków i petycji. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku, PN.4131.234.2019, wskazano bowiem, że: „Organem, który może przekazać skargę według właściwości, jest rada a nie jej przewodniczący”²⁰.

Jeżeli jednak z treści skargi wynikałoby, że szkodę ponosi ktoś inny (skarżący nie miałby przymiotu strony), to wójt powinien wydać skarżącemu postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania i rozważyć wszczęcie postępowania w sprawie zmiany stanu wody na gruncie z urzędu. Gdyby jednak skarga znajdowała się w dyspozycji rady gminy, to organ ten, analogicznie jak powyżej, powinien przekazać ją do organu właściwego.

Skarga w toku postępowania administracyjnego (art. 234 Kpa)

W art. 234 Kpa ustawodawca uregulował sytuację, gdy toczy się już postępowanie administracyjne. W takim przypadku skarga, złożona przez stronę, podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu (pkt 1 ww. artykułu), a pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (pkt 2 powyższego artykułu). Skarga złożona przez stronę może stanowić np. zażalenie, odwołanie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, wniosek o zawieszenie postępowania, wniosek o umorzenie postępowania, czy też

¹⁷ Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: (...); 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy”.

¹⁸ W myśl tego przepisu: „Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ”.

¹⁹ Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącemu podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie”.

²⁰ Rozstrzygnięcie nadzarzące Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku, PN.4131.234.2019. Podobne stanowisko zawarto w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku, PN.4131.230.2019.

pismo zawierające wnioski dowodowe²¹. Skarga wniesiona w związku z treścią decyzji organu pierwszej instancji, w ustawowym terminie przewidzianym do złożenia odwołania, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od tej decyzji²². Natomiast jeżeli skarga nie pochodzi od strony, to stanowi ona materiał, który powinien zostać rozpatrzony i tym samym może on mieć wpływ na treść wydanej decyzji.

Posługując się przykładem postępowania w sprawie zmiany stanu wody na gruncie, art. 234 Kpa będzie miał zastosowanie np. gdy w toku postępowania skarżący stwierdzi, że wójt jest opieszwały i nie nakłada na sąsiada odpowiedniego obowiązku. Jeżeli taka skarga, która wpłynie do wójta, będzie pochodzić od strony, to powinna być potraktowana jako ponaglenie z art. 37 Kpa²³, gdyż byłby to właściwy środek prawny w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli jednak taka skarga nie została złożona przez stronę, to będzie stanowić pismo, które organ powinien wziąć pod uwagę w toku postępowania. Wójt miałby wtedy obowiązek przeanalizować sprawę, czy przypadkiem nie dopuścił się beczynności, bądź przewlekłości i ewentualnie winien zintensyfikować swoje działania. Zatem takie wystąpienie może być dla organu asumptem do „przyspieszenia” załatwienia sprawy. Skarżącego w takiej sytuacji należałoby poinformować, że nie jest stroną postępowania i nie posiada uprawnień procesowych, aby skutecznie domagać się wydania decyzji w określonym terminie. Niemniej jednak wójt nie może wykazać się ignorancją wobec osoby wnoszącej skargę. Tak więc mógłby dodatkowo przekazać skarżącemu informację, że podejmuje działania, aby sprawę załatwić możliwie najszybciej.

Gdyby powyższa skarga trafiła do rady gminy (niezależnie od tego, czy pochodziłaby od strony, czy też nie), to organ ten nie mógłby jej traktować jako skargi na przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw z art. 227 Kpa. W przepisie tym chodzi bowiem o sytuację masowego zjawiska przewlekania postępowań, na co zresztą wskazywałaby liczba mnoga, którą posłużył się ustawodawca²⁴. W przypadku skargi dotyczącej konkretnego postępowania – jak w przedstawionym przykładzie – rada gminy ma obowiązek niezwłocznie przekazać tę skargę do wójta, w celu dalszego procedowania.

Skarga w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną (art. 235)

W przepisie art. 235 § 1 Kpa unormowano sytuację, gdy skarga dotyczy sprawy, w której wydano decyzję ostateczną. Skargę taką uważa się, zależnie od jej treści, za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany. Wskazano więc na trzy tryby nadzwyczajne uregulowane w Kpa, tj. wznowienie postępowania (art. 145–152), stwierdzenie nieważności (art. 156–159) oraz uchycienie lub zmianę decyzji ostatecznej (art. 154–155a). Należy zaznaczyć, że organ nie jest związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania²⁵. Wola strony wnoszącej skargę ma

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2020 roku, I SAB/Sz 13/20.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 roku, I SA/Wa 1742/04.

²³ Zgodnie z art. 37 § 1 Kpa: „Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (beczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość)”.

²⁴ J. Wegner, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (art. 227 Kpa), red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, 2019, LEX.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 roku, I FSK 720/17.

decydujące znaczenie dla wyboru jednego z trybów wymienionych w art. 235 Kpa²⁶. W razie wątpliwości organ, stosując art. 9 Kpa²⁷, winien zwrócić się do strony, udzielając jej niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, w celu doprowadzenia do sprecyzowania żądania²⁸.

Zdaniem J. Borkowskiego, w art. 235 Kpa chodzi o żądania wzruszenia ostatecznych decyzji z urzędu²⁹, a art. 233 Kpa dotyczy wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie zwykłym, jak i nadzwyczajnym³⁰. Podobny pogląd przedstawiła A. Gronkiewicz³¹, opierając się na wyroku WSA w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2004 roku, sygn. SA/Sz 1506/03³². Moim zdaniem, przedstawione stanowisko nie znajduje jednak uzasadnienia. Aktualne brzmienie przepisu art. 235 § 1 Kpa³³ nie zawiera zastrzeżenia o wzruszaniu decyzji z urzędu. Co więcej, z Uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 16 kwietnia 2010 roku, druk nr 2987, wynika, że organ, do którego taka skarga wpłynie, będzie obowiązany wszcząć postępowanie na wniosek skarżącego, jeżeli ma on przymiot strony lub z urzędu, jeżeli skarga nie będzie pochodziła od strony³⁴. Poza tym, gdyby przyjąć argumentację o wszczynaniu na podstawie art. 233 Kpa postępowania w trybie zwykłym i nadzwyczajnym, to art. 235 Kpa okazałby się zbędny.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 roku, I OSK 2425/13.

²⁷ Art. 9 Kpa stanowi, że: „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2018 roku, IV SA/Wa 2978/17.

²⁹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, wyd. 16, Warszawa 2016, s. 1097.

³⁰ *Ibidem*, s. 1095.

³¹ A. Gronkiewicz, *Postępowanie w sprawie skarg i wniosków*, [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurydykcyjne, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 1193.

³² W wyroku tym stwierdzono, że: „W myśl art. 235 § 1 k.p.a. skargę w sprawie, w której w toku postępowania administracyjnego została wydana decyzja ostateczna, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany z urzędu. Jednakże zakres przedmiotowy stosowania art. 235 odnosi się wyłącznie do skarg w ścisłym tego słowa znaczeniu, tzn. do skarg w rozumieniu art. 227. Nie odnosi się ten przepis do wniosków (podań) stron nawet mylnie nazwanych skargami (...)”.

³³ Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.) zmieniono treść art. 235 Kpa na: „§ 1. Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie. § 2 (uchylony)”. Poprzednie brzmienie tego artykułu było następujące: „Art. 235. § 1. Skargę w sprawie, w której w toku postępowania administracyjna została wydana decyzja ostateczna, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę z urzędu. § 2. W przypadkach określonych w § 1 żądanie zostanie uwzględnione, gdy zachodzą przewidziane w kodeksie warunki do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany”.

³⁴ W Uzasadnieniu do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 16 kwietnia 2010 roku, druk nr 2987, wskazano że: „Celem proponowanej nowelizacji art. 235 jest wprowadzenie jako zasady, że skarga w sprawie, w której była wydana ostateczna decyzja administracyjna, w rozumieniu znowelizowanego art. 16 § 1 zd. drugie, powinna być traktowana jako wniosek o wszczęcie postępowania w jednym z nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Różnica polega na tym, że nie będzie to automatycznie powodowało obowiązku wszczęcia postępowania przez organ z urzędu. Organ, do którego taka skarga wpłynie, będzie obowiązany wszcząć postępowanie na wniosek skarżącego, jeżeli ma on przymiot strony lub z urzędu, jeżeli skarga nie będzie pochodziła od strony”.

Jeżeli w skardze stwierdzono, że wydana decyzja wójta w sprawie zmiany stanu wody na gruncie „drastycznie” narusza prawo, to wystąpienie to należy traktować jako wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o wadę z art. 156 § 1 pkt 2 Kpa³⁵ w postaci rażącego naruszenia prawa. Taka skarga, niezależnie od tego, czy znajdowałaby się w dyspozycji wójta czy rady gminy, powinna być przekazana do samorządowego kolegium odwoławczego. Zgodnie bowiem z art. 157 § 1 Kpa właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są zaś samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej (art. 17 pkt 1 Kpa).

Organ właściwy (236 § 1 Kpa) i zasada pierwszeństwa postępowania administracyjnego

W przepisie art. 236 § 1 Kpa unormowano właściwość organów w sprawie skarg dotyczących postępowania administracyjnego. W sytuacjach określonych w art. 233 i 234, organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadkach określonych w art. 235 – organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, albo do jej uchylecia lub zmiany. Regulacja ta jest konsekwencją omówionych wcześniej przepisów i zasady jednotorowości rozpatrywania skarg. Należy dodać, że między organami może zaistnieć spór o właściwość albo spór kompetencyjny. NSA stwierdził, że nie będzie właściwy do rozpoznania sporu o właściwość lub kompetencyjny, powstałego w związku z rozpoznawaniem skargi wniesionej w trybie przepisów Działu VIII Kpa, także wtedy, gdy chodzi o określenie organu właściwego, m.in. na podstawie art. 236 Kpa, gdyż przepis ten nadal jest przepisem określającym właściwość do rozpatrzenia skargi³⁶. Z poglądem tym nie mogę się zgodzić, gdyż wskazany przepis odnosi się do skargi rozpatrywanej w trybie postępowania administracyjnego, czyli również z uwzględnieniem przepisów o sporach o właściwość lub sporach kompetencyjnych.

W przypadkach z art. 233–235 Kpa nie prowadzi się równoległego postępowania skargowego, kończącego się zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi³⁷. Ustawodawca przyjął więc pierwszeństwo postępowania administracyjnego w stosunku do postępowania skargowego³⁸. To ostatnie postępowanie jest postępowaniem subsydiarnym w stosunku do postępowania administracyjnego, co oznacza, że wszczęcie postępowania skargowego, jako odrębnego postępowania, następuje jedynie w przypadku, gdy sprawa, której skarga dotyczy, nie jest, ani nie

³⁵ Zgodnie z tym przepisem: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: (...) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa”.

³⁶ Postanowienie NSA z dnia 17 października 2018 roku, II OW 121/18.

³⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2020 roku, I SAB/Sz 13/20; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2020 roku, I SAB/Sz 5/20.

³⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2017 roku, I SA/Wr 1234/16; wyrok NSA z dnia 25 września 2014 roku, I OSK 2244/14; M. Jaworska, *Petycje a skargi i wnioski*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 72.

może być, przedmiotem postępowania administracyjnego³⁹. Taka zasada ma na celu wzmocnienie gwarancji procesowych stron. Jak wyjaśniono we wstępie, w postępowaniu administracyjnym istnieje co do zasady możliwość zaskarżenia decyzji i dotyczy ono praw lub obowiązków stron. Co więcej, zasada pierwszeństwa postępowania administracyjnego zapobiega prowadzeniu równoległe kilku postępowań co do tego samego przedmiotu.

W art. 236 § 2 Kpa⁴⁰ przewidziano ochronę danych osobowych skarżącego, w przypadku wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylecia albo zmiany na skutek skargi, jeśli nie jest stroną postępowania. Chodzi o sytuacje, kiedy organ na skutek wniesionej skargi przez podmiot niebędący stroną, wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w trybie zwykłym, bądź nadzwyczajnym. W takich przypadkach dane skarżącego nie podlegają ujawnieniu stronom i innym uczestnikom postępowania. Ochrona skarżącego nie ma jednak charakteru bezwzględnej, gdyż na każdym etapie postępowania może on zezwolić organowi na udostępnienie swoich danych stronie postępowania (§ 3 tego artykułu).

Należy wskazać na nieprecyzyjność i niejasność regulacji art. 236 § 2 Kpa. Przepis ten odwołuje się m.in. do skargi z art. 234 pkt 2 Kpa, a więc skargi wniesionej w sprawie, w której toczy się już postępowanie administracyjne. W związku z tym pojawiają się wątpliwości, kiedy taka skarga byłaby przyczyną wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, bądź jej uchylecia albo zmiany? Postępowanie jest w toku, a wniesiona skarga stanowi jedynie materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu. Skarga nie jest więc asumptem do wszczęcia postępowania w trybie zwykłym, bądź nadzwyczajnym. W mojej ocenie, między takim wystąpieniem a toczącym się postępowaniem nie będzie związku przyczynowo-skutkowego. Dlatego też uważam, że art. 236 § 2 Kpa nie powinien odnosić się do skargi wnoszonej w toku postępowania. Ponadto stwierdzenie nieważności czy uchylecie albo zmiana decyzji to efekt końcowy postępowania, a dane skarżącego nie powinny być ujawniane, zwłaszcza w toku postępowania. Wobec tego w przepisie należało określić ochronę w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności i uchylecia czy zmiany decyzji. Taka była zapewne intencja ustawodawcy, o czym świadczy następny paragraf (§ 3) stanowiący o etapie postępowania.

Wracając do zagadnienia zasady pierwszeństwa postępowania administracyjnego w stosunku do postępowania skargowego, należy przedstawić specyfikę działalności organów nadzoru budowlanego. W doktrynie i orzecznictwie występuje bowiem pogląd, że postępowanie kontrolne, prowadzone przez organ nadzoru budowlanego, nie jest równoznaczne z wszczęciem postępowania administracyjnego⁴¹. W myśl tego poglądu, jeżeli kierujący wystąpienie do organu nadzoru budowlanego domaga się np. wydania decyzji o rozbiórcie obiektu, z uwagi na naruszenia prawa budowlanego, to nie powoduje to wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 233 Kpa,

³⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2020 roku, I SAB/Sz 13/20.

⁴⁰ Zgodnie z tym przepisem: „W przypadku wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylecia albo zmiany na skutek skargi, o której mowa w art. 233 zdanie drugie, art. 234 pkt 2 lub art. 235, w stosunku do strony i uczestnika postępowania przepisu art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679 nie stosuje się”.

⁴¹ Postanowienie NSA z dnia 27 sierpnia 2010 roku, sygn. II OSK 1500/09; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 14 września 2021 roku, II SAB/Kr 74/21.

pomimo tego, że ustawa Prawo budowlane⁴² przewiduje możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego w takich sprawach. Organ nadzoru budowlanego po otrzymaniu wystąpienia podejmie postępowanie kontrolne i dopiero na tej podstawie oceni, czy istnieją podstawy do wszczęcia któregoś z postępowań administracyjnych, uregulowanych w Prawie budowlanym⁴³. Wniosek o podjęcie czynności kontrolnych należy więc traktować jako skargę i organ powinien procedować w trybie postępowania z działu VIII Kpa⁴⁴. W orzecznictwie pojawił się również odmienny pogląd. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 13 lipca 2018 roku, II SAB/Kr 88/18, wskazano, że ten sposób procedowania prowadzi do wyłączenia sądowej kontroli zasadności zajmowanego stanowiska⁴⁵. W pełni utożsamiam się z tym stanowiskiem, ponieważ urzeczywistnia on treść art. 233 Kpa i pozwala stronie zachować drogę sądową. Niezależnie od przyjętego poglądu należy zauważyć, że organ wykonawczy samorządu terytorialnego charakteryzuje się inną („nieinspekcyjną”) specyfiką działania niż organ nadzoru budowlanego. Dlatego uważam, że *modus operandi* wójta, polegający na podejmowaniu na skutek skargi strony czynności sprawdzających czy kontrolnych, poza postępowaniem administracyjnym, byłby niewłaściwy.

Podobna sytuacja dotyczy sprawy, która powinna być załatwiona w innym trybie niż procedura administracyjna (art. 240 Kpa⁴⁶). Skarga powinna być wtedy procedowana w ramach tego innego postępowania, gdyż ustawodawca nakazuje w pierwszej kolejności stosować przepisy szczególne⁴⁷. Zdaniem J. Borkowskiego, postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury stosowanej przed organami państwowymi lub społecznymi⁴⁸. Jeżeli skargę można zakwalifikować jako żądanie wszczęcia postępowania nieuregulowanego w KPA lub innego rodzaju pozakodeksowy środek prawny, bądź

⁴² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.).

⁴³ W wyroku NSA z 29 stycznia 2019 roku, II OSK 2582/18, stwierdzono że: „...nie jest zasadnym zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 233 K.p.a. zdanie pierwsze poprzez niezastosowanie dyspozycji art. 233 K.p.a. stanowiącej, że skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jak zostało to już wyjaśnione, przepisy Prawa budowlanego (a w szczególności art. 81 ust. 4 tej ustawy) pozwalają organom nadzoru budowlanego na podjęcie czynności kontrolnych celem ustalenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia któregoś z postępowań administracyjnych uregulowanych w Prawie budowlanym”.

⁴⁴ Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2013 roku, IV SAB/Po 54/12.

⁴⁵ Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 13 lipca 2018 roku, II SAB/Kr 88/18: „Pogląd, zgodnie z którym organy nadzoru budowlanego wszczynają postępowania wyłącznie z urzędu jest błędny i nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach K.p.a., ani na gruncie ustawy Prawo budowlane. Taki pogląd prowadzi w skutkach do niedopuszczalnych sytuacji, w których organ nadzoru budowlanego przy wpływie podania mógłby bezzasadnie zamknąć drogę do wszczęcia postępowania stronie mającej w tym interes prawny (który zresztą nie zawsze jest różny od interesu publicznego), zaś nie wydając aktu wyłączający możliwość sądowej kontroli zasadności zajmowanego stanowiska. Nie taka jest intencja ustawodawcy, a ustalenia i ocena prawna winny być przedstawiane w akcie administracyjnym. Poza ogólnymi normami kompetencyjnymi zawartymi w prawie materialnym nie można bowiem nie uwzględnić regulacji z art. 28 K.p.a.”. Podobne stanowisko zawarto w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 1 października 2015 roku, II SAB/Bk 42/15.

⁴⁶ Zgodnie z art. 240 Kpa: „Gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy”.

⁴⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 roku, I SA/Po 468/20.

⁴⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks ..., op. cit.*, s. 1104.

może zostać wykorzystana w postępowaniu pozakodeksowym, to jej wniesienie powinno wywierać skutki w sferze odpowiedniego postępowania⁴⁹.

Należy jednak zauważyć, że niekiedy zarzuty skargi, mimo że odnoszą się w jakimś stopniu do postępowania administracyjnego lub innej prawnej procedury, *de facto* dotyczą kwestii nie objętych tym postępowaniem czy tą procedurą. Na przykład, skarżący może zarzucać niewłaściwe, aroganckie zachowanie pracownika, który prowadzi postępowanie administracyjne. Takie wystąpienie nie powinno być, w mojej ocenie, rozpatrywane w kontekście art. 234 Kpa, gdyż zarzuty nie są związane z materią postępowania i dotyczą kwestii obsługi klientów urzędu. Może się zdarzyć też tak, że zgłoszone zarzuty będą miały charakter „mieszany”, tzn. będą dotyczyły zarówno zachowania urzędnika, jak i materii sprawy administracyjnej. W takim wypadku uważam, że skarga winna być procedowana dwutorowo – jako wystąpienie dotyczące obsługi klientów oraz jako skarga w toku postępowania. Przyjąłbym bowiem, że to wystąpienie zawiera dwa odrębne środki prawne.

Rekomendacje dla środowiska samorządowego

Przedstawiona problematyka ma charakter złożony i zniuansowany. Wobec tego osoby odpowiedzialne za załatwianie skarg i wniosków w urzędach samorządu terytorialnego powinny posiadać odpowiednie przygotowanie. Zasadnym jest, aby pracownicy ci dysponowali wiedzą o typowych sprawach administracyjnych, jakie załatwiane są w organach administracji samorządowej i rządowej. Na etapie kwalifikacji wystąpienia należy bowiem ocenić, czy zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania administracyjnego, a jeśli tak, to którego i przed jakim organem. Poza stosowną wiedzę, ww. pracownicy zobowiązani są do wnikliwości przy analizowaniu treści wystąpień, gdyż to ona warunkuje dalsze działania. Należy podkreślić, że popełnienie błędu na tym wstępnym etapie ma istotne konsekwencje. Może spowodować przeprowadzenie niewłaściwego postępowania, np. organ, zamiast wydać decyzję administracyjną, powiadomi tylko skarżącego o podjętych czynnościach wewnętrznych. Dlatego tak ważne jest, aby osoby piastujące funkcje organu wykonawczego w samorządzie terytorialnym zadbały o odpowiedni poziom fachowości osób upoważnionych do załatwiania tych wystąpień. Niestety w wielu urzędach procedowanie skarg oraz wniosków jest nadmiernie rozproszone i nieskoordynowane, co nie sprzyja właściwemu ich rozpatrywaniu. Na przykład, wyznaczony pracownik prowadzi tylko rejestr wystąpień, a załatwienie skargi pozostaje w gestii pracownika działu merytorycznego, który samodzielnie przygotowuje odpowiedź. Nierzadko nie ma właściwego współdziałania między tymi pracownikami lub – co gorsza – nie mają oni wystarczającej wiedzy z zakresu rozpatrywania skarg i wniosków. Załatwienie skargi wymaga współpracy wielu osób w urzędzie, ale ich zadania winny być ściśle określone. Uważam, że koordynację rozpatrywania skarg i wniosków należy powierzyć osobie/osobom ze stosownym doświadczeniem i wiedzą prawną. Taki pracownik (zespół pracowników) prowadziłby rejestr, dokonywałby kwalifikacji wystąpienia, identyfikowałby ewentualne postępowania administracyjne, czuwałby nad

⁴⁹ K. Wojciechowska, *Skargi*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2019, wyd. 6 zmienione i uzupełnione, Warszawa 2020, s. 1461. Tak też: P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany (art. 240)*, LEX/el. 2019.

przestrzeganiem terminów, czy przygotowywałyby zawiadomienie o sposobie załatwienia wystąpienia. Natomiast pracownicy działów merytorycznych udzielaliby pomocy w gromadzeniu materiału i ustalaniu stanu faktycznego.

W przypadku organu stanowiącego samorządu terytorialnego również ważne jest, aby osoby odpowiedzialne za procedowanie skarg czy wniosków miały właściwe przygotowanie. Sprawy załatwiane w postępowaniu administracyjnym powinny zostać niezwłocznie zidentyfikowane przy kwalifikacji skarg, co pozwoliłoby na ich pilne przekazanie do organów właściwych. W związku z tym przewodniczący rady gminy winien być uwrażliwiony w tym względzie i w razie potrzeby winien korzystać z pomocy prawnej. Podobna uwaga tyczyłaby się członków komisji skarg, wniosków i petycji. Należy jednak założyć, że do tego gremium kandydują osoby interesujące się zagadnieniami wystąpień z art. 63 Konstytucji RP, mające wystarczającą wiedzę w tym zakresie, bądź deklarujące chęć jej zgłębienia.

Postulaty pod adresem ustawodawcy

Podstawowym postulatem *de lege ferenda* jest dostosowanie regulacji, dotyczącej rozpatrywania skarg i wniosków, do sesyjnego trybu pracy organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Jeżeli skarga wymaga przekazania zgodnie z właściwością, bądź wystosowania wezwania do uzupełnienia braków, to trudno oczekiwać, aby takie czynności dokonywała rada gminy, która obraduje na sesjach. Zgodnie z art. 231 Kpa, przekazanie skargi zgodnie z właściwością powinno nastąpić w ciągu 7 dni. Jeżeli w tym czasie nie była zaplanowana sesja, to w grę może wchodzić sesja nadzwyczajna⁵⁰. Jednakże wydaje się, że zwoływanie takiej sesji wymaga szczególnych okoliczności. Natomiast przekazanie wystąpienia do innego organu trudno uznać za jakąś nadzwyczajną sytuację. Dlatego też postuluję, aby wskazane wyżej czynności powierzyć komisji skarg, wniosków i petycji. Jest to obligatoryjne gremium⁵¹, powołane do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie wystąpień z art. 63 Konstytucji RP⁵², a więc podmiot przygotowany merytorycznie w tym względzie. Podobne postulaty pojawiły się w doktrynie. M. Sakowska-Baryła proponowała, aby podejmowanie wstępnych lub organizacyjnych czynności należało do przewodniczącego rady lub sejmiku⁵³, zaś A. Wierzbica zawnioskowała o doprecyzowanie kompetencji komisji skarg, wniosków i petycji⁵⁴.

⁵⁰ W myśl art. 20 ust. 1 i 3 o samorządzie gminnym: „1. Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał (...). 3. Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim”.

⁵¹ Zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji”.

⁵² R. Cybulska, Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego, red. R. Cybulska, Warszawa 2020, s. 189.

⁵³ M. Sakowska-Baryła, Rozpatrywanie skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 287.

⁵⁴ A. Wierzbica, Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji, GSP 2020/1/52-61, LEX.

Niezależnie od powyższego uważam, że w aktualnym stanie prawnym przekazanie skargi do organu właściwego (ewentualnie wskazanie organu właściwego) może dokonać powyższa komisja, bądź przewodniczący rady – na zasadzie „mniejszego zła”. Przepisy nie przyznają im takich kompetencji i formalnie czynność ta przynależy radzie gminy. Jednakże terminowe przesłanie wystąpienia do podmiotu właściwego (względnie wskazanie organu), zwłaszcza w sytuacji kiedy ta właściwość nie budzi wątpliwości, jest w mojej ocenie ważniejsze, niż oczekiwanie na sesję organu i tym samym uchybienie terminowi. Zagadnienie to ewidentnie dowodzi, że zmiana przepisów prawnych w tym zakresie jest nieodzowna.

Opowiadam się również za zmianą przepisu art. 231 § 1 Kpa, poprzez wyeliminowanie możliwości wskazania skarżącemu organu właściwego, niezależnie od charakteru skargi. W powołanym przepisie przewidziano dwa alternatywne rozwiązania, tj. przekazanie skargi zgodnie z właściwością albo poinformowanie skarżącego o właściwym organie. Jak wyjaśniłem powyżej, w przypadku skargi dotyczącej postępowania administracyjnego, to drugie rozwiązanie, w mojej ocenie, nie powinno mieć miejsca. W pozostałych przypadkach organ posiada dowolność w wyborze tych środków, przy czym pierwszy jest korzystniejszy dla skarżącego, gdyż jego sprawa jest w toku i nie musi on wnosić kolejnej skargi do organu właściwego. Jeśli adresat skargi nie przekaże skargi, a tylko poinformuje o właściwym organie, to skarżący, aby uruchomić postępowanie skargowe, będzie musiał wnieść kolejne wystąpienie, co będzie wymagało dodatkowego zaangażowania z jego strony. Dlatego też, mając na uwadze zasady Kpa, chociażby zasadę uwzględniania słusznego interesu obywateli (art. 7 Kpa⁵⁵), zasadę pogłębiania zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1 Kpa⁵⁶) oraz zasadę szybkości (art. 12 Kpa⁵⁷), negatywnie oceniam drugie rozwiązanie⁵⁸. Co więcej, brak jest jakichkolwiek argumentów, aby traktować skarżącego w sposób mniej korzystny niż wnioskodawcę, gdyż przepis art. 243 Kpa przewiduje tylko przekazanie wniosku do organu właściwego. Podsumowując uważam, że rezygnacja przez ustawodawcę z możliwości wskazywania organu właściwego, istotnie wzmocni gwarancję skarżącego i usprawni sposób rozpatrywania skarg, niezależnie od tego, czy skarga będzie dotyczyła postępowania administracyjnego, czy też nie.

Na zakończenie postuluję doprecyzowanie treści art. 236 § 2 Kpa. Jak przedstawiłem powyżej, budzi ona pewne wątpliwości w zakresie skargi wniesionej w toku postępowania oraz opisu postępowań nadzwyczajnych. W związku z tym proponuję, aby treść powołanego przepisu brzmiała: „W przypadku wszczęcia postępowania, w tym postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, uchylenia albo zmiany decyzji

⁵⁵ Zgodnie z art. 7 Kpa: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

⁵⁶ W myśl tego przepisu: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

⁵⁷ Zgodnie z art. 12 Kpa: „§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie”.

⁵⁸ Na tę kwestię zwrócił uwagę w doktrynie A. Matan w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 231)*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Tom II. *Komentarz do art. 104–269*, wyd. III, LEX 2010, gdzie stwierdził, że: „Ze względu na zasadę zaufania i uwzględniania słusznego interesu obywateli, zasadne wydaje się, by organ, do którego błędnie skierowano skargę, przekazywał ją organowi właściwemu. Wskazanie zaś skarżącemu organu właściwego winno stanowić wyjątek i mieć miejsce wtedy, gdy przekazanie nie będzie możliwe”.

oraz wznowienia postępowania, na skutek skargi, o której mowa w art. 233 zdanie drugie lub art. 235, w stosunku do strony i uczestnika postępowania przepisu art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679 nie stosuje się”.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 566).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 870).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.).

Literatura:

- /Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, wyd. 16, Warszawa 2016.
- Cybulska R., *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. R. Cybulska, Warszawa 2020, s. 189.
- Gronkiewicz A., *Postępowanie w sprawie skarg i wniosków*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, Tom IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurusdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007.
- Jaworska M., w *Petycje a skargi i wnioski*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 231)*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Tom II. Komentarz do art. 104–269*, wyd. III, LEX 2010.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany (art. 240)*, LEX/el. 2019.
- Sakowska-Baryła M., *Rozpatrywanie skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.
- Wegner J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (art. 227 Kpa)*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, 2019, LEX.
- Wierzbica A., *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, GSP 2020/1/52-61, LEX.
- Wojciechowska K., *Skargi*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2019, wyd. 6 zmienione i uzupełnione, Warszawa 2020.

Orzecznictwo:

- Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 roku, I OSK 2425/13.
- Wyrok NSA z dnia 25 września 2014 roku, I OSK 2244/14.
- Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 roku, II OSK 2015/15.
- Wyrok NSA z 29 stycznia 2019 roku, II OSK 2582/18.
- Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 roku, I FSK 720/17.
- Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 roku, II OSK 122/18.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2004 roku, sygn. SA/Sz 1506/03.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 roku, I SA/Wa 1742/04.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 1 października 2015 roku, II SAB/Bk 42/15.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2017 roku, I SA/Wr 1234/16.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2017 roku, II SA/Lu 285/17.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 sierpnia 2017 roku, II SA/Go 433/17.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2018 roku, IV SA/Wa 2978/17.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 lipca 2018 roku, II SAB/Kr 88/18.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2020 roku, I SAB/Sz 5/20.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2020 roku, I SAB/Sz 13/20.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 roku, I SA/Po 468/20.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2021 roku, II SAB/Wr 12/21.
- Postanowienie NSA z dnia 27 sierpnia 2010 roku, sygn. II OSK 1500/09.
- Postanowienie NSA z dnia 17 października 2018 roku, II OW 121/18.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2013 roku, IV SAB/Po 54/12.
- Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 14 września 2021 roku, II SAB/Kr 74/21.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskim z dnia 30 kwietnia 2019 roku, PN.4131.230.2019.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku, PN.4131.234.2019.

Inne:

- Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 16 kwietnia 2010 roku, druk nr 2987.

O AUTORZE

Dr Jarosław Dolny – doktor nauk prawnych (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2023 roku), autor wyróżnionej pracy doktorskiej pt. *Konstytucyjne prawo do składania skarg i wniosków i jego realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej) oraz praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej, aktualnie pracownik samorządowy (kierownik działu) w miejskiej jednostce organizacyjnej, doświadczony szkoleniowiec oraz autor wielu publikacji naukowych. W kręgu jego zainteresowań prawnych znajduje się prawo konstytucyjne, postępowanie administracyjne oraz prawo administracyjne ustrojowe i materialne, w

STRZECZENIE

Streszczenie:

W komentarzu omówiono sytuacje, kiedy wniesiona skarga dotyczy postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Celem opracowania jest udzielenie wskazówek, jak należy postępować w takich przypadkach, z uwzględnieniem działań organu wykonawczego samorządu terytorialnego, jak i organu stanowiącego, na przykładzie wójta i rady gminy. Autor przedstawia ponadto propozycje pewnych systemowych rozwiązań dla przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz formułuje postulaty pod adresem ustawodawcy, aby zoptymalizować przepisy prawne w tym zakresie. Przedstawiony komentarz skierowany jest do organów wykonawczych samorządu, radnych, zwłaszcza przewodniczących rad i sejmików oraz członków komisji skarg, wniosków i petycji, pracowników samorządowych, polityków tworzących prawo oraz wszystkich zainteresowanych omówioną problematyką.

Słowa kluczowe:

skarga, komisja skarg wniosków i petycji, postępowanie administracyjne

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

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL