

## Próba szerszego spojrzenia

# Skargi, wnioski i petycje a inne sygnały obywatelskie

W dobie komunikacji zdalnej i elektronicznej sektor publiczny otrzymuje wiele różnorodnych sygnałów obywatelskich. Rozwój instytucji demokratycznego państwa spowodował, że są rozpatrywane w rozmaitych trybach. Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków jest stopniowo wypierane przez inne procedury, często atrakcyjniejsze, jak np. petycja czy zgłoszenie do Rzecznika Praw Obywatelskich. Instytucja skarg i wniosków, zapewniająca optymalny sposób reagowania na zgłaszane potrzeby lub nieprawidłowości, wymaga odformalizowania i dostosowania do realiów. Okazją może być implementacja dyrektywy Unii Europejskiej w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE.

### SŁAWOMIR CZARNOW

#### Wstęp

Wyrażone w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo do petycji, wniosków i skarg stanowi jedno z praw politycznych umożliwiających zainteresowanym oddziaływanie na władzę publiczną. Ma ono charakter powszechny, gdyż przysługuje każdemu, to jest wszelkim podmiotom prawa, z wyjątkiem instytucji publicznych.

Przyjmuje się, że istotą skargi jest negatywna ocena działania podmiotów wykonujących zadania publiczne. Natomiast petycje i wnioski dotyczą postulatów i propozycji, przy czym petycje powinny mieć bardziej kategorię i skonkretyzowany charakter. Konstytucja nie rozdziela tych trzech form występowania do władz publicznych. Również przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> i ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>2</sup> określają przedmiot tych wystąpień na tyle ogólnie,

<sup>1</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej k.p.a.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1870.

że konkretne pismo może mieć cechy zarówno skargi, wniosku, jak i petycji<sup>3</sup>.

Zakres spraw mogących być przedmiotem skargi, wniosku czy petycji jest szeroki i różnorodny, ale istnieje tendencja do deprecjonowania postępowania skargowego/wnioskowego<sup>4</sup>. Wynika to po części ze zróżnicowania sposobów realizacji zadań publicznych, coraz częściej wykonywanych przez podmioty prywatne i w formach cywilnoprawnych. Ponadto, postępowanie skargowe/wnioskowe jest raczej mało efektywnym sposobem dochodzenia praw, zostało też częściowo wyparte przez unormowania odrębne, zwłaszcza z zakresu ochrony konsumentów, środowiska i danych osobowych. Choć k.p.a. nie zawiera przepisów wyłączających określone kategorie spraw z trybu skargowego, wprowadzają je jednak przepisy szczególne. Również wykładnia prawa, przyznająca pierwszeństwo postępowaniom jurysdykcyjnym, wpływa na zawężenie zakresu stosowania postępowania skargowego<sup>5</sup>.

O tym zjawisku świadczą m.in. Informacje o sygnałach obywatelskich, które wpłynęły do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) w latach 2020–2021<sup>6</sup>:

ponad 200 000 wiadomości e-mail rocznie oraz kolejno 13 421 i 12 003 pisemnych sygnałów, z czego tylko 892 i 922 uznano za skargi i wnioski w rozumieniu k.p.a., zaś 12 529 i 11 081 za inne wystąpienia w sprawach obywatelskich (apele, listy, petycje, pisma z urzędów).

Adresatem skarg i wniosków mogą być wszystkie podmioty sektora społecznego i publicznego, realizujące niekomercyjne zadania publiczne<sup>7</sup>, zaś adresatem petycji – organy władzy publicznej i wspomniany sektor społeczny. W praktyce jednak to pozycja ustrojowa i szczegółowe kompetencje danego podmiotu determinują możliwość załatwienia sprawy. Czasem skuteczniejsze w rozpatrywaniu skarg są organy inne niż wskazane w k.p.a., jak np. rzecznicy powołani do ochrony praw jednostki, zwłaszcza Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO).

Natomiast przepisy UE przyznają ochronę osobom zgłaszającym naruszenia praw kluczowych dla funkcjonowania UE (w tym sygnalistom). W związku z tym, obok prawa do skargi i petycji, można też wyróżnić prawo do zgłaszania (sygnalizowania) nieprawidłowości. Prawa te, mimo wielu różnic, częściowo pokrywają się i uzupełniają. Prawo do skargi i petycji

<sup>3</sup> Np. K. Daniel: *Prawo petycji w teorii i praktyce Sejmu VIII kadencji*, „Zeszyty Prawnicze” nr 2/2021, s. 341; M. Jaworska: *Petycje, a skargi i wnioski* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s.66; H. Izdebski: *Petycja jako instrument prawnego rozwiązywania problemów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego – istotne różnice między wnioskiem a skargą*, Kancelaria Senatu 2015, s. 6-7

<sup>4</sup> R. Sawuła: *Skargi i wnioski* (art. 2, art. 3 § 1, 4 i 5, art. 221 § 1 i 3, art. 226, art. 227, art. 232a. Art. 247) [w:] *Reforma Prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport Zespołu Ekspertycznego*, Warszawa 2016 r., s. 240-244.

<sup>5</sup> J. Drachal: *Uwagi polemiczne do opracowania dotyczącego skarg i wniosków* [w:] *Reforma Prawa...* op.cit., s. 247-253.

<sup>6</sup> <<https://www.gov.pl/web/premier/skargi-wnioski-i-petycje-obywateli>> (sprawozdania za 2020 r. i za 2021 r.).

<sup>7</sup> T. Moll: *Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4/2013, s. 62-63.

ma charakter powszechny i dotyczy szeroko rozumianych nadużyć, nawet niebędących naruszeniem prawa, ale zaistniałych tylko w sektorze publicznym. Sygnalizowanie dotyczy zaś wężej rozumianych nieprawidłowości – określonych naruszeń prawa, ale powstałych w każdej jednostce. Prawo to przysługuje jedynie osobom zatrudnionym lub wykonującym prace na rzecz podmiotu, który naruszył prawo. O ile sama ochrona sygnalisty jest formą ochrony pracownika, który korzystając z wolności słowa, w interesie publicznym demaskuje nadużycia, o tyle sygnał o naruszeniu prawa przez administrację lub władzę publiczną można też postrzegać jako formę korzystania z prawa do skarg i petycji, wynikającego z art. 63 Konstytucji.

Naruszenia prawa w sektorze publicznym mogą być zarazem zgłaszane dwutorowo: w drodze sygnału pracownika danej jednostki oraz przez każdy podmiot w ramach skargi lub petycji. To, że ta sama nieprawidłowość może być przedmiotem zarówno skargi, petycji, jak i sygnału o naruszeniu ma istotne znaczenie dla funkcjonowania podmiotów, które je rozpatrują. Dotyczy to także organizacji społecznych, które w konkretnym przypadku mogą podlegać przepisom o ochronie osób zgłaszających nieprawidłowości, a ich działalność w sferze zadań publicznych może być zarówno przedmiotem skargi, petycji, jak i sygnału demaskatora. Rozpatrywanie sygnałów, które docierają za pośrednictwem różnych kanałów może być dla wspomnianych organizacji utrudnieniem.

Od ostatniej poważnej reformy przepisów w sprawie skarg i wniosków minęło już 23 lata, zaś od odrębnego unormowania petycji – 7 lat. W tym czasie na praktyczne

funkcjonowanie postępowań w tych sprawach wywarło wpływ wprowadzenie jawności informacji publicznej. Warto więc spojrzeć na skargi, wnioski i petycje z punktu widzenia innych środków ochrony praw o charakterze niejurysdykcyjnym.

### **Podmiotowy zakres skarg, wniosków i petycji**

Skargi i wnioski można wносить do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) i organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 221 § 1 i 2 k.p.a.), zaś petycje – do organu władzy publicznej i do organizacji lub instytucji społecznej w związku ze wspomnianymi zadaniami zleconymi (art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach). Wszystkie mogą być składane w interesie publicznym, w interesie własnym (podmiotu wnoszącego petycję) lub osoby trzeciej, za jej zgodą (art. 221 § 3 k.p.a. i art. 2 ust. 2 ustawy o petycjach). Interes rozumie się szeroko, zarówno jako prawny, jak i faktyczny. Przedmiot petycji powinien mieć kwalifikowany charakter – tytułem przykładu wskazano, że może to być żądanie zmiany przepisów prawa, rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie autora petycji, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach).

Skargę, wniosek i petycję ma prawo wnieść każdy – a więc zarówno osoba fizyczna, niezależnie od posiadanego

obywatelstwa i miejsca stałego pobytu, osoba prawna, także zagraniczna oraz jednostki pozbawione osobowości prawnej. W wypadku petycji dopuszczono także grupę podmiotów (osoby fizyczne, prawne lub jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi). Natomiast, jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 25 maja 2009 r.<sup>8</sup>, podmioty realizujące zadania publiczne zasadniczo nie mogą korzystać z prawa do skargi, chyba że stanowią podmiot administrowany. Dotyczy to zwłaszcza jednostek prywatnych, wykonujących usługi związane z realizacją zadań publicznych. Mają one charakter pomocniczy wobec państwa, a jednocześnie nie wyczerpują zakresu działalności danego podmiotu. Nie został on bowiem utworzony przede wszystkim do realizacji zadań publicznych, tylko – zwłaszcza w wypadku spółek handlowych – w celu prowadzenia działalności gospodarczej nastawionej na zysk; nie traci więc prywatnoprawnego charakteru<sup>9</sup>.

Pojęcia organów państwowych k.p.a. nie definiuje, jednak zgodnie z jego art. 224 w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków za takie organy uznaje się także przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne. Jest to więc katalog otwarty, a brak wyliczenia przykładowych form organizacyjnych tych organów wskazywałby, że chodzi o wszystkie jednostki utworzone lub nadzorowane bezpośrednio przez państwo, z wyjątkiem podmiotów prawa handlowego. Będą to nie tylko

organy administracji publicznej (zdefiniowane w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), ale wszelkie instytucje państwowe składające się na władzę wykonawczą (rząd i jego agendy, Prezydent RP), ustawodawczą (Sejm i Senat), sądową (jednak stosującą k.p.a. w bardzo ograniczonym zakresie) oraz organy ochrony państwa i ochrony prawa (inspekcje, służby i straże, organy kontroli etc.), a także inne instytucje niemieszczące się w tym podziale. Zaliczenie do tej kategorii przedsiębiorstw państwowych ma obecnie marginalne znaczenie, gdyż ich liczba jest znikoma: 31 grudnia 2020 r. było ich – 26, a 31 grudnia 2021 r. jedynie 24<sup>10</sup>.

Organami jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., są organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin i powiatów oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa i samorządowe kolegia odwoławcze. Zaliczenie kolegów do tej kategorii wydaje się jednak błędne, gdyż – zgodnie z art. 3 i 3a ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>11</sup> – są to państwowe jednostki budżetowe, a nadzór nad ich działalnością administracyjną sprawuje Prezes Rady Ministrów. Samorządowe jednostki organizacyjne, bliżej określone w przepisach ustrojowych JST, to jednostki i zakłady budżetowe (szkoły, placówki oświatowe, ośrodki i domy pomocy społecznej etc.) oraz samorządowe osoby prawne (szpitale, instytucje kultury, muzea etc.). Natomiast spółki komunalne i państwowe

<sup>8</sup> SK 54/2008.

<sup>9</sup> Zob. też: T. Moll, *op.cit.*, s. 64-65.

<sup>10</sup> Wg danych Prokuratury Generalnej RP <[https://data.europa.eu/data/datasets/dataset\\_1101?locale=pl](https://data.europa.eu/data/datasets/dataset_1101?locale=pl)>.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 570

nie stosują przepisów k.p.a. w zakresie skarg i wniosków, nawet jeśli wykonują zadania publiczne.

Dokładną liczbę podmiotów państwowych i samorządowych, do których ma zastosowanie k.p.a. w zakresie skarg i wniosków trudno ustalić, ale można uznać, że będzie to większość sektora publicznego według metodologii Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) – ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność JST lub samorządowych osób prawnych oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego (w latach 2020–2021 liczył on odpowiednio 111 789 i 111 814 jednostek)<sup>12</sup>.

Organ władzy publicznej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, należy rozumieć wężej niż kategorie podmiotów z art. 5 § 2 pkt 3 i 6 oraz z art. 224 k.p.a. Chodzi tu o instytucje, które sprawują władzę publiczną rozumianą jako działania, które te organy zarezerwowały wyłącznie dla siebie, podejmowane z mocy suwerennej władzy zwierzchniej państwa, wiążące się z korzystaniem z przymusu publicznoprawnego względem obywateli<sup>13</sup>. Stanowią one aparat polityczny władzy, który podejmuje decyzje i dokonuje wyborów (dysponujący tzw. *imperium*), a nie jedynie obsługujący go aparat

biurokratyczny<sup>14</sup>. Będą to głównie konstytucyjne organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, naczelne, centralne i terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy kontroli i ochrony prawa, kierownicy służb, inspekcji i straży oraz organy JST.

Natomiast organizacje społeczne zdefiniowano w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. jako organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne społeczne (nie ustrzeżono się tu *circulum in definiendo*). Definicja nie obejmuje instytucji społecznych wzmiankowanych zarówno w art. 63 Konstytucji, jak i w art. 221 k.p.a. Może to wynikać z mechanicznego dostosowania Kodeksu postępowania administracyjnego do art. 63 Konstytucji, w którym mowa o nich jedynie w kontekście skarg, wniosków i petycji. W art. 12 Konstytucji takie instytucje nie są już wymienione. Wydaje się, że przez inne organizacje społeczne należy właśnie rozumieć inne instytucje społeczne. W art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach jest zaś mowa o organizacjach i instytucjach społecznych, które moim zdaniem, można zdefiniować tak samo, jak na podstawie art. 221 k.p.a.

Mimo pewnych wahań<sup>15</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z 12 grudnia 2005 r.<sup>16</sup> ostatecznie przyjął, że również fundacje zaliczają się do organizacji społecznych. Do tego czasu

<sup>12</sup> Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON 2020 r. i 2021 r., dane GUS <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow>>.

<sup>13</sup> Pojęcie władzy publicznej wg wyroków NSA z 9.6 i 14.12.2017 (I FSK 1317/15 i I FSK 2196/15).

<sup>14</sup> Zob. np. T. Biernat: *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa*, „Prawo – Instytucje – Zasoby”, Kraków 2014, s. 15-16, 60-61, 178-179.

<sup>15</sup> Dwóch sędziów NSA zgłosiło zdanie odrębne, twierdząc, że fundacja nie spełnia przesłanek konstytucyjnych zaliczenia do organizacji społecznych i nie jest uprawniona do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

<sup>16</sup> II OPS 4/05.

uznawano, że nie są one taką organizacją, ponieważ nie zrzeszają członków, a podstawą ich działania jest majątek przeznaczony na określony cel. NSA powołał się natomiast na art. 12 Konstytucji wyrażający zasadę społeczeństwa obywatelskiego, pozostającą w ścisłym związku z zasadą pomocniczości. W jej ramach społeczeństwo obywatelskie korzysta z wolności tworzenia organizacji i struktur w wybranej przez siebie formie. Te organizacje i struktury umożliwiają obywatelom realizację ich interesów i wyrażanie opinii, a przez to udział w funkcjonowaniu państwa. W art. 12 Konstytucji zapewnia się wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Fundacje występują tu obok organizacji, które niewątpliwie mają charakter społeczny, choć nie zostały wprost nazwane. Tak szerokie rozumienie pojęcia organizacji społecznych jest zasadne, gdyż udział społeczeństwa obywatelskiego w funkcjonowaniu demokratycznego państwa nie ogranicza się nawet do najszerzej pojętych dobrowolnych zrzeszeń osób fizycznych, ale obejmuje też zrzeszenia osób prawnych i tworzenie wyodrębnionych mas majątkowych na cele społecznie użyteczne.

Zaliczenie fundacji do sektora pozarządowego koresponduje z wprowadzonym 1 stycznia 1999 r. zakazem tworzenia

fundacji przez Skarb Państwa<sup>17</sup>, rozszerzonym następnie 1 stycznia 2006 r. na zakaz tworzenia fundacji ze środków publicznych<sup>18</sup>. W praktyce fundacje bywają jednak tworzone przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, które nie należą do sektora finansów publicznych.

Pojęcie organizacji i instytucji społecznych w XXI w. zastąpiono bliskoznacznym pojęciem organizacji pozarządowych o charakterze non-profit. Sektor pozarządowy (non-profit) jest dość liczny, ale tylko jego część prowadzi działalność w celach społecznie użytecznych – niektóre podmioty nie przejawiają żadnej aktywności albo podejmują działalność gospodarczą. W latach 2020–2021 w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) było m.in. zarejestrowanych odpowiednio: 11 203 i 11 029 spółdzielni; 30 133 i 32 001 fundacji oraz 120 380 i 122 903 stowarzyszeń i organizacji społecznych<sup>19</sup>. Z badań GUS wynika, że w 2020 r. w sektorze non-profit aktywnie działało łącznie 95,2 tys. różnych organizacji rejestrowych<sup>20</sup> (spośród ok. 161,7 tys. wpisanych do KRS), z tego 94,5 tys. tzw. podmiotów ekonomii społecznej<sup>21</sup>, w szczególności 9,3 tys. posiadających status organizacji pożytku publicznego. Były to: stowarzyszenia i podobne – 66,8 tys., fundacje – 16 tys., koła gospodyń wiejskich – 8,5 tys., samorządy gospodarcze i zawodowe – 2,1 tys.

<sup>17</sup> Art. 23 ustawy z 26.11.1998 o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. nr 15 poz. 148, ze zm.), uchylonej.

<sup>18</sup> Art. 30 ustawy z 30.6.2005 o finansach publicznych (Dz.U. nr 249 poz. 2104, ze zm.), uchylonej; od 1.1.2010 zakaz ten statuuje art. 45 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

<sup>19</sup> *Zmiany strukturalne grup podmiotów...*, op.cit.

<sup>20</sup> Aktywną działalność ustalono na podstawie deklaracji podmiotów w sprawozdaniach statystycznych.

<sup>21</sup> Tj. prowadzących działalność ekonomiczną lub pożytku publicznego służącą integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, użyteczności publicznej lub rozwojowi lokalnemu.

i społeczne podmioty wyznaniowe – 1,9 tys. Ponadto działały podmioty nierejestrowe: tzw. stowarzyszenia zwykłe – 8 tys. i organizacje przyparafialne Kościoła katolickiego – 66,5 tys.<sup>22</sup> Zarazem z metodologii GUS wynika, że tylko małą część spółdzielni zaliczono do sektora non-profit: kółka rolnicze w ramach samorządu zawodowego i gospodarczego (0,9 tys. wg danych za 2019 r.<sup>23</sup>) oraz spółdzielnie socjalne, pracy, inwalidów i niewidomych jako podmioty ekonomii społecznej (1,4 tys. wg danych za 2019 r.<sup>24</sup>). Pozostałe rodzaje spółdzielni mają charakter przeważnie produkcyjny, wytwórczy lub zarobkowy<sup>25</sup>. Na podstawie danych za 2019 r. można stwierdzić, że 38,7% aktywnie działających organizacji (spośród ogółem 89,4 tys.) zadeklarowało realizację zadań przekazanych przez administrację publiczną – jedynie ta ich grupa ma obowiązek stosowania k.p.a. i ustawy o petycjach.

Wypada podkreślić odmiennosc trybu rozpatrywania skarg dotyczących organizacji posiadających i nieposiadających organów nadrzędnych. O ile petycje podlegają rozpatrzeniu przez tę organizację, która je otrzymała, to skargi tylko przez jej organ nadrzędny. Skargę na organizację społeczną pozbawioną organu nadrzędnego rozpatruje zaś nadzorujący tę organizację organ

administracji publicznej. Zdaniem autora, przekazanie zwierzchności organizcom pozarządowym nad rozstrzyganiem skarg i petycji dotyczących zleczanych im zadań z zakresu administracji publicznej raczej nie zwiększa skuteczności w rozwiązywaniu zgłaszanych problemów. Powinny być one rozstrzygane jedynie przez organy administracji i władzy publicznej, decydujące o zakresie i formie zlecenia zadań i ich finansowaniu. Tylko one dysponują odpowiednim władztwem. Ponadto organizacje wykonują zadania zlecone jedynie w okresie obowiązywania umowy przyznającej na ten cel dofinansowanie. Pod tym względem są zależne nie tyle od organu nadrzędnego, co od organu zlecającego im zadania. W praktyce organizacje pozarządowe nie otrzymują petycji, a skargi wpływają do nich rzadko. Przeważnie nie są więc one należycie przygotowane do ich załatwiania, zwłaszcza jeśli nie dysponują organem rewizji lub nadzoru; nie są też zainteresowane rozpatrywaniem takich zgłoszeń.

### Przedmiot skarg, wniosków i petycji

Podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje podlegają z reguły zasadom

<sup>22</sup> <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spolecznych-fundacji-spolecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2020-r-wyniki-wstepne,3,9.html>> (s. 1).

<sup>23</sup> <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/wspolpraca-organizacji-non-profit-z-innymi-podmiotami-w-2019-roku,17,2.html>> (s. 22 i 28 opracowania).

<sup>24</sup> <<https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/gospodarka-spoleczna/rozwoj-ekonomii-spolecznej-w-2019-r-wyniki-badan-pilotazowych,1,1.html>>

<sup>25</sup> Wśród spółdzielni zrzeszonych w Krajowej Radzie Spółdzielczej (9520 w 2016 r.) najwięcej było mieszkaniowych (3722), gminnych „Samopomoc chłopska” (1115) i socjalnych (1054), poza tym dominowały różne spółdzielnie produkcyjne <<http://ruchspoldzielcow.pl/baza-wiedzy/spoldzielczosc-w-liczbach>>.

jawności życia publicznego, wynikającym m.in. z ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>26</sup>. Dlatego też otrzymywane przez nie sygnały od obywateli mogą mieć bardzo różnorodny charakter, poczynając od czysto informacyjnego, po postulatyczny, skargowy, a nawet roszczeniowy.

Zgodnie z art. 227 k.p.a. 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. Jest to więc zakres spraw otwarty i niedookreślony. Zarazem jednak skarga musi odpowiadać jednocześnie dwóm przesłankom: negatywnej – nie mieć cech środka prawnego uregulowanego w k.p.a. lub w innych procedurach i pozytywnej – zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika<sup>27</sup>.

Nie uznaje się więc za skargi w rozumieniu k.p.a. żądań lub podań w innych procedurach i postępowaniach, zwłaszcza jurysdykcyjnych. Koresponduje z tym art. 240 k.p.a., przewidujący, że gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, stosuje się odpowiednio jedynie art. 233–239, a w miejsce pozostałych przepisów k.p.a. przepisy postępowania

właściwego dla danej sprawy. Z przytoczonego odesłania wynika m.in., że skarga w sprawie indywidualnej powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę, a jeśli pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że wymagane jest żądanie strony (art. 233). Skarga dotycząca sprawy, w której postępowanie administracyjne już się toczy, powinna być rozpatrzona w jego ramach (art. 234). Jeśli zaś zostało już zakończone decyzją ostateczną, skargę należy traktować jako żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany (art. 235).

Niemniej organ powinien z urzędu rozważyć, czy w sprawie zgłoszonej w skardze nie zastosować innych właściwych środków spoza k.p.a. Ta ważna reguła została wyrażona w § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>28</sup>. Podjęcie takich działań pozostawiono uznaniu organu, który na zasadach określonych w odrębnych przepisach, może (nie musi) wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki, w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania. Jednak wówczas sprawa nie będzie już załatwiana w trybie skargowym, lecz w ramach odrębnych procedur. Jak zauważył NSA w wyroku z 7 stycznia 2002 r.<sup>29</sup> „Brak przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym, stanowi

<sup>26</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.

<sup>27</sup> Zob. np. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Wydawnictwo Beck 2021, komentarz do art. 227.

<sup>28</sup> Dz.U. nr 5 poz. 46., dalej rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

<sup>29</sup> Sygn. akt IV SAB 105/2001.

przeszkodę do wszczęcia postępowania, co w konsekwencji nie powoduje stanu bezczynności organu, do którego skierowano żądanie, a to z kolei powoduje niemożność uznania skarżącego za podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność (...). Podmiot niemający interesu prawnego w danej sprawie, nie może skutecznie (w świetle przepisów prawa) dochodzić swych praw, opierając swoje roszczenia na zarzucie bezczynności organów. W takiej sytuacji pozostaje jedynie możliwość składania skarg i wniosków, które są rozpatrywane na zasadach określonych przepisami działu VIII k.p.a.”

Przedmiotem skargi może być także sposób rozpatrzenia i załatwienia wniosku lub innej skargi (*per analogiam* art. 246 k.p.a.); skarga nie może przy tym dotyczyć sposobu załatwienia petycji (art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach), wydaje się jednak możliwe jej wniesienie na brak czy nieterminowe rozpatrzenie petycji. Należy odróżnić załatwienie petycji od jej rozpatrzenia, podobnie jak w wypadku skarg. Rozpatrzenie to czynności przygotowawcze w celu ustalenia przedmiotu pisma (skargi, petycji) i przygotowanie materiału niezbędnego do jego załatwienia, względnie pozostawienie pisma bez rozpoznania lub przekazanie go według właściwości. Załatwienie oznacza zaś ustosunkowanie się organu do przedmiotu pisma i przedstawienie zawiadomienia merytorycznie kończącego dane postępowanie<sup>30</sup>.

Natomiast zgodnie z art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku może być w szczególności ulepszenie organizacji, wzmocnienie praworządności, usprawnienie pracy i zapobieganie nadużyciom, ochrona własności, lepsze zaspokajanie potrzeb ludności. Zakres rzeczowy wniosku, podobnie jak skargi, określono więc szeroko, w sposób otwarty i przykładowy. Jednak w przeciwieństwie do skargi przedmiotem wniosku nie jest zarzut wobec organu, lecz chęć poprawy istniejącego stanu rzeczy. Wniosek może dotyczyć zarówno działania, jak i zaniechania, ale odnosi się tylko do przyszłości, zaś skarga – z reguły do przeszłości lub teraźniejszości.

Petycja różni się od skargi i wniosku tym, że powinna stanowić raczej skonkretyzowane i kategoryczne żądanie, niż wyrażać niezadowolony czy zawierać luźne propozycje i uwagi<sup>31</sup>. Zarazem polskie ustawodawstwo nie wprowadza wyłączeń odnośnie do tematyki mogącej być przedmiotem petycji, natomiast istnieją przepisy, wyłączające stosowanie k.p.a. w zakresie skarg i wniosków – wprost lub pośrednio.

I tak, w art. 32 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>32</sup> wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o skargach i wnioskach, gdyż udział społeczeństwa w ochronie środowiska unormowano

<sup>30</sup> <<https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/news/skladanie-i-rozpatrywanie-skarg-w-postepowaniu-administracyjnym>>

<sup>31</sup> Analiza cech petycji, skargi i wniosku np. w M. Jaworska, op.cit., s. 75-77.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.

odrębnie. Każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (art. 29): w podejmowaniu decyzji (art. 33-38) i w opracowywaniu dokumentów (art. 39-43) z zakresu ochrony środowiska. Uwagi i wnioski można zgłaszać tylko w wyznaczonym terminie – 30 i 21 dni – po ukazaniu się publicznego ogłoszenia wskazującego sposób i miejsce ich składania.

Podobnie nie są już w trybie k.p.a. rozpatrywane skargi i wnioski konsumentów na działalność przedsiębiorców, nawet państwowych i komunalnych. Wynika to z uchylecia w 1999 r. art. 255 k.p.a., nakazującego prowadzenie we wszystkich handlowych, gastronomicznych i usługowych jednostkach organizacyjnych ksiąg skarg i wniosków. Obecnie uprawnienia konsumentów wobec przedsiębiorców, w tym składanie reklamacji, normuje głównie ustawa z 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta<sup>33</sup>.

Powstały też wyspecjalizowane organy ochrony różnych praw jednostek, przede wszystkim RPO, zgodnie z Konstytucją stojący na straży praw i wolności obywatelskich, niezawisły i niezależny od innych organów państwowych (art. 208 i 210), działający na podstawie ustawy z 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>34</sup>. Konstytucja przewiduje też działanie Rzecznika Praw Dziecka (art. 74 ust. 2), zgodnie

z ustawą z 6 stycznia 2000 r.<sup>35</sup>, również niezależnego od innych organów państwowych.

Rzecznicy funkcjonują też w ramach administracji rządowej (ogólnokrajowi) lub samorządowej (w województwach i powiatach), powołani do ochrony niektórych praw osób fizycznych, konsumentów, beneficjentów lub przedsiębiorców. Dotyczą ich odrębne ustawy: z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>36</sup>, z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>37</sup>, z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>38</sup>, z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>39</sup> czy ustawa z 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>40</sup>.

Do ich czynności i działań co do zasady nie stosuje się k.p.a.; tak wprost stanowi np. art. 14a ust. 9 ustawy o polityce spójności. Wyjątkowo tylko do czynności Rzecznika Praw Pacjentów ma zastosowanie odpowiednio k.p.a. w zakresie nieuregulowanym ustawą (art. 54). Niemniej niektórzy rzecznicy – RPO, Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – mogą zwracać się o wszczęcie i brać udział w postępowaniach administracyjnych na prawach przysługujących prokuratorowi. Rzecznicy Praw Obywatelskich

<sup>33</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 287, ze zm.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.

<sup>35</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz.U. z 2020 r. poz. 141.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 275.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 849, ze zm., dalej ustawa o prawach pacjenta.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 818, ze zm., dalej ustawa o polityce spójności.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 187.

<sup>40</sup> Dz.U. poz. 648.

oraz Praw Dziecka mają najszerze uprawnienia, ponieważ na takich samych prawach wolno im wszczynać i przystępować do spraw cywilnych, a ponadto mogą prowadzić postępowanie wyjaśniające i zbadać bez uprzedzenia każdą sprawę na miejscu. Podobne uprawnienia do zbadania sprawy i udziału w sprawach cywilnych (ale już nie administracyjnych) ma Rzecznik Praw Pacjenta. Z kolei Rzecznik Finansowy może wytaczać powództwa na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego i kierować do nich wystąpienia, ale nie może badać sprawy na miejscu. Natomiast do powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w starostwach i urzędach miejskich należy m.in. bezpłatne poradnictwo, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony konsumentów i wytaczanie powództw na ich rzecz oraz przystępowanie za ich zgodą do już toczących się spraw czy pełnienie funkcji oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów.

Najmniejsze kompetencje mają rzecznicy funduszy europejskich w instytucjach zarządzających (urzędach marszałkowskich lub ministerstwach) – mogą jedynie przyjmować i analizować zgłoszenia dotyczące utrudnień i propozycji usprawnień w realizacji programów operacyjnych finansowanych ze środków UE oraz udzielać wyjaśnień w zgłaszanych sprawach. Ich działalność ma charakter dyskrecjonalny – mogą podjąć czynność lub sprawę albo tego nie zrobić, zawiadamiając o tym wnioskodawcę (Rzecznik Finansowy oraz Rzecznik Małych i Średnich

Przedsiębiorców powinni ponadto uzasadnić swoje stanowisko), mogą też wskazać wnioskodawcy przysługujące mu prawa i środki działania albo przekazać sprawę według właściwości lub zwrócić się do innych organów.

Organem zajmującym się m.in. ochroną praw jednostki jest też Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO) – niezależny unijny i krajowy organ nadzorczy ochrony danych osobowych, który – zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>41</sup> – w szczególności kontroluje zgodność przetwarzania danych z RODO, stosuje środki naprawcze, rozpatruje skargi, może też nakładać administracyjne kary pieniężne za naruszenie przepisów rozporządzenia. Każdej osobie, której dane dotyczą przyznano – bez uszczerbku dla innych środków ochrony prawnej – prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego, jeśli sądzi, że dotyczące jej przetwarzanie danych narusza RODO. Prezes UODO obowiązany jest ułatwiać wnoszenie skarg za pomocą np. gotowego formularza skargi przesyłanego elektronicznie, prowadzi postępowania w tym przedmiocie i informuje skarżących w rozsądnym terminie o ich postępach i wynikach (art. 57 ust. 1 lit f i ust. 2, art. 77 RODO). Znaczną część

---

<sup>41</sup> Dz. Urz. UE L z 4.5.2016, s. 1., dalej RODO.

kompetencji, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>42</sup> Prezes UODO wykonuje w trybie k.p.a., m.in. prowadzi postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych i nakłada administracyjne kary pieniężne; natomiast rozpatrywanie skarg osób fizycznych normuje wyłącznie RODO.

Interesanci dostarczają różnorodnych sygnałów także organom kontroli, np. Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) czy Najwyższej Izbie Kontroli (NIK). Są one z reguły rejestrowane jako skargi i wnioski w znaczeniu kancelaryjno-archiwalnym, ale nie zawsze podlegają rozpoznaniu na podstawie przepisów k.p.a., ponieważ dotyczą np. podmiotów prywatnych lub spraw o charakterze cywilnoprawnym. Trzeba zauważyć, że nie jest skargą ani wnioskiem w rozumieniu k.p.a. żądanie zbadania sprawy przez rzecznika praw czy przeprowadzenia kontroli przez NIK, PIP lub inną inspekcję.

### Tryb i zasady rozpatrywania

W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że rozpatrzenie i załatwienie skargi następuje w jednoinstancyjnym uproszczonym postępowaniu administracyjnym, kończącym się czynnością materialno-techniczną, polegającą na zawiadomieniu odpowiednich podmiotów o sposobie załatwienia skargi. Nie podlega ono kontroli ani w postępowaniu odwoławczym,

ani w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym<sup>43</sup>. Pogląd ten należy odnieść także do petycji, przy czym oprócz zawiadomienia o sposobie jej rozpatrzenia (art. 13 ustawy o petycjach), organ powinien także zamieścić jej skan na swojej stronie internetowej (art. 8). Inaczej jest, gdy Prezes UODO nie rozpatrzy skargi na naruszenie prawa przy przetwarzaniu danych osobowych lub nie poinformuje o postępach lub efektach jej rozpatrywania w terminie 3 miesięcy. Wówczas skarżącemu – zgodnie z art. 78 ust. 2 RODO – służy prawo do skutecznego środka ochrony przed sądem; polski ustawodawca nie wskazał wprost tego środka – wydaje się, że powinna to być skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu<sup>44</sup>.

Warto zauważyć, że skarga może zostać potraktowana jako wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, ale nie może powodować wszczęcia postępowania sądowego.

Zgodnie z art. 223 § 1 k.p.a., organy państwowe, samorządu terytorialnego, inne organy samorządowe oraz organizacje społeczne rozpatrują skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Korespondują z tym art. 228 i 242 k.p.a. wymagające składania skarg oraz wniosków do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 3 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach, jej żądanie ma się mieścić w zakresie zadań i kompetencji adresata,

<sup>42</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

<sup>43</sup> Tak np. postanowienia WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.6.2009, II SA/Go 417/09, NSA z 17.2.2011, I OSK 196/11, NSA z 16.5.2012, OSK 1026/12 i WSA w Krakowie z 22.2.2019, III SA/Kr 67/129.

<sup>44</sup> Art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z 30.8.2002 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 229).

który powinien być wprost wskazany. Właściwość organów do rozpatrzenia skarg określają ogólnie art. 229 i 230 k.p.a.; właściwość do rozpatrzenia wniosku nie została określona. Powołane przepisy wskazują następujące organy do rozpatrzenia skarg dotyczących zadań lub działalności:

- rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewodę, a w zakresie spraw finansowych – regionalną izbę obrachunkową;
- organów wykonawczych JST oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewodę lub organ wyższego stopnia;
- wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu i starosty oraz kierowników gminnych i powiatowych jednostek organizacyjnych w sprawach innych niż zadania zlecone – radę gminy i radę powiatu;
- zarządu i marszałka województwa w sprawach innych niż zadania zlecone – sejmik województwa;
- wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu na podstawie k.p.a. – właściwego ministra, a w innych sprawach – Prezesa Rady Ministrów;
- innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej – organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;
- ministra – Prezesa Rady Ministrów;
- konsula – ministra spraw zagranicznych;

- organu centralnego i jego kierownika – organ, któremu podlega;
- organizacji społecznej – właściwy organ bezpośrednio wyższego stopnia, a w wypadku organu naczelnego organizacji – Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra nadzorującego działalność tej organizacji.

Przepisy ustrojowe jednostek samorządu terytorialnego, tj. art. 18b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>45</sup>, art. 16a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>46</sup> oraz art. 30a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>47</sup> doprecyzowały, że rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa rozpatrują skargi na działania organów wykonawczych i jednostek organizacyjnych lub pomocniczych JST oraz wnioski i petycje; powołują w tym celu komisję skarg, wniosków i petycji. W jej skład wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych będących w prezydium rady (sejmiku) lub w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego. Zasady i tryb działania komisji określa statut JST. Komisja jedynie przygotowuje rozstrzygnięcie, które podejmuje rada lub sejmik. Rozszerzono w ten sposób ich kompetencje wynikające z art. 229 pkt 2 k.p.a. Zgodnie z nim skargi na organ wykonawczy i na kierowników jednostek organizacyjnych JST rozpatruje rada (sejmik) – tylko w sferze zadań własnych, a wojewoda – w obszarze zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 559.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 528.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

Przepisy ustrojowe nie wyłączają zaś skarg w sferze zadań zleconych spod kompetencji rady (sejmiku), a zarazem nie znoszą właściwości wojewody w tym zakresie. Wzgląd na ochronę interesów skarżących przemawia za tym, aby skargi te mogły być rozpatrywane dwutorowo, czyli zarówno przez rządowy organ nadzoru, jak i pochodzący z wyboru organ stanowiący. Ponadto organy stanowiące uzyskały prawo rozpatrywania skarg na całokształt działań jednostek organizacyjnych JST, a nie tylko na ich kierowników.

Rada lub sejmik rozpatrują skargi i wnioski w drodze uchwały. Podlegają one nadzorowi wojewody pod względem legalności. Może on stwierdzić ich nieważność z powodu istotnego naruszenia prawa, względnie wnieść skargę do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, np. ze względu na naruszenie właściwości czy brak wymaganego prawem uzasadnienia<sup>48</sup>. Pogląd ten należy odnieść również do petycji.

Zgodnie z ustawą o petycjach rozpatruje je adresat, chyba że nie należy to do jego kompetencji (*a contrario* art. 6). Ponadto art. 9 stanowi, że petycje rozpatruje: Sejm i Senat, o ile nie wyznaczą one w regulaminie organu wewnętrznego (ust. 1) oraz organu stanowiącego JST (ust. 2). Petycje do Sejmu rozpatruje Komisja do Spraw Petycji, zaś do Senatu – Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji; o sposobie ich załatwienia informuje zgłaszającego odpowiednio marszałek Sejmu

lub przewodniczący wspomnianych Komisji<sup>49</sup>. Rozpatrzenie petycji może polegać na podjęciu odpowiednich działań przez komisje w Sejmie lub Senacie, przekazaniu ich właściwemu organowi lub na niepodjęciu żadnych działań. Z kolei organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jak już była o tym mowa, powołują komisje skarg, wniosków i petycji, proponujące sposób rozpatrzenia petycji.

Istotną kwestią jest ustalenie właściwości organu do rozpatrzenia skargi lub petycji. Ich procedury i kompetencje są często modyfikowane i uszczegóławiane, tworzy się nowe urzędy i instytucje. Wiele spraw uważanych za administracyjne, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zostało uznanych za cywilnoprawne; w razie wątpliwości obowiązuje domniemanie właściwości sądu powszechnego. Skarżący nie zawsze orientują się w tych zmianach. Poza tym treść skarg bywa niejasna, a zarzuty niesprecyzowane. Zarówno skarga, jak i petycja może dotyczyć spraw podlegających właściwości kilku organów albo niepodlegających rozpatrzeniu w trybie administracyjnym. Ustalenie organu właściwego bywa trudne nie tylko dla autorów, ale również podmiotu, który otrzymał skargę (petycję) niebędącą w jego kompetencji.

W tym kontekście wskazany w art. 231 § 1 k.p.a. termin 7 dni na przekazanie skargi według właściwości przez organ, który nie jest odpowiedni do jej rozpatrzenia albo na wskazanie skarżącemu

<sup>48</sup> Tak np. postanowienie WSA w Krakowie z 22.2.2019, III SA/Kr 67/12 i wyrok NSA z 29.4.2020, I OSK 29090/19.

<sup>49</sup> Art. 126b-126g uchwały Sejmu RP z 30.7.1992. Regulamin Sejmu RP (M.P. z 2021 r. poz. 483, ze zm.) oraz art. 90a-90g uchwały Senatu RP z 23.11.1990. Regulamin Senatu RP (M.P. z 2018 r. poz. 846, ze zm.).

właściwego organu, jest zbyt krótki, zwłaszcza dla JST. Termin ten jest adekwatny jedynie przy przekazaniu zgodnie z właściwością miejscową lub hierarchią służbową, np. w trybie art. 232 k.p.a. Umożliwia on organowi właściwemu do rozpatrzenia skargi przekazanie jej do załatwienia, z obowiązkiem zawiadomienia o sposobie w jaki tego dokona organowi niższego stopnia, a skargi na pracownika jego przełożonemu służbowemu. O przekazaniu skargi zawiadamia się równocześnie skarżącego. Wnioski także podlegają przekazaniu według właściwości w ciągu 7 dni, z równoczesnym zawiadomieniem wnoszącego (art. 243 k.p.a.). Nieco odmiennie brzmi § 10 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków – zgodnie z nim organ niewłaściwy do ich rozpatrzenia przesyła je nie później niż w terminie 7 dni do właściwego podmiotu, a jeśli skarga (wniosek) dotyczy spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, organ czyni to w zakresie własnej właściwości i w wyżej wymienionym terminie przekazuje ją pozostałym właściwym podmiotom – w obu sytuacjach zawiadamiając o tym wnoszącego skargę lub wniosek. Analogiczny przepis zawiera art. 6 ustawy o petycjach, z tym że termin przekazania jej przez adresata do właściwego podmiotu wynosi 30 dni.

Stosownie do art. 237 i art. 244-245 k.p.a. skarga i wniosek powinny być załatwione bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu miesiąca, a o sposobie ich załatwienia zawiadamia się skarżącego lub wnioskodawcę. Posłów, senatorów i radnych wnoszących skargę (wniosek) zawiadamia się zaś w ciągu 14 dni (art. 237 i 247).

Jeśli nie można należyście ustalić przedmiotu skargi lub wniosku, wzywa się wnoszącego do ich wyjaśnienia lub uzupełnienia w terminie 7 dni od otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia skargi (wniosku) bez rozpoznania. Skargi i wnioski niezawierające imienia lub nazwiska (nazwy) i adresu pozostawia się bez rozpoznania; natomiast podpis nie jest wymagany (§ 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków). W razie niedotrzymania terminu załatwienia skargi stosuje się odpowiednio art. 36-38 k.p.a. (art. 237 § 4), tj. zawiadamia się skarżącego o przyczynach zwłoki i wyznacza nowy termin; skarżącemu służy też prawo do wniesienia ponaglenia w razie zwłoki. Jeżeli nie jest rozpatrzenie wniosku w terminie wnioskodawcę powiadamia się o podjętych czynnościach i wyznacza nowy termin (art. 245); wnioskodawca może zaś wnieść skargę na sposób oraz na nieterminowe jego załatwienie (art. 246). Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi lub wniosku powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, a w wypadku skargi także pouczenie o treści art. 239 (art. 238 i 247). Zgodnie z art. 239, jeśli skarżący ponowił skargę uznaną za bezzasadną bez wskazania nowych okoliczności, organ może podtrzymać dotychczasowe stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, nie powiadamiając skarżącego. Natomiast zgodnie z art. 10 ustawy o petycjach, powinna być ona rozpatrzona niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jej złożenia lub uzupełnienia braków. W razie wystąpienia niezależnych okoliczności uniemożliwiających rozpoznanie petycji, termin ten ulega przedłużeniu, nie więcej

niż o kolejne 3 miesiące. Jeśli petycja nie zawiera danych o wnoszącym, pozostawia się ją bez rozpoznania, a jeżeli nie spełnia innych wymogów, np. nie została podpisana, w terminie 30 dni od złożenia petycji wzywa się wnoszącego do wyjaśnienia lub jej uzupełnienia w ciągu 14 dni, pod rygorem nierozpatrzenia (art. 7 ust. 2). Organ może zarządzić łączne rozpoznanie tzw. petycji wielokrotnych, złożonych w ciągu miesiąca od otrzymania pierwszej petycji; ogłasza sposób ich załatwienia na stronie internetowej, co zastępuje zawiadomienie (art. 11). Ponowną petycję, złożoną w sprawie już rozpatrzonej, można pozostawić bez rozpoznania, jeśli nie powołano w niej nowych faktów lub dowodów nieznanymi adresatowi. Wnoszącego zawiadamia się niezwłocznie o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i o poprzednim sposobie jej załatwienia (art. 12).

Odrębnie uregulowano postępowanie w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów powszechnych. Niemniej regulacja ta – zawarta w art. 41a-41e ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>50</sup> – jest niepełna oraz budzi wątpliwości co do zakresu podmiotowego. Przede wszystkim, ani ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>51</sup>, ani ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>52</sup> nie normują postępowania dotyczącego skarg i wniosków, ale zawierają ogólne odesłanie do prawa o ustroju sądów powszechnych w sprawach

nieuregulowanych. Z tego też względu sądy administracyjne i SN stosują odpowiednio przepisy art. 41a-41e. Niemniej są one mało czytelne, choć niewątpliwie art. 41a-41e lepiej odpowiadają specyfice sądów niż k.p.a. Zgodnie z art. 41a skargi i wnioski dotyczące działalności sądu rozpatruje jego prezes; te dotyczące prezesa sądu rejonowego, okręgowego i apelacyjnego – odpowiednio prezes sądu okręgowego, apelacyjnego i Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), a dotyczące Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego zastępców – KRS oraz Rzecznik Dyscyplinarny. Termin załatwienia sprawy wynosi miesiąc od daty jej wpływu (art. 41b). Właściwy organ, który uznał skargę (wniosek) dotyczący działalności administracyjnej sądu za uzasadnioną, podejmuje lub zleca czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (art. 41c § 2). Skargi związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów i asesorów przekazuje się właściwemu rzecznikowi dyscyplinarnemu, który zawiadamia skarżącego o sposobie ich załatwienia oraz o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego lub złożeniu wniosku o rozpoznanie sprawy przez sąd dyscyplinarny, a organ, który skargę przekazał – o sposobie jej załatwienia (art. 41d). Skargi w dziedzinie, w której sędziowie i asesory są niezawisli lub zawierające treści znieważające lub słowa obelżywe pozostawia się bez rozpoznania, zawiadamiając o tym skarżącego (art. 41a § 2 i 4).

<sup>50</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 137.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1904.

Przepisy powyższe ani rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych z 9 maja 2012 r.<sup>53</sup> nie przewidują natomiast pozostawiania bez rozpoznania anonimów, jak również informowania wnoszącego o sposobie załatwienia skarg i wniosków dotyczących sądów, w tym o uznaniu ich za niezasadne. Z kolei wezwanie do uzupełnienia lub wyjaśnienia skargi oraz przekazanie jej według właściwości uregulowano w § 5 i 7 wspomnianego rozporządzenia, podobnie jak w rozporządzeniu w sprawie skarg i wniosków. Przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych nie stosują się zaś do TK; powinien więc on rozpatrywać skargi i wnioski w trybie k.p.a.

### **Nadzór nad załatwianiem skarg i wniosków**

W art. 257 k.p.a. wprowadzono zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków, który sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa nad skargami i wnioskami do sądów oraz Prezes Rady Ministrów nad skargami do innych organów i jednostek. Przepis ten nie określił jednak form tego nadzoru ani związanych z nim uprawnień. Nie jest więc jasne, w jaki sposób Prezes Rady Ministrów może sprawować nadzór zwierzchni nad organizacjami społecznymi czy organami państwowymi podległymi Sejmowi.

Trudno też wskazać różnice między zwierzchnim nadzorem, a nadzorem i kontrolą nad przyjmowaniem i załatwianiem

skarg i wniosków, o której mowa w art. 258 k.p.a. Organami, które je sprawują są: ministrowie, organy wyższego stopnia i właściwe organy naczelne oraz terenowe organy administracji rządowej – w zakresie skarg załatwianych przez jednostki bezpośrednio im podległe lub nadzorowane; właściwi rzeczowo ministrowie we współdziałaniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji – jeśli chodzi o skargi załatwiane przez organy administracji rządowej, Prezes Rady Ministrów i wojewodowie – w odniesieniu do skarg załatwianych przez organy i jednostki organizacyjne JST oraz organy administracji rządowej nadzorujące działalność organizacji społecznych – w wypadku skarg załatwianych przez organy naczelne tych organizacji. Nadzór nad skargami, którymi zajmują się organy niższego stopnia organizacji społecznych sprawują statutowe organy nadzorcze i organy wyższego stopnia. Z kolei art. 259 k.p.a. zobowiązuje organy sprawujące nadzór i kontrolę do okresowej, nie rzadziej niż raz na 2 lata, oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy poddane nadzorowi (§ 1) oraz nakazuje dążyć do usunięcia przyczyn skarg i pełnego wykorzystania wniosków w celu poprawienia działalności organów i jednostek państwowych (§ 3).

Ponadto przepisy szczególne przewidują analizę: skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy – przez Rzecznika Praw Pacjenta (art. 27 ust. 1 pkt 10 ustawy o prawach pacjenta)

<sup>53</sup> Dz.U. poz. 524, dalej rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów.

oraz skarg i wniosków ubezpieczonych, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu – przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 102 ust. 5 pkt 38 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>54</sup>).

W praktyce nadzór nad skargami ogranicza się do sporządzania ich analizy: KRS zamieszcza w swoich informacjach rocznych z działalności zwięzłe dane o skargach załatwianych przez komisję ds. skarg, wniosków i petycji dotyczących prezesów sądów apelacyjnych i Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych<sup>55</sup>, a Departament Spraw Obywatelskich Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) opracowuje szczegółowe informacje kwartalne i roczne o otrzymywanych sygnałach obywatelskich, w tym także petycjach i wnioskach o informację publiczną. Warto tu wspomnieć, że w lipcu i sierpniu 2014 r. w 33 jednostkach (ministerstwach i urzędach wojewódzkich) odbył się audyt wewnętrzny skuteczności systemu rozpatrywania skarg i wniosków oraz innych sygnałów obywateli, zlecony przez Ministra Finansów na polecenie Prezesa Rady Ministrów. Na podstawie jego wyników KPRM opracowała i opublikowała w lipcu 2015 r. rekomendacje dotyczące sposobów kontaktowania się administracji z obywatelem:

Komunikacja pisemna i Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich<sup>56</sup>. Pozostałe organy zamieszczają zwykle ocenę skarg w rocznych sprawozdaniach z działalności, jeśli je sporządzają.

Natomiast art. 14 ustawy o petycjach zobowiązuje właściwe podmioty, w tym Sejm, Senat i organ stanowiący JST, do corocznego zamieszczania na stronie internetowej (do 30 czerwca) zbiorczej informacji o rozpatrzonych petycjach w roku poprzednim. Wpływ petycji odnotowują naczelne i centralne organy administracji i władzy publicznej, większość organów ochrony praw (rzecznicy), wojewodowie i jednostki samorządu terytorialnego oraz sądy okręgowe, apelacyjne i administracyjne wojewódzkie. Natomiast nie wykazują wpływu petycji m.in. NIK i PIP, terenowe organy administracji publicznej, poza wojewodami oraz organizacje społeczne. Funkcjonowanie petycji pozostaje w obszarze zainteresowania zwłaszcza RPO, Sejmu i Senatu oraz niektórych organizacji pozarządowych. Podmioty te publikują lub zlecają analizy dotyczące petycji, odnoszące się do praktycznych i teoretycznych aspektów ich wnoszenia i rozpatrywania przez organy władz publicznych. Natomiast problematyka rozpatrywania petycji przez organizacje społeczne praktycznie nie jest poruszana<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1285, ze zm.

<sup>55</sup> Np. *Informacja z działalności KRS w 2020 r.*, s. 118 <<https://bip.krs.pl/art,241,informacja-o-dzialalnosci-krs-w-2020-roku>>.

<sup>56</sup> <[https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadzca-i-audyt-wewnetrzny/audyt-wewnetrzny-w-sektorze-publicznym/audyt-zlecony/realizowane-audyty/-/asset\\_publisher/Cwc5/content/wykorzystanie-wynikow-audytu-zleconego-w-zakresie-skuteczności-systemu-rozpatriwania-skarg-i-wnioskow-oraz-innych-sygnałow-obywateli](https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadzca-i-audyt-wewnetrzny/audyt-wewnetrzny-w-sektorze-publicznym/audyt-zlecony/realizowane-audyty/-/asset_publisher/Cwc5/content/wykorzystanie-wynikow-audytu-zleconego-w-zakresie-skuteczności-systemu-rozpatriwania-skarg-i-wnioskow-oraz-innych-sygnałow-obywateli)> (strona archiwalna).

<sup>57</sup> Spośród wielu, np. <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/tagi/petycje>>, <<https://publicystyka.ngo.pl/czym-jest-petycja-i-jak-z-niej-korzystac>>, <<http://petycje.senat.edu.pl/uploads/drive/PDF/praktyczny%20przewod>>

## Ochrona skarżących i sygnalistów oraz przyjmowanie sygnałów

Obowiązek implementacji nowej procedury rozpatrywania sygnałów o nieprawidłowościach, uregulowanej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>58</sup>, powstał 17 grudnia 2021 r. W Polsce transpozycja dyrektywy ciągle pozostaje na etapie prac resortowych, obecnie rozpatrywany jest już trzeci projekt ustawy implementującej<sup>59</sup>. Zarazem przyjęte w niej rozwiązania wydają się adekwatne do obecnej rzeczywistości, a niektóre regulacje, dotyczące przyjmowania zgłoszeń i ochrony sygnalistów, mogą stanowić wzór do odpowiednich zmian także w k.p.a.

Zgodnie z art. 4 i art. 5 pkt 7 dyrektywy osoba dokonująca zgłoszenia to osoba fizyczna, pracująca w sektorze prywatnym lub publicznym, która zgłasza lub ujawnia publicznie informacje na temat naruszeń uzyskane w kontekście związanym z wykonywaną przez nią pracą. Są to nie tylko pracownicy, w tym ze służby cywilnej, ale też osoby działające na własny rachunek, akcjonariusze i wspólnicy oraz członkowie organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, a także wolontariusze

i stażyci, a nawet pracujący pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 9 i 11 kontekst związany z pracą oznacza obecne lub przyszłe działania dotyczące pracy w sektorze publicznym lub prywatnym, w ramach których – niezależnie od charakteru tych działań – ktoś uzyskuje informacje na temat naruszeń i mógłby doświadczyć działań odwetowych w wypadku ich zgłoszenia (art. 5 ust. 9). Działania odwetowe to zaś bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie, spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym, które wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę osobie dokonującej zgłoszenia (art. 5 ust. 11).

Przepisy o ochronie sygnalistów mają więc szeroki zasięg i mogą mieć zastosowanie także wobec personelu organizacji pozarządowej wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, a nieprawidłowości w tej sferze mogłyby zostać zgłoszone zarówno samej organizacji, jak i podmiotowi zlecającemu.

Naruszenie to działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub sprzeczne z celem i przedmiotem aktów Unii w 12 dziedzinach przedmiotowych prawa UE<sup>60</sup> (art. 2 ust. 1 i art. 5 pkt 1). Dyrektywa nakłada

nik%20po%20petycjach.pdf>, H. Izdebski, op.cit., Z. Gromek: *Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015–2018). Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2019, s. 21–40.

<sup>58</sup> Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17, dalej dyrektywa.

<sup>59</sup> Stan na 3.10.2022 r. Prace legislacyjne nad ustawą o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (projekty Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 14.10.2021 r., 6.4.2022 i 4.7.2022 r.) są prowadzone pod nr. UC101 (portal <<https://legislacja.rcl.gov.pl/>>).

<sup>60</sup> Są to: 1) zamówienia publiczne, 2) usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, 3) bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami, 4) bezpieczeństwo transportu, 5) ochrona środowiska, 6) ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe, 7) bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt, 8) zdrowie publiczne, 9) ochrona konsumentów, 10) ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych, 11) naruszenia ma-

obowiązek ustanowienia procedur i kanałów zgłoszeń o takich naruszeniach na pracodawców prywatnych – wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od charakteru ich działalności, objęte podatkiem VAT – zatrudniających co najmniej 50 pracowników (pracodawcy zatrudniający do 249 osób są do 17 grudnia 2023 r. objęci okresem przejściowym) i podmioty prawne sektora publicznego, w tym będące własnością lub znajdujące się pod kontrolą takich podmiotów oraz wszystkie instytucje i podmioty zamawiające. Państwa członkowskie mają prawo zwolnić z tych obowiązków gminy liczące mniej niż 10 tys. mieszkańców lub jednostki sektora publicznego, w tym gminy zatrudniające mniej niż 50 pracowników (w Polsce rozważa się różne warianty takiego zwolnienia); mogą też nałożyć ten obowiązek na podmioty prywatne zatrudniające poniżej 50 osób (motywy 48 i 52 oraz art. 8 ust. 7 i 9). Większość sektora publicznego wdroży więc tę nową procedurę, co może z czasem wpłynąć na sposób postępowania ze zgłoszeniami dokonywanymi w trybie k.p.a. lub ustawy o petycjach.

Dotyczy to zwłaszcza przyjmowania zgłoszeń, gdyż polskie procedury w tym zakresie są na tle dyrektywy mało elastyczne i miejscami anachroniczne. Przykładem jest tu art. 253 k.p.a., zobowiązujący właściwe organy do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych dniach i godzinach, dostosowanych

do potrzeb ludności, a przynajmniej raz w tygodniu po godzinach pracy. Również kierownicy organów lub ich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Informacja o porach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie jednostki. Takie rozwiązanie straciło uzasadnienie w dobie komunikacji elektronicznej i zdalnej. Ponadto wiele instytucji odstąpiło od przyjęć interesantów w czasie epidemii koronawirusa. Częściowo przestarzałe są też, określone w § 5 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, formy ich przekazania, tj. pisemnie, telegraficznie, za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu; z kolei § 3 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów przewiduje ich wnoszenie pisemnie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz ustnie do protokołu. Warto zauważyć, że o ile skarżący nie musi podpisywać skargi (wniosku), to jednak podpisuje protokół ustnego ich przyjęcia.

Ustawa o petycjach wcale nie przewiduje osobistego przyjmowania petentów ani składania petycji ustnie; można je złożyć tylko na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej i muszą być podpisane (art. 4 ust. 1 i 4). Petycja przesłana elektronicznie powinna zawierać adres poczty elektronicznej wnoszącego; można opatrzyć ją kwalifikowanym

---

jące wpływ na interesy finansowe UE, 12) naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego, w tym zasad ochrony konkurencji, pomocy państwa i opodatkowania osób prawnych. Załącznik do dyrektywy wskazuje aż 128 dyrektyw i rozporządzeń zawierających przepisy prawa unijnego z tych dziedzin. Poszczególne państwa członkowskie mogą ten zakres jeszcze rozszerzyć (art. 4 ust. 2 dyrektywy).

podpisem elektronicznym, ale nie jest on wymagany (art. 4 ust. 5).

Dyrektywa wprowadza zaś i reguluje w art. 7-12 trzy rodzaje zgłoszeń o naruszeniach:

- wewnętrzne – do podmiotu naruszającego w sektorze prywatnym lub publicznym;
- zewnętrzne – do właściwego organu wyznaczonego do przyjmowania zgłoszeń w danym państwie (zakłada się, że w Polsce będą to tzw. organy publiczne, ale propozycje ich wyznaczenia były już kilkakrotnie zmieniane; bierze się pod uwagę także udział RPO w przyjmowaniu zgłoszeń;
- ujawnianie publiczne – podanie do wiadomości publicznej, jeśli w odpowiedzi na dokonane zgłoszenie zewnętrzne lub wewnętrzne nie podjęto odpowiednich działań albo w ramach wolności wypowiedzi i informacji, zgodnie z prawem krajowym.

Zgłoszenia wewnętrzne uznaje się za najlepszy sposób szybkiego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego, ale sygnalista powinien mieć możliwość wyboru najwłaściwszego kanału zgłoszenia w zależności od okoliczności danej sprawy (motyw 33). Państwa członkowskie mogą przyzwolić na wewnętrzne kanały zgłoszeń wspólne dla kilku gmin lub obsługiwane przez wspólne organy gminne, pod warunkiem że są one odrębne i niezależne od zewnętrznych kanałów zgłoszeń. Natomiast podmioty prywatne, zatrudniające do 249 osób, mogą dzielić się zasobami nie tylko jeśli chodzi o przyjmowanie zgłoszeń, ale także prowadzenie postępowań wyjaśniających (art. 8 ust. 6 i 9). W Polsce rozważa się zastosowanie tych modyfikacji.

Zgłoszenie kanałem wewnętrznym oraz zewnętrznym może być przekazane pisemnie lub ustnie (art. 5). Ustne zgłoszenia przyjmuje się za pośrednictwem linii telefonicznej lub systemu komunikacji głosowej (nagrywanego lub nienagrywanego), a na prośbę zgłaszającego także w trakcie spotkania z personelem. Podmioty przyjmujące mają prawo udokumentować zgłoszenie: przez nagranie rozmowy w formie trwałej i możliwej do wyszukania (za zgodą zgłaszającego, jeśli ma miejsce w trakcie spotkania z personelem), względnie za pomocą dokładnego protokołu spotkania lub nienagrywanej rozmowy albo przez dokładną transkrypcję nagranej zarejestrowanej rozmowy telefonicznej (z możliwością sprawdzenia, poprawienia i zatwierdzenia przez zgłaszającego podpisem, art. 18). Państwa członkowskie mogą decydować o tym, czy przyjmowane są zgłoszenia anonimowe i czy podejmowane są na ich podstawie działania następcze (art. 6). Odbiorca zgłoszenia lub właściwy organ powinien podjąć je w celu oceny prawdziwości zarzutów zawartych w zgłoszeniu oraz, w stosownych wypadkach, w celu zaradzenia zgłoszonemu naruszeniu. Chodzi tu np. o dochodzenie wewnętrzne, postępowanie wyjaśniające, wniesienie oskarżenia, działania w celu odzyskania środków lub zamknięcie procedury (art. 5 pkt 12).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i art. 11 dyrektywy kanały zgłoszeń winny być bezpieczne i zapewniać ochronę tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia i osób trzecich wymienionych w nim oraz uniemożliwiać dostęp nieupoważnionym członkom personelu. Działania następcze powinny

być podejmowane z należytą starannością przez wyznaczoną bezstronną osobę lub wydział, także w stosunku do zgłoszeń anonimowych, jeśli prawo krajowe tak przewiduje.

Dyrektywa ma zapewnić wysoki poziom ochrony sygnalistom przez zakaz tzw. działań odwetowych (art. 19) i zapewnienie środków wsparcia oraz ochrony (art. 20-22) przed takimi działaniami. W art. 19 stypizowano 15 przykładowych zakazanych działań (także gróźb i prób ich podejmowania), jak zawieszenie, degradacja, wstrzymanie awansu lub szkoleń, zmiana warunków, czasu i miejsca pracy, obniżenie wynagrodzenia, środki dyscyplinarne, dyskryminacja, odmowa stałego zatrudnienia, rozwiązanie lub nieprzedłużenie umowy o pracę, odebranie licencji lub zezwolenia, skierowanie na badania psychiatryczne lub lekarskie. Dyrektywa wymaga zarazem, aby zgłaszający mieli uzasadnione podstawy sądzić, że kwestie, które sygnalizują są prawdziwe w momencie informowania o nich. Nie udziela się ochrony osobom celowo i świadomie przekazującym błędne informacje, dokonującym zgłoszeń w złej wierze, niepoważnych lub stanowiących nadużycie (motyw 32).

Regulacje te są bardziej szczegółowe niż nieco ogólnikowy art. 225 k.p.a., chroniący osoby skarżące: nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi, wniosku lub dostarczenia do publikacji materiału o takich znamionach (w granicach prawem dozwolonych), a organy

zobowiązane są przeciwdziałać tamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków.

## Podsumowanie

Ogólną liczbę wnoszonych sygnałów o nieprawidłowościach bardzo trudno jest ustalić ze względu na różnorodność trybów ich rozpatrywania i organów, które je przyjmują. Zapewne najwięcej zgłoszeń otrzymuje RPO, np. w 2020 r. było ich 72 428, a w 2021 r. – 74 279<sup>61</sup>. Ponadto budowa i rozwój instytucji i organów demokratycznego państwa prawnego, działających w ramach różnych trybów oraz wyodrębnienie instytucji petycji wpłynęły na zmniejszenie liczby skarg i wniosków rozpatrywanych w trybie k.p.a. Wystąpienia obywatelskie mogą przyczyniać się do wykrywania nieprawidłowości i nadużyć, ulepszania działalności sektora publicznego, a także zmiany niezadowolających przepisów prawa. Znaczna liczba oraz zmienna i różnorodna forma tych wystąpień wskazuje na potrzebę stworzenia jak najmniej sformalizowanych trybów postępowania. Sposób ich rozpatrywania należy dostosować do zmieniających się realiów i możliwości, jakie daje komunikacja elektroniczna. Transpozycja regulacji unijnych w sprawie sygnalistów stwarza okazję do rozważenia poważnej reformy postępowania skargowego i wnioskowego.

W szczególności niezasadne wydaje się utrzymywanie odrębnej procedury wnioskowej, podobnej do skargowej. Wniośki, mimo pewnych różnic, są zbliżone

<sup>61</sup> Informacje o działalności RPO oraz o stanie praw obywatelskich za lata 2020 i 2021; <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-dzialalnosci-rzeczniaka-praw-obywatelskich-w-roku-2020-oraz-o-stanie-praw>>.

do skarg i zwykle rejestrowane łącznie z nimi. W praktyce uniemożliwia to ich precyzyjne rozdzielanie; powinny być więc objęte jednolitą procedurą. Ponadto wdrażaniu zmian wydaje się lepiej służyć instytucja petycji. Zasadne byłoby też umożliwienie pozostawienia skargi bez rozpoznania, jeśli wpłynęła do organu niewłaściwego lub jej przedmiot jest niejasny. Należałoby też odstąpić od dotychczasowego modelu przekazywania skarg i wniosków według właściwości oraz udzielania odpowiedzi na każde zgłoszenie, bez względu na jego wagę. Taki obowiązek mógłby dotyczyć jedynie powiadomień o naruszeniach prawa oraz petycji. Nietrafne wydaje się także obciążanie organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej obowiązkiem rozpatrywania skarg i petycji. Uprawnienia umożliwiające ich załatwianie mają bowiem tylko organy administracji publicznej zlecające te zadania. Wreszcie rozpatrywanie takich zgłoszeń w trybie k.p.a przez organizacje społeczne jest niecelowe, skoro są one w zakresie zadań zleconych zależnie od administracji i władz publicznych

oraz wykonują je jedynie na czas zawartej umowy o dofinansowanie. Lepiej byłoby tu stosować tryb właściwy dla zgłoszeń sygnalizujących naruszenia prawa, jako bardziej elastyczny.

Wskazane jest zaś rozwijanie działalności informacyjno-edukacyjnej, aby każdy mógł bez większych trudności uzyskać zrozumiałą informację o obszarze usług publicznych i zakresie działania sektora publicznego. Taką działalność rozwijają zwłaszcza rzecznicy praw. Niewątpliwie w warunkach gospodarki wolnorynkowej i w ustroju demokratycznym istnieją sfery życia, w których nie brakuje podstaw do skarg, np. w związku z pogarszaniem się sytuacji materialnej części społeczeństwa, niedoinwestowaniem usług publicznych czy z nieprawidłowościami w tym sektorze dotyczącymi wykorzystywania majątku i środków finansowych lub wykonania zadań.

**SŁAWOMIR CZARNOW**  
doradca prawny,  
Delegatura NIK w Białymstoku

**Słowa kluczowe:** skargi, wnioski, petycje, sygnały obywatelskie, tryb k.p.a., sygnalizacja, procedura skargowa, procedura wnioskowa

### Bibliografia:

1. Banaszak B.: *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.
2. Drachal J.: *Uwagi polemiczne do opracowania dotyczącego skarg i wniosków [w:] Reforma Prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport Zespołu Eksperckiego*, Warszawa 2016.
3. *Instytucja petycji w Polsce oraz w innych krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, S. Stawicki (red.), Warszawa 2015.
4. Kledzik P.: *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.

5. Sawuła R.: *Skargi i wnioski (art. 2, art. 3 § 1, 4 i 5, art. 221 § 1 i 3, art. 226, art. 227, art. 232a. Art. 247) [w:] Reforma Prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport Zespołu Ekspertkiego*, Warszawa 2016.
6. *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2015.
7. Wójcicka E.: *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – uwagi krytyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2017.
8. Wójcicka E.: *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 7-8/2016.
9. Wójcicka E.: *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
10. Zmełty M.: *Skarga i wniosek jako środek ochrony interesów jednostki względem organów administracji publicznej*, „Administracja” nr 1/2015.

#### ABSTRACT:

##### **Complaints, Motions and Petitions Versus Other Citizens' Signals – an Attempt for a Broader Look**

The right to submit petitions, motions and complaints, as set forth in Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland, is one of political rights that allows those interested to influence public authorities. This is a common right, available to all legal entities, except for public institutions. It is assumed that the nature of a complaint is a negative opinion on the activities of the entities that perform public tasks. While petitions and motions are related to postulates and proposals, with petitions being expected to be of a more categorical and concrete nature. The Constitution does not distinguish among these three forms of appealing to public authorities. In the era of remote and electronic communication, the public sector receives numerous signals from the citizens. Due to the development of democratic state institutions, they are considered in various modes. The administrative proceedings related to complaints and motions are gradually less common due to other procedures, often more attractive ones, such as petitions or notifications to the Ombudsman. The procedure for complaints and motions – in order to ensure an optimal reaction for the needs and regularities voiced – calls for making it less formal and adjusted to the reality. An opportunity here may be the implementation of the European Union's directive on whistleblowers.

**Sławomir Czarnow**, Legal Advisor, Regional Branch of NIK in Bydgoszcz

**Key words:** complaints, motions, petitions, citizens' signals, administrative procedure, whistleblowing, complaint procedure, motion procedure