

Received: 14.01.2021
Accepted: 18.02.2021
Published: 30.03.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 1: s. 231-241
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.2571
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Sybilla Stotko*
Nr ORCID: 0000-0002-7466-5385

JEDNOINSTANCYJNOŚĆ POSTĘPOWANIA SKARGOWEGO A WYRAZ NIEZADOWOLENIA ZE SPOSOBU ZAŁATWIENIA SKARGI

SINGLE-INSTANCE GRIEVANCE PROCEDURE VS. MANIFESTATION OF DISSATISFACTION WITH THE METHOD OF HANDLING THE COMPLAINT

Streszczenie: Artykuł przedstawia procedurę postępowania skargowego wszczętego w wyniku skargi powszechnej, które charakteryzuje zasadniczo uproszczony tryb, odformalizowanie i jednoinstancyjność. Omówiono w nim przyjęte sposoby załatwiania skarg oraz przedstawiono problematykę powstałą w sytuacjach, gdy skarżąca jednostka podejmuje próby zaskarżenia otrzymanego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, wyrażając przy tym niezadowolenie z otrzymanej odpowiedzi. Wyraz niezadowolenia ze sposobu załatwienia skargi ze względu na jednoinstancyjność postępowania skargowego nie przenosi sprawy do organu wyższej instancji, a także nie jest instytucją regulowaną w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Zakwestionowanie sposobu załatwienia skargi skutkuje nową skargą i wszczęciem kolejnego postępowania skargowego przed organem, który rozpatrywał pierwotną skargę.

Słowa kluczowe: skarga powszechna, uproszczone postępowanie skargowe, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, wyraz niezadowolenia z otrzymanego zawiadomienia, postępowanie administracyjne

Summary: This paper presents the procedure of grievance proceedings initiated as a result of a common complaint, which is essentially simplified, informalised and of single instance. This paper also discusses the adopted methods of handling complaints and presents the issues arising in situations where the complaining party attempts to challenge the received notification on the manner of handling the complaint, expressing dissatisfaction with the response received. Manifestation of dissatisfaction with the method the complaint is handled due to single-instance nature of the grievance procedure does not refer the case to the higher instance, and is not an institution regulated in the provisions of the Code of Administrative Procedure. Challenging the method of handling a complaint results in a new complaint and the initiation of another grievance procedure before the authority that reviewed the original complaint.

* mgr; Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: syb.sto@o2.pl

Keywords: common complaint, simplified grievance procedure, notification on the method of handling a complaint, manifestation of dissatisfaction with the received notification, administrative proceedings

PODSTAWY PRAWNE SKARGI

Instytucja skargi nie zawiera definicji kodeksowej, jednak jest ogólnie znana i stosunkowo często stosowana, a ponadto ma długą tradycję. Jej pierwowzorem była instytucja doniesienia, która jako środek zaskarżenia niedoskonały i niezupełny w okresie II Rzeczypospolitej była dostępna dla każdego, jednakże jego wniesienie nie wiązało organu. Ten środek, wprowadzony rozporządzeniem kodyfikującym postępowanie administracyjne w 1928 roku¹, łagodził stałe unormowania dotyczące środków zaskarżenia². Kolejno w 1950 roku do polskiego porządku prawnego w art. 73 Konstytucji PRL³ wprowadzono instytucję skarg i zażaleń⁴. W literaturze wskazuje się, że powyższe miało wpływ na rozwój społecznego znaczenia kontroli nad działalnością administracji publicznej, a także na rozwój postępowania administracyjnego⁵. Ten rodzaj kontroli społecznej w ustroju państwa socjalistycznego charakteryzował się również negatywnym zjawiskiem, bowiem nie zawierał ograniczeń formalnych w stosunku do możliwości podważania w drodze postępowania skargowego ostatecznych decyzji administracyjnych⁶.

Obecnie obowiązujący Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 roku⁷ przyjęty został jeszcze w okresie, w którym Polska jako państwo socjalistyczne funkcjonowała w całkiem innym systemie prawnym niż obecnie. O włączeniu do kodeksu instytucji skarg zadecydował przede wszystkim fakt, że większość wnoszonych skarg dotyczyła działalności organów administracji publicznej⁸. Od nowelizacji dokonanej w 1980 roku procedura skargowa, a także postępowanie w sprawach wniosków ujęto całościowo w VIII dziale ww. kodeksu (art. 227-240). Za powód wyłączenia postępowania skargowego z ogólnego postępowania administracyjnego uznano konieczność zamknięcia drogi do wielokrotnego kwestionowania spraw zakończonych ostatecznymi rozstrzygnięciami administracyjnymi⁹. Ponadto również obecnie prawo do wniesienia skargi ma bezpośrednie umocowanie w art. 63 Konstytucji RP¹⁰, a k.p.a. uznaje się za ustawę, do której odsyła ww. przepis Konstytucji. Wprowadzenie

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341).

² J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1993, s. 362.

³ Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232).

⁴ Wspólna uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz w sprawie krytyki prasowej (Monitor Polski z 1951 r. nr A-1, poz. 1).

⁵ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 21.

⁶ K. Chorąży, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne*, Kraków 1998, s. 185.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.).

⁸ J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 270.

⁹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1993, s. 363.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

do kodeksu instytucji skarg nadało jej miejsce w obowiązującym systemie prawnym¹¹. Postępowanie skargowe jest niewątpliwie postępowaniem odrębnym od ogólnego postępowania administracyjnego, jednakże w tym zakresie nastąpiła harmonizacja przepisów skargowych, która rozciąga się na wszystkie procedury i wydane w nich rozstrzygnięcia¹².

Poza przepisami kodeksu tok postępowania skargowego określają przepisy wykonawcze zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹³, wprowadzonego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 226 k.p.a. Rozporządzenie to mimo znacznego upływu czasu od jego wprowadzenia nie było dotychczas zmieniane, co wydaje się obecnie konieczne, szczególnie ze względu na rozwój cyfryzacji poszczególnych obszarów postępowania administracyjnego.

CHARAKTERYSTYKA INSTYTUCJI SKARGI POWSZECHNEJ I JEJ ZAKRES

Skargę powszechną w literaturze określa się jako odformalizowany i powszechnie dostępny środek obrony i ochrony interesów jednostki¹⁴. Charakter skargi powszechnej wykracza poza zakres postępowania administracyjnego ogólnego określony w art. 1 pkt 1 k.p.a.¹⁵ Mimo pewnych podobieństw pomiędzy postępowaniem skargowym a ogólnym postępowaniem administracyjnym postępowanie skargowe wyróżnia bardzo szeroki, wręcz nieograniczony podmiotowo i przedmiotowo zakres, którego podstawowym celem jest nadzór i kontrola. Postępowanie skargowe nie kreuje jednakże jakiegokolwiek sytuacji prawnej¹⁶. Uproszczenie polega również na braku w nim stron postępowania lub też innych skarżących. Charakteryzuje je bowiem samodzielny byt niezależnie od prowadzonego postępowania administracyjnego. Ponadto w postępowaniu tym brak jest toku instancji oraz środków zaskarżenia, a jedynym jego sposobem zakończenia jest zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi¹⁷.

Zgodnie przepisem art. 221 § 1 k.p.a. każdemu przysługuje prawo do składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Krąg podmiotów właściwych do rozpatrywania i załatwiania skarg, zgodnie z przepisami postępowania skargowego, ustala się na podstawie przepisów o właściwości rzeczowej oraz miejscowej. Przy ustalaniu właściwości zastosowanie mają przepisy prawa materialnego, lub też ewentualnie przepisy regulujące byt organów społecznych lub również przepisy statutowe¹⁸. Fakt, że skarga może dotyczyć wszystkich organów państwa, świadczy również

¹¹ K. Chorąży, [w:] K. Chraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne*, Kraków 1998, s. 185.

¹² J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 15. Wyd., Warszawa 2017, s. 1040.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. 2002 nr 5, poz. 46).

¹⁴ J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 285.

¹⁵ J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 208, s. 221.

¹⁶ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa – Poznań 1976, s. 220.

¹⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 września 2018 r., II SA/Go 508/18, CBOSA.

¹⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 367; P. Tomke, *Postępowanie administracyjne*, Bielsko-Biała 2004, s. 96; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 3 grudnia 2007 r., IV SA/Gl 667/07, CBOSA.

o tym, że postępowanie skargowe wykracza poza zakres działalności organów administracji oraz poza postępowanie administracyjne¹⁹.

Uprawnienie do wniesienia skargi jest zbudowane na założeniu najszerszej dostępności²⁰, dlatego też każdy ma prawo do wniesienia skargi powszechnej. Wobec tego wniesienie skargi nie jest ograniczone wyłącznie dla obywateli polskich, a tym samym jest powszechnie dostępne. Skargę mogą złożyć także inni obywatele oraz osoby nieposiadające obywatelstwa jakiegokolwiek państwa²¹. Pojęcie podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi jest znacznie szersze niż pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Skarżący nie musi posiadać interesu prawnego we wnoszonej sprawie oraz spełniać jakichkolwiek szczególnych warunków, a posiadanie interesu faktycznego jest wystarczające. Skargę jednostka może wnieść również w interesie innych osób, za ich zgodą oraz w interesie publicznym. Ze względu na to, że posiadanie przynajmniej strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym wymaga posiadania interesu prawnego, a nie tylko faktycznego uznaje się, że ustawodawca, wprowadzając instytucję skargi, zagwarantował pozostałym podmiotom ochronę ich interesu. Jest to również jeden z podstawowych celów regulacji zawartych w dziale VIII k.p.a.²² Konstatując, stwierdza się, że skarga chroni interes indywidualny i społeczny²³ i *de facto* jest jedynym i ostatecznym środkiem obrony interesów jednostki, w sytuacji gdy naruszenie tych interesów nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego²⁴. Podkreśla się przy tym wagę instytucji skargi jako podstawowej formy sprawowania kontroli społecznej w zakresie funkcjonowania aparatu administracji²⁵.

Należy zauważyć, że w ogólnym słownym znaczeniu wniesienie skargi, czy też samo pojęcie „skarga” kojarzy się z negatywnymi zjawiskami. Okoliczności te, w zależności od podmiotu skarżącego i jego subiektywnych odczuć skutkujących skargą, mogą nakreślać jej zakres przedmiotowy, który tym samym może być wielowątkowy. Obejmować może wszelkie wydarzenia, które jednostki skarżące oceniają krytycznie. Stosownie do 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. O fakcie, że wyliczenie w ww. przepisie przedmiotu skargi jest przykładowe, świadczy przede wszystkim zwrot „w szczególności”. Zasadniczo granice stosowania przepisów o skargach wyznacza zakres stosowania procedur administracyjnych i sądowych, a także zakres procedur kontrolnych i procedur stosowanych w organizacjach społecznych. Skargę wnosi się przeciw czynnościom organu w danym czasie lub takim okresie, w którym się odbyły, bowiem jej wniesienie nie ma terminowego ograniczenia. Skargę wnosi się również przeciw sytuacjom takim jak bezczynność czy też przewlekłość. Podkreślić należy, że każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników

¹⁹ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 2001, s. 212.

²⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 369.

²¹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 406.

²² R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 913.

²³ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 206.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2018 r., II GSK 1683/18, CBOSA.

²⁵ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*, s. 231.

i funkcjonariuszy, może być przedmiotem skargi²⁶. W orzecznictwie wskazuje się, że celem wniesienia skargi powszechnej w związku z już podjętym działaniem organu, ewentualnie w związku z brakiem takiego działania jest zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku takiego działania lub zaniechania. Dodatkowo ustawodawca pozytywnie dla skarżącego zagwarantował mu ochronę w art. 225 k.p.a. z powodu wniesienia skargi, zakazując narażenia podmiotu skarżącego na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut. Powyższe uwarunkowano działaniem skarżącego w granicach dozwolonych prawem. Z kolei w sytuacji naruszania dóbr chronionych innych osób, dopuszczania się przestępstwa oszczerstwa, zniesławienia, zniewagi albo też ujawnienia prawnie chronionych informacji jednostka skarżąca nie podlega ochronie²⁷.

Przepisy postępowania skargowego oddzielają od siebie sprawy skargowe od spraw rozpatrywanych przez organy w innych trybach. Mają bowiem zastosowanie wyłącznie skarg wniesionych na podstawie art. 227 k.p.a.²⁸ Z kolei artykuł 233 k.p.a. wyraźnie wyłącza załatwianie pism w ramach instytucji skarg i wniosków, w sytuacji gdy dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony. Podanie takie jako pismo procesowe wszczyna postępowanie administracyjne. W tym przypadku przyjmuje się generalną zasadę postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym, która polega na transformacji, czyli zamianie skargi w sytuacji gdy pochodzi ona od strony na właściwy środek, np. odwołanie, zażalenie czy też skargę na decyzję. Powyższe może jednakże wymagać przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego. Pierwszeństwo przed trybem skargowym odnosi się również także do trybów nadzwyczajnych²⁹. Wobec tego właściwa kwalifikacja pisma zależy od tego, od kogo pochodzi, od jej treści, a także w jakim etapie postępowania została wniesiona³⁰. Ustalenie bowiem faktycznego żądania piszących jest jednym w podstawowych zadań organów w celu przeprowadzenia właściwego postępowania.

PROCEDURA UPROSZCZONEGO POSTĘPOWANIA SKARGOWEGO

Do obowiązków organu właściwego do rozpatrzenia skargi należy prawidłowa organizacja przyjmowania i załatwiania skarg, a także współdziałanie z podmiotem skarżącym w celu dokładnego wyjaśnienia wątków zawartych w skardze.

Przyjmując skargę do protokołu przede wszystkim należy informować odpowiednio skarżącego poprzez przekazywanie wskazówek i wyjaśnień w takim zakresie, tak aby nie poniósł szkody z powodu niezajomości przepisów³¹. Z kolei w zakresie skarg wnoszonych w formie pisemnej kryterium kwalifikacji wystąpienia jako skargi odnosi się przede wszystkim do treści pisma, a nie jego formy zewnętrznej, czyli nagłówka. Z treści pisma winien przede wszystkim wynikać przedmiot skargi. Zdarza się bowiem, że piszący tytułują pismo jako odwołanie czy też zażalenie, które faktycznie jest skargą (jak już wyżej wy-

²⁶ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 1040.

²⁷ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 917.

²⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 36.

²⁹ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 1030 i 1032.

³⁰ L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 177.

³¹ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 215.

kazano możliwe są również odwrotne sytuacje, w których pismo zatytułowane jako skarga faktycznie jest formalnym środkiem zaskarżenia). Dowolna forma skargi w wypadku niejasności może wymagać uzyskania od skarżącego uzupełnień, bowiem organ nie może domniemywać czy też domyślać się, jakie mogło być zamierzenie piszącego podmiotu.

Podsumowując, należy stwierdzić, że analiza wszelkich pism kierowanych do organów winna być dokładna i dogłębna, bowiem będzie przesądzać o dalszych działaniach organu³². Ogólnie uznaje się, że w przypadku gdy wystąpienie nie jest innym środkiem prawnym, w myśl przepisów procesowych oraz przepisów materialnych, a także gdy zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu bądź pracownika organu, to dwa podstawowe kryteria świadczące o tym, że pismo może być skargą³³.

Załatwienie sprawy poprzedza postępowanie skargowe, które mimo że jest uproszczone, wymaga od organu załatwiającego skargę dokładnego zbadania okoliczności sprawy, czyli czynności mających na celu jej rozpatrzenie. Są to czynności wewnętrzne pomiędzy organem rozpatrującym skargę a organem, na którego wniesiono skargę. Ich zadaniem ma być uzyskanie niezbędnych informacji, zebranie materiałów do ustalenia zasadności bądź niezasadności wniesionej skargi. Na tym etapie organ ma również możliwość, w sytuacji zaistnienia wątpliwości, o wystąpienie do skarżącego o uzupełnienie skargi.

Niezależnie od konieczności dokładnej kwalifikacji pisma jako skargi powyższe winno nastąpić niezwłocznie od wpływu pisma do właściwego organu. Postępowanie skargowe opiera się również o zasadę szybkości, która ma zapewnić szybkie jej załatwienie. Przepis art. 237 k.p.a. wskazuje na załatwienie sprawy skargi bez zbędnej zwłoki, nie później niż w przeciągu miesiąca (w stosunku do wystąpień posłów, senatorów i radnych termin ten skrócono do 14 dni). Wobec tego terminy określone w postępowaniu skargowym są stosunkowo krótkie. Uzasadnia to również fakt, że przedmiotem skargi m.in. może być beczynność i przewlekłość organu. Dlatego też postępowanie nie powinno trwać dłużej, niż jest to niezbędne do rozpatrzenia i załatwienia skargi³⁴. W przypadku rozpatrywania skarg dopuszczalne jest jednakże również zastosowanie przepisów art. 36-38 k.p.a, zgodnie z którymi w sytuacji niemożliwości załatwienia sprawy w terminie organ winien powiadomić skarżącego i wyznaczyć nowy termin załatwienia skargi³⁵.

Na tym etapie możliwe jest również pozostawienie sprawy skargi bez rozpoznania. W myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i przyjmowania skarg, skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Pojęcie adresu powinno być pragmatyzowane do rodzaju środka, za pomocą którego skarga jest wnoszona, bowiem pod pojęciem adres, czyli konkretne miejsce, gdzie zawiadomienie może być przesłane w sposób tradycyjny (pisemny) może rozszerzać się o pojęcie adresu elektronicznego (np. elektronicznej skrzynki ePUAP). Istotne jest, by skarga była na tyle zindywidualizowana, aby zawierała dane wystarczająco pozwalające na identyfikację skarżącego w celu dotarcia adresata z zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi lub też chociażby z wezwaniem do jej poprawienia, bądź uzupełnienia poprzez udzielenie wyjaśnień³⁶.

³² R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 915.

³³ J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 305.

³⁴ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 1036.

³⁵ J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 209.

³⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 września 2018 r., II SA/Go 508/18, CBOSA.

SPOSOBY ROZPATRZENIA SKARGI

Zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi (art. 237 § 3 k.p.a.) jest jej załatwieniem. Odbywa się to w formie czynności materialno-technicznej³⁷, czyli polega na ustosunkowaniu się do przedmiotu skargi. Taka czynność materialno-techniczna wywołuje skutki prawne poprzez fakty³⁸. Istotne jest, że w tym postępowaniu rozpatrzenie skargi nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej. Nie jest bowiem wydawany akt administracyjny ani dokonywana czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa³⁹. Skarżącego zawiadamia się jedynie o czynnościach wewnętrznych, zmierzających do wyjaśnienia okoliczności podniesionych w skardze oraz o sposobie załatwienia skargi. Zawiadomienie przekazuje się również organowi lub podmiotowi, na którego wniesiono skargę. Istotne jest przy tym zachowanie formy pisemnej odpowiedzi.

W zawiadomieniu o sposobie załatwiania sprawy organ przedstawia zasadniczo czynności wewnętrznie wyjaśniające podjęte w wyniku wniesionej skargi, a także rezultaty tych działań w odniesieniu do poszczególnych zawartych w niej zarzutów. Przepisy art. 238 k.p.a. wskazują, jakie obligatoryjnie elementy zawiadomienie winno zawierać⁴⁰: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Dodatkową częścią zawiadomienia, a tym samym załatwienia sprawy skargi, może być także wydanie przez organ rozpatrujący skargę zaleceń, poleceń organowi, którego działanie jest oceniane, a także wskázówek skarżącemu. Dlatego też wynikiem wniesienia skargi i jej analizy może być zainicjowanie i podjęcie działań przez organ, którego skarga dotyczyła, a załatwienie sprawy będącej przedmiotem skargi niezależnie od zakończenia postępowania skargowego zawiadomieniem może nastąpić w różnej formie, którą może być np. decyzja administracyjna, wewnętrzne zarządzenie, polecenie służbowe⁴¹.

Najistotniejszą kwestią zawiadomienia jest określenie sposobu, w jaki skarga została załatwiona. Wyróżnia się pozytywne załatwienie skargi, czyli stwierdzenie jej zasadności albo także negatywny sposób załatwienia skargi, którym jest stwierdzenie niezasadności skargi. Można również zaobserwować załatwianie skarg przez organy w formie wyłącznego udzielenia skarżącym wyjaśnień lub także poprzez stwierdzenie częściowej zasadności skargi w odniesieniu się do poszczególnych zarzutów. Skarga zasadna, czyli potwierdzająca i uwzględniająca zarzuty, nie musi mieć tak szerokiego uzasadnienia jak skarga nieuzasadniona, jednakże organ w niej wyznacza sposób załatwienia sprawy skargi⁴². Może podjąć sam czynność w skarżonym zakresie lub zobowiązać podmiot, na którego wniesio-

³⁷ J.P. Tarno, W. Chróścielewski, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 285.

³⁸ J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 1038.

³⁹ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2016 r., III SA/Gd 407/16, CBOSA.

⁴⁰ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 1038.

⁴¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 373.

⁴² J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 285.

no skargę, do podjęcia kroków w celu usunięcia nieprawidłowości i zobowiązać organ do podjęcia działań, celem uniknięcia dalszych nieprawidłowości w kolejnych sprawach. Jak już wyżej wskazano, załatwienie takiej sprawy odbywa się jednakże poza postępowaniem skargowym. Z kolei skargę bezzasadną stwierdza się z reguły, gdy stan podany w skardze jest nieprawdziwy, nie odpowiada rzeczywistości lub jest efektem błędnej oceny przepisów obowiązujących przez skarżącego⁴³. W odniesieniu do skargi negatywnej przepis art. 238 § 1 zd. 2 k.p.a. warunkuje, że zawiadomienie powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. dot. ponowienia skargi uznanej uprzednio za bezzasadną. Wobec tego negatywne załatwienie sprawy skargi w zawiadomieniu winno zawierać ponadto obligatoryjnie uzasadnienie faktyczne i prawne⁴⁴. Zawarcie w uzasadnieniu wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego co do wszystkich okoliczności sprawy wydaje się właściwe w odniesieniu w stosunku do każdego sposobu załatwienia skargi. Niewątpliwie bowiem ustosunkowanie się do wniesionych zarzutów jest jedną z podstawowych treści zawartych w zawiadomieniu, które ma być odpowiednio przekonujące dla podmiotu skarżącego.

WYRAZ NIEZADOWOLENIA Z OTRZYMANEGO ZAWIADOMIENIA

W postępowaniu skargowym nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego, a jedynie zawiadamia się go o czynnościach wewnętrznych, zmierzających do wyjaśnienia okoliczności podniesionych w skardze oraz o sposobie załatwienia skargi. Skutkiem prawnym zawiadomienia jest zakończenie postępowania skargowego w sprawie wniesionej skargi, a także ewentualna sposobność wniesienia przez skarżącego następnej skargi, którą określa się jako wyraz niezadowolenia z załatwienia skargi. Z reguły bowiem negatywne załatwienie skargi, czyli niezgodnie z oczekiwaniami, nie satysfakcjonuje skarżących. Jest to istotna kwestia w jednoinstancyjnym postępowaniu skargowym, bowiem zdarzają się przypadki, w których niezasadne zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi skutkuje kolejną skargą do organu wyższej instancji, zawierającą zarzut bezczynności czy też przewlekłości ze względu na nieuznanie zasadności skargi i niepodjęcie działań zgodnie z żądaniami skarżącego podmiotu. Ze względu jednak na jednoinstancyjność postępowania skargi takiej organ wyższej instancji nie powinien rozpatrywać, tylko jest zobowiązany przekazać ją jako skargę na otrzymane zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi.

Wobec tego że skarga jest odformalizowanym środkiem ochrony różnego rodzaju interesów jednostki, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie daje bowiem podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego. Powyższe pozostaje zgodne również z utrwalonym w tym przedmiocie orzecznictwem⁴⁵. Na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi skarżącemu nie przysługuje również skarga do sądu administracyjnego na jego niezgodność z prawem⁴⁶, nie jest ono bowiem innym niż decyzja i postanowienie aktem lub czynnością

⁴³ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*, s. 226.

⁴⁴ K. Chorąży, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie...*, s. 190.

⁴⁵ Postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 26 lipca 2012 r., II SA/Go 530/12; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1998 r., III SA1636/97; postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., I SA/Rz 117/05, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2000 r., III SAB 108/99, Lex nr 48017.

⁴⁶ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 1038.

z zakresu administracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷. Skarga wniesiona na podstawie art. 227 k.p.a. nie podlega tym samym merytorycznemu badaniu w postępowaniu sądowo-administracyjnym⁴⁸. W konsekwencji działania administracji publicznej będące przedmiotem tego typu skarg nie podlegają również kontroli sądów administracyjnych⁴⁹.

Ze względu na przyjętą jednoinstancyjność postępowania jedynym sposobem wyrażenia niezadowolenia i zakwestionowania otrzymanego zawiadomienia może być podważanie jego treści w nowej skardze na podstawie art. 227 k.p.a., której przedmiotem jest sposób jej załatwienia, jak i jej uzasadnienie prawne i faktyczne⁵⁰. Jest jedyną dopuszczalną prawem formą „zaskarżenia” skargi⁵¹. Kolejna skarga nie powinna być ponowieniem skargi uprzednio załatwionej, czyli wniesieniem tej samej skargi. Kolejna skarga wszczyna bowiem nowe postępowanie skargowe w zakresie zweryfikowania sposobu uprzednio rozpoznanej skargi. Tym samym takie postępowanie skargowe mimo że praktycznie dotyczy tożsamej sprawy i toczy się przed tym samym organem, to jednakże powyższe następuje w odrębnym postępowaniu skargowym. Z uwagi na to rzeczywiście mimo jednoinstancyjności postępowania ponowną skargę określa się jako środek weryfikacji sposobu załatwienia skargi, która jednakże w formalnym znaczeniu wszczyna to niezależne postępowanie skargowe, następujące kolejno po zakończonym pierwszym postępowaniu skargowym⁵².

Przy tym ponowienie bezzasadnej skargi przez skarżącego, zgodnie z art. 239 § 1 k.p.a. uprawnia obecnie organ do podtrzymania swojego poprzedniego stanowiska bez dodatkowego zawiadamiania skarżącego. Powyższe następuje poprzez umieszczenie odpowiedniej adnotacji w aktach sprawy, czyli jej załatwienie polega na czynności wewnętrznej⁵³. Warunkiem umożliwiającym organowi podtrzymanie stanowiska jedynie taką adnotacją jest, aby ponowna skarga zawierała wskazanie na te same okoliczności. W doktrynie zauważa się, że powyższy przepis wprowadzono przede wszystkim ze względu na znaczną liczbę skarg, częstokroć od tych samych podmiotów w tożsamych sprawach. Przepis ten ma na celu zapobiegać nadużywaniu przez skarżących możliwości wszczynania postępowania skargowego. Z kolei na podstawie art. 239 k.p.a. nie można rozpatrzyć skargi co prawda ponowionej, ale zawierającej uzasadnienie zarzutów uprzednio złożonych inną lub też szerszą argumentacją, a także skargi zawierającej wskazanie na nowe okoliczności. Powyższe wymaga ponownego rozpatrzenia skargi w trybie skargowym zwykłym⁵⁴.

⁴⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153, poz. 1270, z późn. zm.); M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 924-925; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 października 2019 r., II SA/Go 544/19; postanowienie NSA z 3 września 2009 r., I OSK 1064/09; wyrok NSA z 14 września 2004 r., OSK 642/04, postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 8 lipca 2009 r., II SA/Go 423/09, CBOSA.

⁴⁸ Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2009 r., II OSK 241/09, postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r. II OSK 2692/11, postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 11 lutego 2015 r. II SA/Rz 107/15, CBOSA.

⁴⁹ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 22 maja 2017 r., II SA/Op 127/17, CBOSA.

⁵⁰ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 1039.

⁵¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 938. Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 593/83; postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 11 września 2008 r., II SA/Rz 360/08, CBOSA.

⁵² J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 373.

⁵³ J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 1038.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 1040.

PODSUMOWANIE

Analiza powyższego wykazuje, że mimo uproszenia, odformalizowania i jednoinstancyjności postępowanie skargowe jest procedurą istotną, a także stosunkowo złożoną. W literaturze wskazuje się, że częstokroć prawo do wniesienia skarg jest nadużywane. Zdarzają się również głosy, zgodnie z którymi skargę jako sposób dochodzenia praw określa się jako mało efektywny, jednakże zauważa się przy tym pozytyw, jakim jest dopuszczalność jej wniesienia przez każdego bez ograniczeń w zakresie przedmiotu⁵⁵. Skarga powszechna jest przy tym ważnym środkiem pozwalającym na wyrażanie opinii w zakresie działań organów administracji państwowej, który może mieć i w pewnym zakresie ma wpływ na poprawę działalności organów, pracowników, a także na usunięcie nieprawidłowości⁵⁶.

Przejawem skomplikowania w postępowaniu skargowym jest przede wszystkim konieczność wypośrodkowania istoty skargi, interesów skarżących, a także interesu organu w odniesieniu do przepisów prawa. Problemy rodzić może już początkowo kwestia prawidłowej kwalifikacji pism, a także sposobu ich rozpatrzenia. Niezadowolenie ze sposobu rozpatrzenia skargi ze względu na jednoinstancyjność postępowania skargowego zamyka drogę podmiotom skarżącym do dalszego skarżenia kwestii już badanych i analizowanych przez organy. Konkludując: każda skarga uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne uproszczone. W postępowaniu skargowym nie ma bowiem miejsca na zaskarżenie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, które budzi niezadowolenie. Wyraz niezadowolenia z otrzymanego zawiadomienia jest nową skargą, która skutkuje wszczęciem nowego postępowania skargowego, w którym może nastąpić zbadanie sposobu rozpoznania i załatwienia poprzedniej skargi.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 15. wyd., Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1993.
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne*, Kraków 1998.
- Chróścielewski W., Tarno J.P. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 2001.
- Chróścielewski W., Tarno J.P. (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970.
- Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa – Poznań 1976.
- Jaśkowska M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2. wyd., Warszawa 2008.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007.

⁵⁵ L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie...*, s. 175-177.

⁵⁶ J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 230-231.

Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.

Tomke P., *Postępowanie administracyjne*, Bielsko-Biała 2004.

Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 14 września 2004 r., OSK 642/04, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia z 3 grudnia 2018 r., II GSK 1683/18, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1998 r., III SA1636/97, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 593/83, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 3 września 2009 r., I OSK 1064/09, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2009 r., II OSK 241/09, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 2692/11, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2000 r., III SAB 108/99, Lex nr 48017.

Postanowienie WSA w Opolu z dnia 22 maja 2017 r., II SA/Op 127/17, CBOSA.

Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2016 r., III SA/Gd 407/16, CBOSA.

Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 3 grudnia 2007 r., IV SA/Gl 667/07, CBOSA.

Postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 8 lipca 2009 r., II SA/Go 423/09, CBOSA.

Postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 26 lipca 2012 r., II SA/Go 530/12, CBOSA.

Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., I SA/Rz 117/05, CBOSA.

Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 11 września 2008 r., II SA/Rz 360/08, CBOSA.

Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 11 lutego 2015 r., II SA/Rz 107/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 września 2018 r., II SA/Go 508/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 października 2019 r., II SA/Go 544/19, CBOSA.

Akty normatywne

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36 poz. 341).

Wspólna uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz w sprawie krytyki prasowej (Monitor Polski z 1951 r. nr A-1, poz. 1).

Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

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