

**EFFECTS OF CITIZENS COMPLAINTS CONCERNING THE ACTIONS
OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN LOCAL
AND REGIONAL GOVERNMENTS – SELECTED ISSUES**

**EFEKTY SKARG OBYWATELI NA DZIAŁANIE ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO –
WYBRANE ZAGADNIENIA**

dr Stanisław Bułajewski

Alcide De Gasperi University
of Euroregional Economy in Józefów, Poland

stabul1@wp.pl

ABSTRACTS

The starting point for my deliberations in this presentation will be an analysis of two fundamental laws that regulate the institution of a complaint. The laws in question are, of course, art. 63 of the Constitution of the Republic of Poland and the associated art. 221 (1) of the Code of Administrative Procedure. The Constitution provides that “Everyone shall have the right to submit petitions, proposals and complaints in the public interest, in his own interest or in the interests of another person - with his consent - to organs of public authority, as well as to organizations and social institutions in connection with the performance of their prescribed duties within the field of public administration. The procedures for considering petitions, proposals and complaints shall be specified by statute.”

In my presentation, I will try to answer three fundamental questions:

First, what should be the procedure for filing and considering a citizen’s complaint concerning the activities of local and regional government bodies and what difficulties the person filing a complaint may encounter in connection with this procedure?

Second, what is the so-called internal complaint mode in situations where a complaint has been filed by a citizen in connection with actions or omissions of the head of an organizational unit of the local or regional government?

Third, can complaints filed by citizens really improve the work of public administration bodies which, after all, comprise local and regional government administration (which is the area I focus on).

I would like to propose the hypothesis that complaints not only can improve the work of public administration but are filed in response to their improper actions or omissions or improper performance of their duties or the duties of employees.

Punktem wyjścia moich rozważań w niniejszym referacie będzie analiza dwóch podstawowych przepisów normujących instytucję skargi. Chodzi tu oczywiście o art. 63 Konstytucji RP oraz powiązany z nim art. 221 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z konstytucyjnym przepisem „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

Na bazie m.in. powyższych unormowań, rozstrzygnięć polskich wojewodów, orzeczeń sądów administracyjnych podejmę próbę odpowiedzi na trzy podstawowe pytania.

Po pierwsze: Jak powinien przedstawiać się tryb wnoszenia i rozpoznawania skargi obywatela na działalność organów jednostek samorządowych i jakie z tym postępowaniem mogą wiązać się trudności?

Po drugie: Jak przebiega tzw. wewnętrzny tryb skargowy w sytuacji, gdy skarga została wniesiona przez obywatela na działania lub zaniechania kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej?

Po trzecie: Czy skargi wnoszone przez obywateli mogą realnie polepszyć działanie administracji publicznej, w skład której wchodzi przecież (będąca przedmiotem mojego zainteresowania) administracja samorządowa?

Rozważania zawarte w niniejszym artykule zostaną ograniczone jedynie do skarg, jakie obywatele mogą wnosić na zaniechania lub nieprawidłowe wykonywanie zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego jak i działania czy też zaniechania kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

KEY WORDS

public administration, local governments, complaint, internal complaint mode, the procedure

administracja publiczna, samorząd terytorialny, skarga, postępowanie skargowe

WSTĘP

W obecnie obowiązującej Konstytucji RP prawo do składania petycji, skarg i wniosków jest gwarantowane przez art. 63 i przynależy każdemu, kto znajduje się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to przysługuje zatem nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom czy też bezpaństwowcom. Co więcej z tego środka nie trzeba korzystać osobiście, gdyż można go składać również w interesie publicznym lub grupy osób (oczywiście za ich zgodą). Prawa wskazane w powyższym artykule nie są nowe. Instytucja petycji znana była także jednej re-

gulacji Konstytucyjnej okresu dwudziestolecia międzywojennego. Art. 107 Konstytucji Marcowej wyraźnie stanowił, że „obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. Po II wojnie światowej dopiero Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. przyznała obywatelom (a więc nie było to prawo uniwersalne) prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami oraz zgłaszania wniosków (Art. 86 ust. 1-3 Konstytucji PRL). Zgodnie zaś z ust. 3 art. 86 Konstytucji PRL „odwołania, skargi i zażalenia powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności”.

Powracając jednak do samego pojęcia skargi, należy wskazać, iż jest ona instrumentem, który służy do wpływania na działania lub zaniechania organów władzy publicznej. Jak słusznie zauważono, skarga jest swojego rodzaju instrumentem służącym sprzeciwianiu się czynnościom, które zostały przeprowadzone albo są jeszcze w toku, czy też sprzeciwiają się zastanym sytuacjom. Środek ten to nic innego, jak krytyka zjawisk, ludzi, sposobu funkcjonowania organów i może dotyczyć wszelkich przejawów działalności państwowej (samorządowej), w tym bezczynności (Juchniewicz, 2008, s. 149). Oczywiście poza ramami naszego zainteresowania pozostanie kwestia wyjaśnienia i omówienia pojęć: *petycja* i *wniosek*. Pojęcia te są podobne do skargi, jednakże nie są one tożsame.

W tym miejscu warto przytoczyć definicję skargi, jaką przedstawił w swojej publikacji B. Banaszak, a mianowicie wskazał, że „skarga to wystąpienie jednostki lub grupy osób zawierające krytykę zjawisk, których dotyczy. Jej przedmiotem mogą być wszelkie przejawy działalności lub bezczynności organów państwowych, samorządowych i organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone przez państwo. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy lub ich pracowników, naruszenie praworządności lub słusznych interesów jednostki, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Zakres skargi nie podlega jakimkolwiek ograniczeniom przedmiotowym. Może ona dotyczyć wszystkich spraw objętych kompetencjami organów państwowych (wszystkich trzech władz), organów samorządowych i organizacji społecznych, jeżeli wykonują zadania zlecone przez państwo. Wniesienie skargi nie wstrzymuje z mocy prawa wykonania decyzji, może jednak wywołać ten skutek, gdy postanowi tak organ, do którego ją wniesiono. Na wystąpienie ze skargą nie ma żadnych ograniczeń czasowych i można ją wnieść w każdym terminie” (Banaszak, 2013, Legalis – wydanie elektroniczne). Co istotne, prawo składania petycji, skarg i wniosków przysługuje każdemu, zatem podmiot korzystający z tego prawa nie musi wykazywać posiadania interesu prawnego w sprawie, nie musi spełniać wymagań wskazanych w art. 28 k.p.a. (zob. wyrok Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 1998 r., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 29 października 2008 r.).

Należy również nadmienić, że postępowanie w sprawie skarg jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie, czyli zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sędowo-administracyjnego (zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2011 r.; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r.). Jak słusznie zauważono, „z uwagi na jednoinstancyjny i uproszczony charakter postępowania ze skargi - w ramach innego postępowania, np. nadzorczego wojewody, można badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 k.p.a.), a nie oceniać, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną. Takiej kompetencji nie posiadają także sądy administracyjne (...) (zob. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r.). Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę w sprawie dotyczącej skargi powszechnej narusza prawo (...) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r.). Odmiennie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (...), stwierdzając, że art. 79 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) nie uzależnia możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody od przedmiotu uchwały rady powiatu i stanowi podstawę do wydania takiego rozstrzygnięcia również w stosunku do uchwał podejmowanych w trybie art. 229 pkt 4 k.p.a. rozpoznających skargi na zarząd powiatu” (Wierzbowski, Wiktorowska, 2013, Legalis).

Należy także pamiętać, że m.in. organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Natomiast kierownicy tych organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy. Z kolei informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych (zob. art. 253 § 1-4 k.p.a.). Nie możemy także zapomnieć o odpowiednim dokumentowaniu skarg. Zgodnie z art. 254 k.p.a. „skargi i wnioski składane i przekazywane do organów

państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków”.

Na koniec tej części artykułu warto również wspomnieć o nadzorze nad postępowaniem skargowym. I tak zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa, a do innych organów i jednostek organizacyjnych - Prezes Rady Ministrów. Organy te dokonują również okresowo, nie rzadziej niż raz na dwa lata, ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi.

Konstytucyjna regulacja zobowiązująca ustawodawcę do uregulowania kwestii m.in. skargi pokazuje nam, jak ważną rolę ma w demokratycznym państwie prawnym ta instytucja. Oczywiście najpełniejsze regulacje dotyczące postępowania w przedmiocie skarg, właściwości, terminów ich rozpatrzenia odnajdziemy w Kodeksie postępowania administracyjnego. Niestety w ramach tego aktu prawnego występuje wiele luk, co z kolei powoduje, że skargi na niektóre podmioty nie tylko mogą, ale i są często pozostawione bez rozpoznania. Jednakże ta kwestia będzie przedmiotem mojego zainteresowania w następnym punkcie artykułu.

1. TRYB WNOŠZENIA I ROZPOZNAWANIA SKARG OBYWATELA NA DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

Pisząc o organach jednostek samorządu terytorialnego, mam na uwadze zarówno organy uchwałodawcze, jak i wykonawcze gminy, powiatu i województwa samorządowego. Niestety do tej grupy nie możemy zaliczyć podmiotów, które działają w ramach organu uchwałodawczego i są mu funkcjonalnie podporządkowane. Chodzi mi tu o organy wewnętrzne rady, takie jak: komisje stałe rady, przewodniczący rady, prezydium rady czy też specyficzne podmioty, jakie mogą być tworzone w ramach organu uchwałodawczo-kontrolnego, a mianowicie kluby radnych. Tym problemem zajmę się w końcowej części niniejszego punktu. Oczywiście tak, jak to już wyżej wskazałem, podmiotem uprawnionym do złożenia skargi jest każdy. Natomiast 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.

Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa; 2) organów wy-

konawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia; 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy; 4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu; 5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa (zob. art. 229 pkt 1-5 k.p.a.).

Jeżeli zaś chodzi o szczegółową procedurę rozpatrywania skarg, gdy dotyczy ona działań lub zaniechań organu wykonawczego, uregulowana jest zazwyczaj w statucie danej jednostki samorządu. Oczywiście (o czym należy pamiętać), jeżeli chodzi o charakter prawny uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na wójta (zarząd powiatu), to z całą pewnością nie jest ona źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Wójt, zarząd powiatu czy też zarząd województwa nie podlega radzie (sejmikowi), dlatego też „podjęta na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a. uchwała rady gminy w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność wójta nie może być utożsamiana z czynnością nadzorczą uprawnionego organu, a stanowi tylko wyraz jego oceny (zob. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r.).

Jeżeli chodzi o podstawie działania, to przykładowo w powiecie mragowskim skargi na działalność starosty, zarządu powiatu i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych rozpatrywane są na podstawie wielu aktów normatywnych, takich jak: Kodeks postępowania administracyjnego, Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. statut powiatu, załącznika do uchwały w sprawie regulaminu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków kierowanych do Rady Powiatu w Mragowie.

Na bazie tych aktów normatywnych możemy pokusić się o przedstawienie etapów wnoszenia i rozpatrywania skarg.

Etap pierwszy – wszczęcie. Osoba, grupa osób lub działający w ich imieniu podmiot składa skargę na działania lub zaniechania organu uchwałodawczego czy też wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do właściwego organu wskazanego w art. 229 k.p.a. Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego albo wskazać mu właściwy organ. Oczywiście skarga może być wniesiona pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Przyjmujący skargę potwierdza jej złożenie, jeżeli zażąda tego wnoszący. Skargi niezawierające imienia i nazwiska

(nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Natomiast posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania.

W wyroku z dnia 7 października 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że osoba występująca do organów administracji z wnioskami lub skargami dotyczącymi potrzeby ochrony interesu publicznego, a nie własnego - chronionego przepisami prawa materialnego, nie może uzyskać żadnej decyzji administracyjnej, której byłaby adresatem i nie przysługują jej też żadne środki odwoławcze w trybie instancyjnym od orzeczeń organów administracji dotyczących innych osób. Zarówno skargi określone w art. 221 k.p.a., jak i wnioski, o których mowa w art. 241 k.p.a., nie mogą mieć bezpośredniej skuteczności procesowej w odniesieniu do decyzji administracyjnych. Co najwyżej mogą stanowić dla organów uprawnionych do działania w trybie nadzorczym sygnalizację o ewentualnych nieprawidłowościach popełnionych przez organy orzekające w sprawach indywidualnych. Niestety w przypadku skargi osobie ją wnoszącej nie przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu. W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r. czytamy m.in.: „Skargą do sądu administracyjnego nie jest objęte uproszczone postępowanie o charakterze administracyjnym dotyczące skarg i wniosków uregulowane w dziale VIII k.p.a. W takim postępowaniu nie rozstrzyga się konkretnej sprawy administracyjnej. Konsekwencją tego jest, że w tym postępowaniu nie przysługuje również skarga na bezczynność”.

Oczywiście o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (zob. art. 237 k.p.a.). W razie niezałatwienia skargi w wyżej wskazanym terminie przewodniczący rady (w przypadku skargi wniesionej na organ wykonawczy lub kierownika jednostki organizacyjnej) zawiadamia skarżącego, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi.

Etap drugi – rozpatrywanie. Przewodniczący rady lub sejmiku (w przypadku skarg na m.in. organ wykonawczy) przekazuje skargę do właściwej stałej komisji, która w sposób merytoryczny rozpatrzy skargę i przygotuje projekt uchwały. Oczywiście jeżeli rada nie jest właściwym organem do rozpatrzenia skargi, to jest ona zobligowana do przygotowania przy pomocy komisji projektu uchwały o przekazaniu sprawy organowi właściwemu. Natomiast w przypadku skargi na organ uchwałodawczy gminy, powiatu lub województwa samorządowego – wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa na wstępie bada swoją właściwość a następnie

albo przekazuje ją organowi właściwemu, rozpatruje osobiście lub przekazuje do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu (zob. art. 222 § 1 k.p.a.). Termin załatwienia skargi jest tożsamy z terminem, jaki został wskazany w pierwszym etapie.

Etap trzeci – rozstrzygnięcie. Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie. Oczywiście w przypadku skargi na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uchwała rady lub sejmiku powinna także zawierać powyższe dane i to niezależnie od tego, czy skarga została uznana za zasadną, za niezasadną, czy też podjęta została uchwała o przekazaniu sprawy właściwemu organowi. Należy także pamiętać, iż w przypadku, gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności, organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy bez zawiadamiania skarżącego (zob. art. 239 § 1 k.p.a.).

Niestety jak dotychczas nie doczekaliśmy się regulacji, która pozwoliłaby rozpatrzeć skargę na organ wewnętrzny rady lub sejmiku czy też na przewodniczących tych podmiotów. Komisje stałe (co jest bezsporne) są wewnętrznymi organami rady lub sejmiku województwa, nie są jednak samodzielными organami gminy, powiatu czy też województwa samorządowego. Oznacza to, że art. 229 ust. 1 k.p.a. nie może mieć zastosowania. W związku z powyższym skarga mieszkańca gminy, powiatu lub województwa na działania komisji rady (sejmiku) czy też na działania przewodniczącego organu uchwałodawczo-kontrolnego nie może być złożona czy też przekazana do organu właściwego, gdyż takiego organu nie wskazują zarówno Kodeks postępowania administracyjnego, jak i inne przepisy szczególne. Tym samym mamy do czynienia z ewidentną luką w tym zakresie, jednakże lukę tę prawodawca lokalny może wypełnić poprzez odpowiednie regulacje, które zostaną umiejscowione w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego. Prawodawca lokalny, może uregulować tryb rozpatrywania skarg wnoszonych na działania komisji ustalając, iż podmiotem zobligowanym do ich rozpatrzenia będzie np. rada (sejmik). Dopóki takiej regulacji w statucie jednostki nie będzie, dopóty skarga na działalność komisji nie będzie mogła zostać rozpatrzona.

W związku z powyższym podmiot, który otrzymał skargę na działalność ko-

misji, powinien wezwać wnioskodawcę do złożenia dodatkowych wyjaśnień i zobowiązać go do doprecyzowania wniosku i udzielenia odpowiedzi na pytanie: Czy wnosi on skargę na działalność rady (sejmiku), która poprzez swoje nieudolne funkcjonowanie nie panuje nad działalnością jej organów wewnętrznych, czy też dalej żąda rozpoznania skargi na działalność komisji stałej rady (sejmiku)? W konsekwencji, jeżeli wnioskodawca zmodyfikuje swój wniosek i wystąpi ze skargą na działalność rady (sejmiku), to organem właściwym do jej rozpatrzenia będzie wojewoda, w przeciwnym wypadku skarga nie będzie mogła być rozpatrzona przez żaden podmiot.

Przeciwnie stanowisko stałoby w ewidentnej sprzeczności z fundamentalną konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, tj. z zasadą legalizmu. Zasada ta wyraźnie stanowi, iż organy władzy publicznej (do których należą przecież organy jednostek samorządu terytorialnego) działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Mogą czynić tylko to, co im prawo nakazuje lub na co pozwala.

2. WEWNĘTRZNY TRYB SKARGOWY W SYTUACJI, GDY SKARGA ZOSTAŁA WNIESIONA PRZEZ OBYWATELA NA DZIAŁANIA LUB ZANIECHANIA KIEROWNIKA SAMORZĄDOWEJ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNEJ

Tryb składania i rozpatrywania skarg w sytuacji, gdy dotyczy ona kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej, jest bardzo podobny do trybu, jaki towarzyszy rozpoznawaniu skargi na organy jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc moje rozważania odniosę jedynie do pewnych odmienności, które występują w regulacjach statutowych.

Jeżeli chodzi o podmiot uprawniony do przyjmowania tego typu skarg, to jest nim najczęściej przewodniczący rady (sejmiku). Oczywiście nie chodzi tu o realne przekazanie skargi w jego ręce, wystarczy, że wpłynie ona do biura rady. Data wpływu rozpoczyna bieg terminu, w ramach którego skarga powinna być przez radę (sejmik) rozpatrzona. Aby tak się stało, przewodniczący powinien bez zbędnej zwłoki przekazać skargę do odpowiedniej komisji stałej rady, której zadaniem jest przygotowanie projektu uchwały. Często statut (niezależnie od przedmiotu skargi) wskazuje komisję rewizyjną jako jedyną uprawnioną do analizy i przygotowania projektu odpowiedniego rozstrzygnięcia. Jak słusznie zauważono, jeżeli przewodniczący komisji ma wątpliwości, co do zasad procedowania nad skargą, może szukać pomocy u biegłych lub radców prawnych. Mogą też być sporządzane ekspertyzy.

Tak jak już wspomniałem, efektem pracy komisji winna stać się propozycja uchwały. „Jeśli występują zdania odrębne członków komisji badających skargę, to

na wyraźne ich życzenie należy zawrzeć je w opinii. Opinia komisji jest swoistą rekomendacją dla rady, czy skargę uznać za zasadną, czy nie. Jeśli skarga jest zasadna, należy zaproponować sposób jej załatwienia. Przygotowany projekt uchwały przewodniczący komisji poddaje pod głosowanie. Obowiązuje tu zasada zwykłej większości głosów w głosowaniu jawnym. Następnie pozytywnie przegłosowany projekt uchwały przedkłada się przewodniczącemu rady, który wprowadza go do porządku obrad najbliższej sesji” (Rosińska, 2013, Wspólnota – wydanie elektroniczne). W trakcie sesji przewodniczący komisji stałej lub osoba przez niego wyznaczona przedstawia radnym projekt uchwały w przedmiocie skargi. Oczywiście dopuszczalne jest wskazanie innej osoby, także spoza rady, np. radcę prawnego lub sekretarza, który przedstawi projekt uchwały wraz z uzasadnieniem. Następnie odbywa się debata nad projektem, zaś radni składają wnioski i stosowne propozycje poprawek zarówno co do treści uchwały, jak i jego uzasadnienia. Uchwałę rady wraz z naniesionymi poprawkami (jeżeli takowe zostały zgłoszone) podejmuje się (jak już wyżej wskazałem) zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Wykonanie uchwały powierza się przewodniczącemu rady (sejmiku). Oczywiście zarówno o terminie posiedzenia komisji, jak i posiedzenia rady powinien być powiadomiony podmiot, który złożył skargę i któremu należy dać możliwość wypowiedzenia się co do wszystkich faktów objętych skargą, włącznie z prawem zadawania pytań kierownikowi samorządowej jednostki organizacyjnej, którego skarga dotyczy. Osobę wnoszącą skargę należy powiadomić także o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie miesiąca (w sprawach szczególnie skomplikowanych 2 m-cy) od wpłynięcia skargi, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1996 r.). W przypadku niedotrzymania ustalonego przez radę terminu załatwienia sprawy można wnieść skargę na jej bezczynność do wojewody lub RIO.

3. SKARGI OBYWATELI A LEPSZE DZIAŁANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Chciałbym na samym początku postawić tezę, iż skargi, jakie nie tylko mogą, ale i są wnoszone na niewłaściwe działania czy też zaniechania organów administracji publicznej lub nieprawidłowe wykonywanie zadań przez właściwe organy czy ich pracowników, mogą, oczywiście po odpowiednim ich zbadaniu i wyciągnięciu wniosków z zawartych w nich zarzutów, polepszyć działanie administracji publicznej (Judycki, 2013, samorząd infor – wydanie elektroniczne). Czy jednak faktycznie tak się dzieje?

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie nie jest łatwe. Niestety ze swojego, już piętnastoletniego doświadczenia samorządowego widzę tylko częściowe pozytywne instytucji skargi.

Dzieje się tak z bardzo wielu powodów. M.in. jak słusznie zauważył T. Sierz-

putowski: „W obecnych uwarunkowaniach prawnych skuteczność tego środka jest znikoma, bowiem rozpatrzenie skargi oraz przygotowanie projektu odpowiedzi na nią w większości przypadków powierzane jest merytorycznemu pracownikowi, który z racji swojej pozycji służbowej, a czasami też podległości, nie zawsze podejmuje nawet próbę dokonania obiektywnej oceny przedstawionego stanu faktycznego i prawnego” (Sierzputowski, 2000, nr 4).

Ponadto w jednostkach samorządu terytorialnego w proces rozpatrywania skarg zaangażowani są głównie radni, którzy ostatecznie głosują nad uchwałą zawierającą rozstrzygnięcie. Niestety większość z tych osób nie ma jakiegokolwiek wiedzy, a więc trudno im przygotować merytoryczne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Poza tym organ wykonawczy, który jest zazwyczaj popierany przez większość radnych, niemal zawsze broni swoich kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Uznanie bowiem skargi za zasadną stanowi zazwyczaj potwierdzenie braku nadzoru organu wykonawczego nad szefem gminnej, powiatowej czy też wojewódzkiej jednostki organizacyjnej. Oczywiście niektóre skargi przynoszą pożądane efekty, które kończą się kompleksowymi kontrolami, w wyniku których następują daleko idące zmiany. Sam, wielokrotnie będąc członkiem komisji rewizyjnej, sporządzałem zarówno protokoły z kontroli, jak i wystąpienia pokontrolne, których efektem była częściowa reorganizacja kontrolowanej jednostki, włącznie ze zwolnieniem dyscyplinarnym kierowników tych jednostek.

Bardzo ważnym elementem wpływającym na efektywność wykorzystania skarg przez organy administracji publicznej jest dokonywanie okresowej oceny, jeżeli chodzi o ich przyjmowanie i załatwianie. I nie chodzi tu tylko o realizację normy ujętej w art. 259 k.p.a., ale o wewnętrzną ocenę, której przynajmniej raz na rok powinna dokonać rada (sejmik) danej jednostki samorządu terytorialnego.

Oczywiście jak to słusznie zauważono, „okresowa ocena jest środkiem kontroli, której wyniki mogą przesądzić o konieczności zastosowania środków nadzorczych w ramach nadzoru „ogólnego” wynikającego z nadrzędności organów nadzorczych w rozumieniu art. 258 § 1 k.p.a. względem organów właściwych do załatwiania skarg i wniosków. W wyniku przeprowadzonych kontroli oraz ocen organy nadzorcze obowiązane są podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków dla polepszenia działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych. Podejmowane działania powinny zmierzać do wyeliminowania przyczyn skarg oraz usprawnienia działania urzędu w myśl składanych wniosków, choć nie mogą dotyczyć konkretnych skarg lub wniosków, a raczej ogólnie wpływających z nich wniosków dla organu” (Jaśkowska, [w:] Jaśkowska, Wróbel, 2011, s. 1130, podają za Zalaśińska, 2013, Legalis – wydanie elektroniczne).

PRÓBA PODSUMOWANIA

Podstawowym celem mojego artykułu było przedstawienie w skondensowa-

74 | WSGE

nej formie kwestii związanej z trybem wnoszenia i rozpatrywania skarg na działania i zaniechania organów administracji publicznej. W związku z niemożliwością omówienia całej problematyki związanej z postępowaniem skargowym (administracja publiczna to ogromna liczba podmiotów) celowo wybrałem te organy, które funkcjonują w jednostkach samorządu terytorialnego. Przedmiotem mojego artykułu byli również kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, którzy to najczęściej są w kręgu zainteresowania podmiotów, inicjujących postępowanie skargowe. Z doświadczenia samorządowego, jakie posiadam, wynika, iż w okresie kadencji rady takich postępowań jest co najmniej kilkanaście. Jednakże tylko ok. 10% kończy się podjęciem uchwały o zasadności skargi. Ponadto tak jak wspomniałem, nie wszystkie osoby mogą być objęte postępowaniem skargowym, a co się z tym wiąże, nie mogą być rozliczone ze swoich zaniedbań i niedociągnięć. Chodzi tu o takie osoby, jak: przewodniczący rady (wiceprzewodniczący) przewodniczący komisji czy też np. przewodniczący klubu radnych. Oczywiście tę lukę prawodawca lokalny może wypełnić, jednakże do tej pory nie zauważyłem samorządu terytorialnego, któryby chciał realnie tę kwestię unormować. Niezależnie jednak od powyższych stwierdzeń należy przyjąć, iż instytucja skargi jest instytucją potrzebną. Co więcej jest to instytucja, która ma swoje umocowanie w obecnie obowiązującej Konstytucji RP, co daje gwarancję, że ustawodawca jej nie zlikwiduje. Uważam jednak, że (odnosząc się do problematyki, jaką zająłem się w niniejszym artykule) w niedalekiej przyszłości należy dokonać nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego.

Moim zdaniem kodeks powinien precyzyjnie regulować tryb powoływania podmiotów, które będą rozpatrywały skargi w sposób bezstronny. Aby tak się stało, należy powołać podmiot, który będzie funkcjonował w każdej jednostce samorządu terytorialnego jako niezależny organ. Niewiele jest również samorządów, które by się podjęły (przynajmniej raz na jakiś czas) oceny przyjmowania i załatwiania skarg, dlatego wydaje się również niezbędne doprowadzenie do ustawowego zobligowania (przynajmniej organów uchwałodawczych gminy, powiatu i województwa) do dokonywania takich ocen na sesji.

Uważam także, że organy uchwałodawczo-kontrolne w jednostkach samorządu terytorialnego powinny mieć nie tylko prawo, ale i obowiązek uregulowania (np. w statucie) pozostałych szczegółowych zagadnień związanych z postępowaniem skargowym, tak aby żaden podmiot nie był poza kontrolą.

REFERENCES

- Banaszak B. (2013), *Komentarz do art. 63 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wydanie elektroniczne*, (Legalis).
- Jaśkowska M. (2011), [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania ad-*

ministracyjnego. Komentarz, Warszawa.

Juchniewicz J., Kazimierczuk M. (2008), *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.

Judycki S. (2013), *Skargi obywateli mogą polepszać działanie administracji*, wydanie elektroniczne – Wspólnota.

Rosińska K. (2013), *Procedura rozpatrywania skarg*, wydanie elektroniczne – Wspólnota.

Sierżputowski T. (2000), *Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych przy wykonywaniu zadań publicznych*, (Samorząd Terytorialny nr 4).

Wierzbowski M., Wiktorowska A. (2013), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art. 221 k.p.a. (teza 22)*, wydanie elektroniczne – Legalis.

Zalasińska K. (2013), [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art. 259 k.p.a. (teza 1)*, wydanie elektroniczne – Legalis.

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

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

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r., nr 7, poz. 36).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. Dz. U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. (sygn. akt. II SA/SZ 696/12, CBOSA).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn., II OSK 1961/11, CBOSA).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Bk 141/11).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt III SA/WR 21/11, CBOSA).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 29 października 2008 r. (sygn. akt IV SAB/Gl 18/08).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 1999 r. (sygn. akt IV SA 1575/97).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 1998 r. (sygn. akt IV SA 1306/96).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1996 r. (sygn. akt I SAB 28/96, opubl. ONSA 1997, nr 2, poz. 97).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt IV S.A. 814/94, opubl. ONSA 1996, nr 2, poz. 84).

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt I OSK 1340/11).

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r. (sygn. akt I SA/RZ 117/05, OwSS 2006, Nr 1, poz. 26).

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r. (sygn. akt III SAB 108/99).