

Mariia Kostetska

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Anna Kuchciak

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Prawo petycji a prawo występowania ze skargami i wnioskami

1. Uwagi wstępne

Ostatnie dziesięciolecie to czas rozwoju i udoskonalania narzędzi umożliwiających obieg informacji, nie tylko w kontaktach międzyludzkich. Relacje między jednostkami a aparatem państwowym również mają zapewnione kanały wymiany komunikatów. W systemach prawnych współczesnych państw, zwłaszcza tych hołdujących demokratycznym wartościom, funkcjonują uprawnienia umożliwiające oficjalną komunikację między organami władzy publicznej a pojedynczymi osobami lub ich grupami. W poszczególnych krajach mogą one przybierać odmienne nazwy, jednakże istota ich zastosowania sprowadza się niemalże do tego samego – każda informacja dostarczana za ich pośrednictwem do adresata działania, ukierunkowuje go na wyczekiwane przez jednostkę lub grupę zmiany¹.

Część z tych przesłań ma krytyczny wydźwięk, niemniej również one mają stanowić asumpt do pozytywnych i korzystnych dla nadawców zmian przez wyeliminowanie wychwyconych aberracji. Intensywność praktycznego wykorzystania tych środków jest zróżnicowana. W ostatnich dziesięcioleciach nietrudno dostrzec partycypację mediów w omawianym procesie. Świadczy to dobitnie o tym, że petycje, skargi oraz wnioski są wartościowym źródłem informacji na temat relacji jednostek z organami publicznymi, zwłaszcza w obszarach wymagających zoptymalizowania. Wartości informacyjnej tych źródeł nie można marginalizować, jednakże są to przede wszystkim podstawowe narzędzia, przy pomocy których ludzie podlegający jurysdykcji systemowi Rzeczypospolitej Polskiej, starają się urzeczywistnić swoje prawa. Aby instytucje te nie były jedynie konstrukcją *pro forma*, konieczne było sformułowanie regulacji prawnych umożliwiających zainteresowanym zinstytucjonalizowane ich wykorzystanie. Istotna jest przede

¹ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7 i 8.

wszystkim ich powszechna dostępność², co wynika z szerokiego ukształtowania tego prawa³.

2. Regulacja konstytucyjna

Art. 63 Konstytucji przyniósł zasadnicze zmiany w porównaniu z wcześniej obowiązującą regulacją, ponieważ wyraźnie wskazał, że prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji nie jest obwarowane wymogiem posiadania polskiego obywatelstwa. Co więcej, podmiot decydujący się na którąś z tych form działania nie jest ograniczony jedynie własnym interesem, bowiem może to również uczynić ze względu na interes publiczny lub cudzy. Na dodatek, krąg podmiotów, do których można kierować skargi, wnioski oraz petycje, jest rozległy. Dlatego też wyczerpujące przedstawienie tytułowego zagadnienia jest nie lada wyzwaniem – trudność tego zadania generuje przede wszystkim przeważający wpływ praktycznej sfery na problematykę, której próbę nakreślenia podjęto.

W literaturze przedmiotu zwraca się szczególną uwagę na fakt, że ustrojodawca w przytoczonym przepisie nie wskazał wyraźnie określonej granicy między wymienionymi w nim pojęciami: petycjami, wnioskami i skargami⁴. Rozbieżności terminologiczne i mnogość stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu jedynie uatrakcyjniają spostrzeżeniami podejmowaną tematykę. Nawet intuicyjne, bez teoretycznej podwaliny, rozgraniczenie tych środków, może być problematyczne – wszakże indywidualny odbiór znaczenia poszczególnych pojęć przekłada się na płynność granic między nimi. Ze względu na silne zakorzenienie potocznego rozumienia, które dominuje, zanim zostanie przekształcone pod wpływem doświadczenia życiowego, wciąż uwidacznia się problem braku wyraźnej delimitacji. Dotychczasowe rozwinięcie konstytucyjnych przepisów przez akty prawne rangi ustawowej również nie wyeliminowało tej niejednoznacznej kwestii. Sprawę dodatkowo komplikuje szereg cech dzielonych przez wymienione wcześniej narzędzia – choć przyporządkowane są odmiennym okolicznościom, to podporządkowane zbliżonym celom. Co więcej, zainicjowane działania mogą spajać elementy różnych środków⁵, a ponadto ich inicjatorzy często posługują się subiektywnymi sformułowaniami i kryteriami, co tym bardziej utrudnia identyfikację środka.

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 380; B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 118.

³ E. Stefańska, *Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 759.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 378.

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

Mimo wspólnej podstawy konstytucyjnej środków, a przede wszystkim – tożsamości chronionego interesu, przyjęło się uznawać petycję za „najszlachetniejszą” ich odmianę, swoisty *primus inter pares*. Najbardziej wątpliwe jest rozgraniczenie petycji i wniosku. Tradycja nadała petycji bardziej stanowczy wydźwięk, jako reakcji na istotne dla zbiorowości kwestie. Wniosek jest mniej dobitny – w porównaniu z petycją to raczej sugestia niż żądanie (na co wskazuje ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁶). Autorzy tego środka proponują zmiany nakierowane na ulepszenie (udoskonalenie), a zabarwienie tych przekształceń jest przeciwwagą dla ujemnego ładunku i krytycznych elementów skargi, dzięki którym najłatwiej wyróżnić ją spośród pozostałych. Te spostrzeżenia wynikają chociażby z analizy zawartych w regulacjach ustawowych otwartych katalogów spraw, których mogą dotyczyć poszczególne środki. Kwalifikację środków ułatwia wprowadzenie w u.p. przykładowego wyliczenia przedmiotu petycji – uwypuklenie wspólnych mianowników podnoszonych przez poszczególne narzędzia z pewnością uwidoczni granice między nimi.

3. Ustawowa regulacja trybu postępowania

Od ogólnego kontekstu należy przejść do poziomu ustawowych regulacji, bowiem właśnie akt tej rangi ustrojodawca wyznaczył jako określający tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. Szczegółowe unormowania, rozwijające postanowienia art. 63 Konstytucji, w zakresie skarg i wniosków znajdują się przede wszystkim w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, w którym to – do czasu wejścia w życie u.p. – wszystkim wskazanym w konstytucyjnej podstawie środkom został poświęcony odrębny dział. W tym miejscu należy wspomnieć o art. 226 k.p.a., który zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do uregulowania w rozporządzeniu organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków. Wspomnianą delegację zrealizowało rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r.⁸. Przepisy kodeksowe oraz wykonawcze regulują tak zasadnicze kwestie, jak sposoby wnoszenia skarg i wniosków oraz ich przedmiot, właściwość organów, termin załatwienia środków, kontrolę oraz nadzór przyjmowania środków, a także udział prasy i organizacji społecznych. W stanie prawnym obowiązującym do 5 września 2015 r., tytuł działu VIII k.p.a.⁹ („Skargi i wnioski”) mógł prowokować do wyciągania opacznych wniosków, że petycje

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1195; data wejścia w życie: 6 września 2015 r., dalej: u.p.

⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej k.p.a.

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

⁹ Przywoływane w tekście rozdziały odnoszą się do jednostek systematyzacyjnych w obrębie działu VIII k.p.a. Odesłania poza ten dział k.p.a. będą sygnalizowane.

znalazły się poza zakresem przepisów znajdujących się w tej jednostce redakcyjnej, jednakże już wstępny artykuł „Postanowień ogólnych” (art. 221 k.p.a.) wymieniał je. Dalsze artykuły w swej treści ujmowały jedynie skargę i wniosek, co było dosyć specyficznym rozwiązaniem, skutkującym pewną niejednoznacznością, bowiem z wymienionych w k.p.a. środków, jedynie petycję pozbawiono odrębnej jednostki systematycznej, a co za tym idzie – uwzględniających specyfikę jej mechanizmów. Na gruncie ówczesnych regulacji prawnych, w literaturze przedmiotu zafunkcjonowała opinia, że wymusza to kwalifikowanie petycji – na podstawie jej treści – jako skargę albo wniosek¹⁰. Taki zabieg niweluje różnice między tymi żądaniem, a co więcej – „[...] odbiera to petycji jej bardziej solenny charakter wynikający z tradycji [...]”¹¹. Mając na uwadze te zawłóści, można również sformułować wniosek, że taki sposób uregulowania – w odbiorze osób uprawnionych do skorzystania z omawianych środków – w pewien sposób osłabiał przekonanie o efektywności petycji. Przywołanemu art. 221 k.p.a., wraz z wejściem w życie u.p. zostało nadane nowe brzmienie – petycje znalazły się poza kodeksową treścią. Zatem po uchwaleniu odrębnego aktu normatywnego poświęconego petycji, w tym również procedurze jej składania, można mówić o doskonaleniu realizacji konstytucyjnej gwarancji składania petycji, skarg i wniosków. Znajdujące się w tej ustawie (art. 15) odesłanie do odpowiedniego stosowania k.p.a. w kwestiach przez nią nieuregulowanych, daje wrażenie kompleksowości i spójności.

Opracowania podejmujące tematykę tych narzędzi, a zwłaszcza dotyczące postępowania w sprawie skarg i wniosków, wskazują na brak: stron, toku instancji, rozstrzygnięć i środków zaskarżenia, co nadaje postępowaniu charakter uproszczony¹². Zwieńczeniem tych jednoinstancyjnych postępowań jest zawiadomienie (czynność materialno-techniczna)¹³. Nie ustalono jakichkolwiek terminów na złożenie środków, ani nie sprecyzowano ilościowego ograniczenia skarg i wniosków¹⁴. Pozostaje jeszcze nadmienić, że pierwszeństwo względem postępowania uregulowanego w dziale VIII k.p.a. ma postępowanie ogólne.

„Postanowienia ogólne” działu VIII, w otwierającym ten rozdział artykule, odwołują się do swojego konstytucyjnego odpowiednika w zakresie podmiotowym („każdy”) i legitymacji do wniesienia skarg i wniosków (interes publiczny, własny lub innej osoby

¹⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 740, 742.

¹¹ *Ibidem*, s. 740.

¹² *Ibidem*, s. 737.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 1998 r., III SA 1636/97; tekst orzeczenia dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

¹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 258.

za jej zgodą). W przypadku wnoszenia któregoś z tych środków w interesie innej osoby, działanie to powinno zostać poprzedzone zgodą tej osoby. Tak jak szeroki jest zakres podmiotów uprawnionych do złożenia omawianych środków, tak rozległy jest krąg ich adresatów. Konstytucja posługuje się „pojemnym” pojęciem organu władzy publicznej, a ponadto wskazuje na organizacje i instytucje społeczne („w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”). Z kolei z kodeksowych regulacji „Postanowień ogólnych” można stworzyć katalog podmiotów, w którego skład wchodzi (art. 221 § 1 k.p.a.): organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządowych jednostek organizacyjnych, organizacje i instytucje społeczne – przy czym pomocne zapewne będą postanowienia przepisów ogólnych działu I k.p.a., zawierającego niezbędne definicje legalne (art. 5 § 2 k.p.a.). Do zestawienia, na mocy art. 224 k.p.a., trzeba również dodać „organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych” (ilekroć mowa o organach państwowych). Uwzględniając nadto art. 10 ust. 2 Konstytucji¹⁵, należy wziąć pod uwagę organy władzy: wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, a więc praktycznie „[...] wszystkie organy pozostające w strukturze organizacyjnej państwa [...]”¹⁶, w związku z czym postępowanie według działu VIII k.p.a. ma szerszy (względem postępowania ogólnego) zakres podmiotowy¹⁷. Rozpatrywanie oraz załatwianie skarg i wniosków przez organy państwowe, samorządowe i organizacje społecznych powinno odbywać się według ich właściwości (art. 223 k.p.a.). Należy również wspomnieć o odpowiedzialności pracowników podmiotów będących adresatami skarg i wniosków, którzy jej podlegają, jeżeli zawinili niewłaściwym i nieterminowym załatwianiem środków (art. 223 § 2 k.p.a.). Sam przepis nie jest samodzielną podstawą odpowiedzialności, a jedynie odesłaniem do innych regulacji poszczególnych jej rodzajów¹⁸.

O zaszeregowaniu pisma jako konkretnego środka decyduje jego treść. Można sugerować się nazwą wykorzystaną do zatytułowania zewnętrznej formy, jednak decydujący jest przedmiot pisma, którego egzemplifikacyjne wykazy zawarte w art. 227 i art. 241 k.p.a., brane są pod uwagę podczas interpretacji jego zawartości. Decydem w tej kwestii jest adresat środka. Ze względu na brak definicji legalnych, można posiłkować się znaczeniem językowym¹⁹. Z treści pisma jasno powinno wynikać, co jest jego przedmiotem – jeżeli adresat nie jest w stanie tego ustalić, wzywa autora do udzielenia

¹⁵ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010, s. 476.

¹⁶ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 741.

¹⁷ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1166; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 257.

¹⁸ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 743; M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2013, s. 1143; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 1170.

¹⁹ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 1141-1142.

(w ciągu 7 dni) wyjaśnień lub też uzupełnienia braków, pouczając, że w przeciwnym razie pozostanie ono bez rozpoznania (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Nierozpoznawane są również pisma anonimowe (§ 8 ust. 1 rozporządzenia). Według przepisów wykonawczych do działu VIII k.p.a., skargi i wnioski można wnosić „pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu” (§ 5 rozporządzenia). Za ułatwienie w korzystaniu z tych środków trzeba uznać dopuszczalność ustnego ich zgłoszenia, w następstwie czego należy sporządzić protokół, podpisany przez wnoszącego i przyjmującego (§ 6 ust. 1 rozporządzenia).

Przyjmowaniu skarg i wniosków ustawodawca poświęcił rozdział 5 k.p.a. Uregulowane w nim kwestie mają umożliwić realizację zagwarantowanych konstytucyjnie uprawnień. Mogłoby się wydawać, że wskazywanie w akcie rangi ustawowej konieczności wyznaczenia dni i godzin przyjmowania skarg i wniosków z uwzględnieniem ludzkich potrzeb (art. 253 k.p.a.) jest zbędne, bo nazbyt oczywiste, jednakże obwarowanie tego obowiązku odpowiednimi normami kodeksowymi jedynie podkreśla, jak ważne jest umożliwienie uprawnionym dochodzenia swoich spraw, nie stawiając na przeszkodzie jakichkolwiek utrudnień. Skoro mają to być praktyczne narzędzia w udoskonalaniu sfery wzajemnych relacji między jednostkami i organami władzy publicznej, regulacje powinny zapewniać swobodne poruszanie się w obszarze tych środków. Dopuszcza się przecież składanie skargi lub wniosku w interesie innej osoby, jednakże należy zapewnić warunki do osobistej realizacji uprawnienia. Przepisy k.p.a. wprowadzają także obowiązek rejestrowania i przechowywania składanych skarg i wniosków, a także innych związanych z nimi pism i dokumentów, co z kolei ma ułatwić kontrolę załatwiania środków (art. 254 k.p.a.). Wspomniana kontrola wraz z nadzorem zostały uregulowane w rozdziale 6 k.p.a. Na mocy art. 257 k.p.a., do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad przyjmowaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków ustawodawca wyznaczył: Krajową Radę Sądownictwa (skargi i wnioski składane do sądów) oraz Prezesa Rady Ministrów (skargi i wnioski składane do innych organów i jednostek organizacyjnych). W tej części – poza szczegółowym wykazem (art. 258 k.p.a.) organów sprawujących nadzór i kontrolę – godny uwagi jest art. 259 k.p.a., który wprowadza cykliczne („nie rzadziej niż raz na dwa lata”) oceny przyjmowania oraz załatwiania przez adresatów kierowanych do nich skarg i wniosków.

Warto również zasygnalizować, że – zgodnie z art. 225 k.p.a. – żaden podmiot składający skargę (wniosek) lub dostarczający do publikacji materiał noszący znamiona tych środków, nie może być narażony na „jakikolwiek uszczerbek lub zarzut”. Ustawodawca chroni w ten sposób autorów pism, którzy nie mogą spotkać się z negatywnymi implikacjami spowodowanymi wniesieniem konkretnych środków. Wyjątki wiążą się oczywiście z przekroczeniem wyznaczonej normami prawa granicy. Art. 225 § 2 k.p.a.

wprowadził newralgiczną dla instytucji regulację adresowaną do organów, które są obowiązane działać w kierunku nieograniczania krytyki, prawa do składania skargi i wniosków „lub dostarczania informacji – do publikacji – o znamionach skargi lub wniosku”. Przepis ten zapewnia dostępność środków, a jego celem jest przeciwdziałanie blokowaniu dopływu informacji od uprawnionych. Nawiązując do upublicznienia informacji, należałoby również wspomnieć o udziale prasy i organizacji społecznych w przekazywaniu skarg i wniosków – udział w procesie tych dodatkowych ogniw ustawodawca unormował w odrębnym rozdziale 4 k.p.a. Spośród wszystkich regulacji zebranych w tej jednostce za najistotniejszą może uchodzić obowiązek zawiadomienia pośredniczących redakcji (prasowych, radiowych i telewizyjnych) oraz organizacji społecznych o sposobie załatwienia skargi lub wniosku („albo o ich przekazaniu innemu organowi”), jeżeli wspomniane podmioty zażądają takiego zawiadomienia (art. 248 § 2 k.p.a).

Po wspólnym opisie środków prawnych uregulowanych w dziale VIII k.p.a., konieczne jest wyeksponowanie kluczowych odrębności między skargą a wnioskiem, aby oddać w miarę czytelny ich obraz. Brak legalnej definicji skargi (jak i zresztą wniosku) może uchodzić za wstępne utrudnienie dla dalszego zgłębiania istoty tych narzędzi. Wypracowane jednak przez doktrynę poglądy niwelują w tej materii ustawowe niedostatki. Ustawodawca odniósł się do przedmiotu tego środka, jednakże posługując się przykładowym wyliczeniem spraw, których może się dotyczyć, sygnalizuje szeroki jego zakres. Dla egzemplifikacji z art. 227 k.p.a.²⁰ (nie wdając się w szczegółową analizę wszystkich pojawiających się w tym przepisie pojęć), wspólny jest ich pejoratywny wydźwięk – użyte zwroty wywołują negatywne skojarzenia (co wynika z naganności sytuacji²¹). Bazując na tym katalogu okoliczności, należy uwspólnić odniesienie do przeszłych wydarzeń, jako kolejną cechę skargi. Podkreślany w wielu opracowaniach krytyczny wydźwięk skargi jest efektem oceny już zaistniałych sytuacji. Skierowana jest ona nie tylko przeciwko prawnym i faktycznym czynnościom, ale również na ich brak ze strony podmiotów utożsamianych z właściwymi organami²². Punktem odniesienia dla skarżącego nie muszą być tylko przepisy prawne, kryteria mogą mieć również pozajurydyczny charakter²³. Najczęściej wskazuje się na dwa kryteria, jakie powinna spełniać skarga: nie może być innym środkiem prawnym (unormowanym w jakiegokolwiek procedurze), a poza tym musi obejmować zarzut odnoszący się do wadliwej działalności organu (lub

²⁰ „Art. 227. 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”.

²¹ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 747 i n.

²² B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*, s. 19, 20; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 520.

²³ Por. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 69.

też jego pracownika)²⁴. Wskazuje się, że to właśnie zarzut pomaga odróżnić skargę od wniosku²⁵.

Szczegółowe wykazy organów właściwych do rozpatrzenia konkretnych skarg zawierają art. 229 i 230 k.p.a. Dogłębna analiza tak rozbudowanego zakresu podmiotowego wyłaniającego się z obszernej regulacji wspomnianych artykułów mogłaby potencjalnie przysłonić istotę rozważań, dlatego trzeba odnieść się przede wszystkim do kluczowej informacji – w ustalaniu właściwości organu należy operować najpierw przepisami szczególnymi. Jeżeli takowych nie ma, wtedy też trzeba kierować się wyliczeniem wskazanym w art. 229 i 230 k.p.a. W myśl artykułu 231 k.p.a., gdy skarżący wniesie skargę do niewłaściwego organu, ten zobowiązany jest do jej niezwłocznego (nie później niż w przeciągu 7 dni) przekazania organowi będącemu organem właściwym. Z przepisu tego wynika również opcjonalne rozwiązanie – niewłaściwy do rozpatrzenia skargi organ może ograniczyć się jedynie do wskazania wnoszącemu pismo właściwego organu. Należy również nadmienić, że gdy skarga łączy kilka różnych spraw („podlegających rozpatrzeniu przez różne organy”), to ten, do którego wpłynęła skarga, rozpatruje sprawę leżącą jedynie w zakresie swej właściwości, po czym niezwłocznie (maksymalnie w terminie 7 dni) przekazuje właściwym organom odpis skargi i zawiadamia o tym równocześnie skarżącego (§ 10 rozporządzenia)²⁶.

Czynnikiem mobilizującym do załatwienia skargi jest wyznaczony przez ustawodawcę (art. 237 k.p.a.) maksymalny, miesięczny termin (przy czym organ powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki). Jeżeli w postępowanie zaangażowali się posłowie, senatorowie i radni (wnosząc skargi we własnym imieniu lub przekazując do załatwienia skargi innych osób), powinni w ciągu 14 dni zostać zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi (lub stanie jej rozpatrzenia, jeżeli do załatwienia konieczne jest zebranie „dowodów, informacji lub wyjaśnień” – art. 237 § 2 k.p.a.). Kolejną regulacją (art. 237 § 4 k.p.a.) uaktywniającą działanie organu jest odesłanie do art. 36–38 k.p.a. Wskazane przepisy z działu I k.p.a. umożliwiają skarżącemu reagowanie na beczynność adresata skargi, który przekroczył ustawowo wskazany termin. Przysługujące w tym przypadku zażalenie należy wnieść do organu wyższego stopnia, co skutkuje m.in. obowiązkiem wyznaczenia dodatkowego terminu (jeżeli wniesiony środek zostanie uznany za uzasadniony).

Należy również wspomnieć o wprowadzonej w art. 232 k.p.a. możliwości przekazania skargi do załatwienia innemu organowi. Zgodnie z art. 232 § 1 k.p.a., „organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego

²⁴ J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 305.

²⁵ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 1147-1148.

²⁶ Przepis ten dotyczy również wniosku.

stopnia”, przy – zrozumiałym ze względu na konieczność zachowania obiektywizmu – zastrzeżeniu, że w skardze nie mogą być żadne zarzuty dotyczące działalności tego organu. Art. 232 § 2 k.p.a. umożliwia przekazanie skargi na pracownika również jego służbowemu przełożonemu. Wskazane w art. 232 przypadki możliwości przekazania skargi są obwarowane obowiązkiem powiadomienia skarżącego (art. 232 § 3 k.p.a.). Przy okazji poruszania rozwiązań wpływających na bezstronność, należy również wspomnieć o art. 256 k.p.a., zobowiązującym pracownika do niezwłocznego przekazania skargi dotyczącej jego działalności swemu służbowemu przełożonemu.

W ramach przepisów o właściwości organów, należy także poruszyć kwestię dotyczącą sytuacji, w których to złożona skarga inicjuje ogólne postępowanie administracyjne (art. 233 k.p.a.) lub wykorzystywana jest w już toczącym się postępowaniu (art. 234 k.p.a.). W pierwszym z wymienionych przypadków, postępowanie skargowe musi ustąpić postępowaniu ogólnemu, które zyskuje tym samym pierwszeństwo, bowiem złożona przez stronę skarga w sprawie indywidualnej skutkuje obligatoryjnym wszczęciem tego postępowania²⁷. Jeżeli jednak taka skarga nie pochodzi od strony, wtedy też możliwe jest wszczęcie postępowania z urzędu (art. 233 zdanie 2 k.p.a.) – należy brać pod uwagę warunek uzyskania żądania strony, jeżeli przepisy tego wymagają. W drugim przypadku (art. 234 k.p.a.), jeżeli skarga zostanie złożona w ramach już toczącego się postępowania administracyjnego przez stronę – rozpatrywana będzie w jego toku (art. 234 pkt 1 k.p.a.), a wniesione pismo kwalifikowane stosownie do swej treści²⁸. Przywołany przepis uwzględnia również okoliczności, w których skarga pochodzi od innych osób (art. 234 pkt 2 k.p.a.) – wtedy też z urzędu zostaje włączona do akt jako materiał dowodowy²⁹. Pozostała jeszcze kwestia sprawy zakończonej wydaniem ostatecznej decyzji – skargę, która jej dotyczy, w zależności od treści, uważa się za „żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany” (art. 235 k.p.a.). Poczynione przez ustawodawcę w tym przepisie zastrzeżenie odnosi się do art. 16 § 1 zdanie drugie k.p.a., które to z kolei wskazuje na przypadki przewidziane w kodeksie lub ustawach szczególnych. Z art. 236 k.p.a. wynika, że

²⁷ Jedno z najwcześniejszych orzeczeń dotyczących działu VIII k.p.a. odnosiło się do sytuacji uregulowanej w art. 233. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 593/83 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1983, nr 2, poz. 55) potwierdza, że przywołany przepis „[...] wyraźnie wyłącza załatwianie pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony; [...]”.

²⁸ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 1155; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 1184; A. Matan, *op. cit.*, s. 496; K. Wojciechowska, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 890.

²⁹ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 758; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 1184 – 1185, A. Matan, *op. cit.*, s. 497; A. Mudreci, [w:] L. Klat-Wertelecka, A. Mudreci (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków (z suplementem elektronicznym)*, Gdańsk 2012, s. 772; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 546.

w przypadkach, które zostały omówione w art. 233 i 234 k.p.a., „organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie”. W okolicznościach, które są zawarte w art. 235 k.p.a., organem właściwym będzie natomiast „organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany”.

Zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi k.p.a. poświęca art. 238, przy czym sam obowiązek wynika z art. 237 § 3 k.p.a. Do obowiązkowych elementów zawiadomienia zalicza się (art. 238 § 1 k.p.a.): „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”. Nadto, jeżeli zawiadomienie przybierze formę dokumentu elektronicznego, „powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu”. Art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a. wskazuje na dodatkowe elementy, które powinno zawierać zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi: uzasadnienie faktyczne i prawne, a ponadto „pouczenie o treści art. 239” k.p.a., co – w ramach tych rozważań – umożliwi płynne przejście do sytuacji ponownego złożenia skargi. W praktyce odnotowano ponawianie skarg o tej samej treści, pochodzących od tej samej osoby³⁰, uznane przedtem przez adresata za bezzasadne. W literaturze skargi takie określane są jako pieniackie³¹. Aby zapobiec zjawisku, które przy wzmożonej intensywności może nawet paraliżować działanie organów właściwych do rozpatrzenia skargi, wdrożono art. 239 k.p.a. – jego istota sprowadza się do możliwości podtrzymania wcześniej wyrażonego stanowiska, jeżeli nowa skarga (w zestawieniu z poprzednio uznaną za bezzasadną) nie zawiera żadnych nowych okoliczności. Co więcej, w ramach dalszego przeciwdziałania ponawianiu skarg, jeszcze bardziej uproszczono postępowanie – organ nie musi już zawiadamiać skarżącego, wystarczy sporządzenie odpowiedniej adnotacji w aktach sprawy³².

Esencjonalna charakterystyka jest niezbędnym wprowadzeniem do dalszych rozważań na temat wniosku. Analizując literaturę przedmiotu, można wskazać przede wszystkim na silne zaakcentowanie ulepszającego charakteru wniosku³³ oraz jego zorientowanie na przyszłość³⁴. Posiłkowanie się tym środkiem jest wypadkową analitycznych uwag o otoczeniu i inicjatywy jego u efektywnienia. Gdyby wyciągnąć przed nawias wspólne

³⁰ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 764; A. Mudrecki, *op. cit.*, s. 778, 779.

³¹ R. Kędziora, *op. cit.*, s. 1195; K. Wojciechowska, *op. cit.*, s. 900.

³² Zmianę wprowadzono na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.). W poprzednim stanie prawnym organ musiał zawiadomić zarówno skarżącego, jak i organ wyższego stopnia, mimo podtrzymania poprzedniego stanowiska.

³³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 380; J. Starościk, *op. cit.*, s. 300.

³⁴ J. Starościk, *op. cit.*, s. 300, Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 533.

dla spraw podnoszonych we wnioskach motywacje, można wskazać niwelowanie biurokratycznych utrudnień na rzecz podnoszenia jakościowych standardów w obrębie władzy publicznej³⁵. O ile bowiem celem skargi jest wyrugowanie dostrzeżonych w praktyce organów władzy publicznej aberracji, to wniosek nie jest tak pejoratywnie i definitywnie umotywowany, a jego przeznaczeniem jest raczej wprowadzanie korekt niż kompleksowa reorganizacja systemu. Kodeksowe regulacje wniosku posiłkują się częstokroć odsłaniami do przepisów dedykowanych skardze, jednakże rozdział 3 k.p.a. zawiera wiele rozwiązań swoistych dla tego środka, które uwidaczniają zróżnicowanie w obrębie instrumentów, będących tematem dociekań. Już przykładowy katalog spraw³⁶, do których może odnosić się wniosek, jest zapowiedzią rozległości materii objętej ewentualnymi procesami przekształcającymi. Otwarty charakter tego ustawowego zestawienia może komplikować komunikowaną wcześniej kwalifikację pisma ze względu na jego treść. Kolejne artykuły rozdziału poświęconego wnioskowi nakreślają jednak mniej złożony – względem skargi – mechanizm stosowania tego środka, co przekłada się na jego przejrzystość i łatwość w korzystaniu. Właściwość organów stwierdza się na podstawie przedmiotu wniosku (art. 242 § 1 k.p.a.), który powinien zostać złożony do organu mogącego zrealizować postulaty wynikające z pisma, chociażby ze względu na swoje kompetencje³⁷. Jeżeli organ, do którego trafił wniosek, stwierdzi swoją niewłaściwość do rozpatrzenia otrzymanego wniosku, powstaje obowiązek jego przekazania w ciągu 7 dni do właściwego organu (art. 243 zdanie 1 k.p.a.), o czym należy równocześnie zawiadomić wnioskodawcę (art. 243 zdanie 2 k.p.a.), który – jak wynika z dalszych regulacji kodeksowych – powinien być również na bieżąco informowany o przebiegu postępowania wnioskowego. Organ ma przede wszystkim obowiązek zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku (art. 244 § 2 k.p.a.), czego termin – podobnie jak w przypadku skargi – wynosi maksymalnie miesiąc (art. 244 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 1 k.p.a.). Do treści tego zawiadomienia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze (art. 247 k.p.a. w związku z art. 238 k.p.a.). Niemożność załatwienia wniosku w terminie miesięcznym wiąże się z kolejnym obowiązkiem po stronie organu (art. 245 k.p.a.) – tym razem wnioskodawca ma zostać zawiadomiony o czynnościach, jakie podjął organ w celu rozpatrzenia wniosku, oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia. Warto dodać, że ustawodawca nie wskazał limitu czasowego dla tego nowego terminu, który powinien być „[...] dostosowany do stopnia skomplikowania sprawy, której wniosek

³⁵ P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 110.

³⁶ „Art. 241. Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”.

³⁷ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 767; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 263.

dotyczy”³⁸. Wnioskodawca może stać się skarżącym, wskutek złożenia skargi (według trybu wcześniej opisanego) i zainicjowania postępowania skargowego w dwóch przypadkach: w przypadku niezadowolenia ze sposobu załatwienia wniosku (art. 246 § 1 k.p.a.) lub niezałatwienia wniosku w terminie (art. 246 § 2 k.p.a.), przy czym odnosi się to zarówno do pierwotnego terminu (maksymalnie miesięcznego), jak i do dodatkowego terminu wyznaczonego po przekroczeniu pierwszego terminu (wskazanego w zawiadomieniu). Należy nadto nadmienić, że – odmiennie niż w postępowaniu skargowym – przypadki niezałatwienia wniosku w określonym terminie nie mogą skutkować zastosowaniem art. 36–38 k.p.a., bowiem art. 244 k.p.a. ograniczył odesłanie jedynie do art. 237 § 1 k.p.a.

Zaspokajanie potrzeb obywateli i pozostałych podmiotów w ramach przypisanych administracji publicznej zadań sprawia, że to właśnie z nią mają niemalże codzienną styczność, dlatego też w centrum zainteresowania znalazła się procedura mająca zastosowanie przede wszystkim w relacjach z aparatem administracyjnym. Pewne sfery działalności państwa, ze względu na swoją specyficzność, wymagają jednak odrębnych unormowań. Przykładowo, ustawodawca wprowadził regulacje uwzględniające zastosowanie skarg i wniosków w odniesieniu do sprawujących wymiar sprawiedliwości sądów powszechnych – w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁹ dodano rozdział 5a. „Tryb rozpatrywania skarg i wniosków”⁴⁰. Z kolei na podstawie art. 41e p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych⁴¹. Regulacje te są traktowane jako przepisy szczególne, o których wspomina art. 229 k.p.a.⁴² i zważają na zasady wymiaru sprawiedliwości. Uwagę zwraca przede wszystkim pozostawienie aktywności orzeczniczej poza zewnętrzną ingerencją, wynikającą ze skierowanych pod adresem sądów środków. Przepisem gwarantującym niezawisłość sędziowską jest regulacja z art. 41a § 2 p.u.s.p. – skargi dotyczące tego atrybutu władzy sądowniczej „nie podlegają rozpatrzeniu”. Przekierowuje to ewentualny strumień krytyki na pozostałe sfery funkcjonowania sądów. W związku z tym zrozumiałe jest wskazanie prezesa sądu, jako organu właściwego do rozpatrzenia skargi lub wniosku, które dotyczą działalności sądu (art. 41b § 1 p.u.s.p.). Art. 41 c § 2 p.u.s.p. wyszczególnia działalność administracyjną – uzasadniony środek jej dotyczący powinien uruchomić czynności z zakresu nadzoru właśnie nad tym rodzajem działalności sądów. W pozostałym

³⁸ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 769.

³⁹ T.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm., dalej: p.u.s.p.

⁴⁰ Wprowadzony na mocy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 203, poz. 1192.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 524.

⁴² M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 1150; A. Mudrecki, *op. cit.*, s. 764; K. Wojciechowska, *op. cit.*, s. 883.

zakresie nie ma istotnego rozdziwisku między uregulowaniami p.u.s.p. (i rozporządzenia do tej ustawy) a postępowaniem administracyjnym. Opierają się na podobnym schemacie, a takie ujednoczenie w obrębie przepisów z pewnością ułatwia ich stosowanie. *Lex specialis* sprowadza się więc do modyfikacji respektujących przebieg postępowania sądowego i organizację władzy sądowniczej, chroni jej odrębność oraz niezależność.

4. Podsumowanie

Wejście w życie u.p. wieńczy proces realizacji wyznaczonego przez Konstytucję standardu. W porównaniu z kodeksowymi regulacjami wspomniana wcześniej ustawa zawiera wiele analogicznych sformułowań i rozwiązań, lecz nawet te podobieństwa, składające się na pewną całość rozwinięcia konstytucyjnych unormowań, nadają petycji bardziej złożony charakter, co nie odnosi się jedynie do trybu jej rozpatrywania. Nie tylko geneza petycji potwierdza jej ważkość dla całego społeczeństwa i funkcjonowania aparatu państwowego, lecz nawet najnowsze regulacje prawne ugruntowują specjalną pozycję tego środka wśród pozostałych. Zestawienie przepisów poświęconych poszczególnym środkom wydaje się potwierdzać konkluzję. Grunt pod takie stwierdzenie dają chociażby wyjściowe przepisy, określające przedmiot tych trzech instytucji. W przypadku petycji, przebija się odniesienie do aspektów istotnych dla zbiorowego podmiotu. Tymczasem skarga i wniosek opierają się raczej na jednostkowych przypadkach czy indywidualnych odczuciach (co wcale nie wyklucza przełożenia na kwestie doniosłe dla ogółu). Nowy akt normatywny w swej treści wskazuje bezpośrednio zmianę przepisów prawa jako jedno z żądań podnoszonych w petycji, co potwierdza historycznie bliższe związki tego środka z parlamentem i jednocześnie istotność podejmowanej w nim materii, której regulacją zająć może się władza ustawodawcza. Nawet graniczny czas wyznaczony przez ustawodawcę na rozpatrzenie petycji (3 miesiące – art. 10 u.p.), a także jej przekazanie właściwemu adresatowi (30 dni – art. 6 ust. 1 u.p.), jest znacznie wydłużony w porównaniu z przepisami k.p.a., co daje do zrozumienia, że jej przedmiot może nosić znamiona zawilości lub inne elementy wpływające na jego rangę. W końcu sam fakt dedykowania petycji odrębnej ustawy, adekwatnej do unikalnych przymiotów tego środka, również świadczy o jego szczególnej randze. Wcale nie umniejsza to roli skarg i wniosków, bowiem wszystkie narzędzia wyróżnione w art. 63 Konstytucji są dostosowane do szerokiego i zróżnicowanego spektrum okoliczności, tworząc kompletny rezerwuariat uprawnień, którymi można posiłkować się w rozmaitych sytuacjach.

Zakończenie zapowiedzianego w Konstytucji procesu stworzenia odpowiednich regulacji ustawowych odnoszących się do wskazanych w art. 63 ustawy zasadniczej środków nie przełożyło się jednak na otwarcie sądowej drogi podmiotowi realizującemu

swoje konstytucyjnie zagwarantowane prawo. Całe postępowanie dotyczące petycji, skarg i wniosków zamyka się w obrębie powiązanej ze sobą struktury organizacyjnej. Jeżeli środki zostaną załatwione niepomysłnie dla wnoszących je, nie mają oni szerokiego pola manewru – ponowiona skarga (niepodnosząca nowych okoliczności) może zostać uznana za piniaczą, a niezadowolonemu wnioskodawcy przysługuje wniesienie skargi, co tym samym oznacza zainicjowanie postępowania skargowego. Co więcej, w myśl art. 13 ust. 2 u.p. przedmiotem skargi nie może być sposób załatwienia petycji. Nie przewidziano weryfikacji, którą mógłby się zająć niezaangażowany organ. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴³ w art. 3 § 2 pkt 4 wyraźnie wyłącza taką możliwość. Z jednej strony, takie rozwiązanie wydaje się logiczne i ma empiryczne podstawy – podmiot zainteresowany zabezpieczeniem (własnego, czyjogoś lub publicznego) interesu w pierwszej kolejności skorzysta ze środków, które doprowadzą do wszczęcia wewnętrznej procedury albo postępowania sądowego, sensowna jest bowiem ochrona swoich praw w ramach najefektywniejszej drogi prawnej⁴⁴. Oczywiście takiego wyboru nie powinna jednakże sprawiać wrażenia degradacji petycji, skarg i wniosków. Są to specyficzne narzędzia, a dominujący walor informacyjny nie może spychać na dalszy plan tkwiącego w nich potencjału zmiany rzeczywistości, co ma być korzystne nie tylko dla pojedynczej osoby lub dla większego grona, a – w założeniu – nawet dla całej zbiorowości. Z drugiej jednak strony – brak regulacji przewidujących drogę sądową może być odbierany jako upośledzający instytucję uregulowaną w art. 63 Konstytucji, a żadne konstytucyjnie zagwarantowane prawo nie powinno być w taki sposób osłabiane. Gdyby brać pod uwagę silnie akcentowany wymóg szybkości postępowania, takie okrojenie omawianego prawa z dodatkowych etapów czy stopni oceny pod kątem zgodności z prawem byłoby niezwykle sprzyjające realizacji wspomnianego wymogu, są jednak również inne, fundamentalne dla całego systemu prawnego wartości. Unormowania dotyczące instytucji będących przedmiotem rozważań hipotetycznie mogą sprzyjać nadużyciom ze strony organów publicznych, przy czym nie chodzi tutaj wyłącznie o intencjonalne zachowania. Problematiczne są niezamknięte katalogi spraw, mogących stanowić przedmiot petycji, skargi czy wniosku – konstruują je na dodatek dość nieostre zwroty. Pojęcia niedookreślone przekładają się na elastyczność regulacji, aczkolwiek mogą skutkować błędami w wykładni. Przepisy o dosyć ogólnym charakterze stosują organy wchodzące w skład różnych rodzajów

⁴³ T.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

⁴⁴ Por. P. Kuczma *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), M. Jabłoński *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 510, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/51986> [dostęp 20.07.2015].

władzy, niewykluczone są rozbieżności interpretacyjne regulacji prawnych⁴⁵. Dodatkowo, procesowi subsumpcji nie służą wynikające z subiektywnych kryteriów sformułowania składające się na treść środka, który może przecież dotyczyć oczekiwanej rzeczywistości (a dokładniej – wyobrażeniom o niej). Tego typu środki, zwłaszcza petycje i wnioski, mogą wysuwać najrozmaitsze propozycje, a kreatywność w ich tworzeniu nie została ograniczona przez *numerus clausus*. Możliwość składania petycji, skarg i wniosków skorelowana jest z obowiązkiem „[...] ich rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi”⁴⁶, ale adresaci „nie są zobowiązani do uwzględnienia oddolnych postulatów”⁴⁷. Przepisy rangi ustawowej nie dopuszczają dalszej instancji, przewidującej ewentualną weryfikację, co zresztą znalazło odzwierciedlenie w praktyce orzeczniczej⁴⁸. Uniemożliwienie takiej kontroli jest tym bardziej istotne, że prawo zagwarantowane w art. 63 może być przecież traktowane jako „środek dochodzenia do pełnej realizacji pozostałych, określonych w Konstytucji praw i wolności”⁴⁹.

Poczynione refleksje są jednymi z wielu, jakie mogą pojawić się w ramach tak szerokiego tematu – bogactwo możliwych spostrzeżeń ma swoje źródło w składowej analizowanych relacji, którą jest aktywność czynnika ludzkiego, będąca reakcją na indywidualne (i nieraz subiektywne) oceny i wrażenia dotyczące otaczającej rzeczywistości. Ustawodawca zapewnił formalne ramy, które zainteresowane podmioty mogą wypełnić swoim zaangażowaniem, motywowanym interesem nie tylko własnym czy cudzym, ale również publicznym.

⁴⁵ J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 266.

⁴⁶ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 119.

⁴⁷ A. Ławniczak, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Warszawa 2014, s. 106.

⁴⁸ Dla poparcia należy przywołać postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 1999 r., III SAB 7/99 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2001, nr 1, poz. 27), w którym to stwierdzono, że ocena prawidłowości postępowania skargowego nie jest objęta kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁴⁹ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 118.

