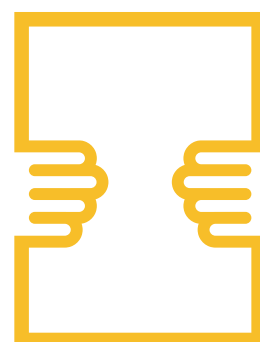


# KOMENTARZ

MAŁGORZATA JAŚKOWSKA

**KOMENTARZ AKTUALIZOWANY  
DO ART. 221 KODEKSU  
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**



**PETYCJA**  
TWOJE PRAWO

**Autor:** Małgorzata Jaśkowska\*

**Tytuł:** Komentarz aktualizowany do art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego

**Stan prawny:** 2015.02.01

**Opublikowano:** LEX/el., 2015

**Numer:** 430720

1. Skargi i wnioski stanowią w istocie kontynuację uznanego od dawna prawa petycji, czyli zwracania się do władz z prośbami i skargami. W ten sposób określała to prawo w art. 107 m.in. ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.) (por. na temat prawa petycji: B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 8 i n.).

2. Szczególnego znaczenia nabrały one jednak po II wojnie światowej. Zostały wówczas wprowadzone do naszego systemu prawnego na mocy uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M. P. z 1951 r. Nr A-1, poz. 1). Można było je kierować do różnych instytucji oraz organów i kwestionować nimi każde rozstrzygnięcie. W praktyce miały stanowić konkurencyjne środki w stosunku do zawartych w obowiązującym wówczas rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym.

Zostały one następnie przeniesione do kodeksu. Początkowo stanowiły w miarę efektywny sposób dochodzenia naruszanych praw, w ostatnich latach jednak z uwagi na wyposażenie obywateli w bardziej skuteczne środki, w szczególności ochrony sądowej, straciły na znaczeniu.

3. Obecnie stanowią one realizację konstytucyjnego prawa wynikającego z art. 63 Konstytucji RP. W myśl tego artykułu: "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". Są one jednak obecnie w istocie regulowane dwoma podstawowymi aktami prawnymi.

4. Skargi i wnioski są wnoszone i rozpatrywane na podstawie działu VIII k.p.a. Zasady składania i rozpatrywania petycji określa natomiast ustawa z dnia 5 września 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2014 r. poz. 1195.

5. Kodeks nie używa słowa "petycja", nie wskazuje jego stosunku do skarg i wniosków ani sposobu załatwiania. Zdaniem B. Banaszaka „petycja jest ogólną nazwą środków, za których pomocą jednostka lub grupa osób zwraca się do organów władzy, przekazując im pewne informacje z zamiarem spowodowania podjęcia przez te organy działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do nich" (por. B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, s. 7). Jest ona formalnym dokumentem pisanym, który może zawierać elementy krytyki przedstawionych w nim zjawisk. Może być użyta w celu uchylecia obowiązującego prawa, wniesienia inicjatywy pod głosowanie, odwołania wybranych władz albo stanowić formę apelu o rozwiązanie jakiegoś problemu, także na szczeblu lokalnym (H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, Sam. Teryt. 2011, nr 4, s. 20-21).

---

\* **Małgorzata Jaśkowska** - doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego UKSW, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, autorka około 60 publikacji.

Szczegółowe rozwiązania w tej mierze zawarte są w ustawie z dnia 5 września 2014 r. o petycjach. Zgodnie z nią adresatami petycji mogą być organy władzy publicznej, a także organizacje lub instytucje społeczne wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Petycja może być przy tym złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Może być złożona w interesie publicznym, podmiotów ją składających lub podmiotów trzecich za ich zgodą (art. 2). Przedmiotem petycji może być żądanie w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3).

Zgodnie z art. 10 petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od jej złożenia. Petycja złożona do Sejmu i Senatu ma być przy tym rozpatrywana przez te organy, chyba że w regulaminie Sejmu lub Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie, podobnie petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w statucie tej jednostki zostanie wskazany organ wewnętrzny tego organu stanowiącego właściwy w tym zakresie (art. 9). Na podstawie art. 12 ust. 1: „Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji”, zgodnie zaś z ust. 2: „W przypadku, o którym mowa w ust. 1, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji”.

O wyniku rozpatrzenia petycji składający będzie zawiadamiany w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a wynik tego rozpatrzenia nie może być przedmiotem skargi (art. 13). Sposób załatwienia petycji wielokrotnej ma być ogłoszony na stronie internetowej podmiotu właściwego. Informacje o rozpatrzonych petycjach mają być umieszczane corocznie na stronie internetowej organu do dnia 30 czerwca (art. 14). Na podstawie art. 15 w zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Rozwiązania szczególne przewidziane są w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (tekst jedn.: M. P. z 2014 r. poz. 529 z późn. zm.). Regulamin przewiduje w art. 15 ust. 1 pkt 6 powołanie stałej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz wskazuje w dziale Xa na tryb rozpatrywania petycji. Są one niezwłocznie po otrzymaniu kierowane przez Marszałka Senatu do Komisji. Po rozpatrzeniu petycji Komisja składa do Marszałka Senatu wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) wraz z projektem ustawy (uchwały) lub upoważnia jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu, lub przedstawia Marszałkowi Senatu opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat albo jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji RP, ustawie lub Regulaminie Senatu. Po rozpatrzeniu petycji Komisja może także nie podjąć działań, o których mowa w ust. 1, o czym informuje Marszałka Senatu z jednoczesnym wskazaniem przyczyny. Przewodniczący Komisji zawiadamia wnoszącego petycję o jej przekazaniu właściwemu organowi władzy publicznej, działaniach podjętych na podstawie art. 90d ust. 1 lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Podobnych ogólnych rozwiązań nie przewiduje już uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.). Wskazuje ona jedynie w załączniku w pkt 18, iż analiza skarg i wniosków kierowanych do Sejmu i jego organów stanowi przedmiot działania Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

7. Prawo petycji wynika też z aktów prawa unijnego. Podstawowym prawem obywateli Unii Europejskiej jest bowiem prawo do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego. Wynika ono z art. 227 TFUE. Zgodnie z nim wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio.

8. Skargi i wnioski są natomiast regulowane zasadniczo w dziale VIII k.p.a. Postępowanie skargowo-wnioskowe ma przy tym - zdaniem J. Borkowskiego - pewne tylko cechy uproszczonego postępowania administracyjnego. Na jego administracyjny charakter wskazuje zarówno umieszczenie w kodeksie postępowania administracyjnego, jak i charakter organów i przedmiot skargi. Uproszczenie polega natomiast na braku stron oraz mniej sformalizowanym toku postępowania (brak jest tu toku instancji i środków zaskarżenia), a także na zastąpieniu rozstrzygnięć zawiadomieniami (por. J. Borkowski (w:) *Komentarz*, 2014, s. 737; por. też postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2011 r., I OSK 196/11, LEX nr 1070819: "Postępowanie w sprawie skarg powszechnych ma cechy samodzielnego jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego uproszczonego i kończy się czynnością materialno-techniczną, określoną w art. 238 § 1 k.p.a., informującą stronę o sposobie załatwienia skargi").

Uproszczenie postępowania w sprawie skarg i wniosków jest w istocie konsekwencją jego uniwersalności. Postępowanie to ma charakter uniwersalny zarówno ze względu na podmiot, jak i przedmiot.

9. Zakres podmiotowy jest bardzo szeroki. Obejmuje bowiem zgodnie z art. 221 § 1 organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządowych jednostek organizacyjnych, organizacje i instytucje społeczne. Przy czym organizacje i instytucje społeczne realizują to prawo jedynie wówczas, gdy wykonują funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej. Organy państwowe oznaczają przy tym również organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (zob. art. 224). Nie obejmuje on jednak innych podmiotów, w tym prywatnych pracodawców (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2011 r., IV SA/GI 524/10, LEX nr 687544: "Pracodawca nieumieszczający danego pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie należy do podmiotów, które objęte są postępowaniem skargowym inicjowanym w trybie art. 221 i n. k.p.a."). W tym przypadku powinno być natomiast prowadzone postępowanie jurysdykcyjne przed inspektorem pracy).

Równie szeroki jest zakres podmiotowy z uwagi na podmioty, które realizują to prawo. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa statuują je bowiem jako prawo każdego (także i cudzoziemców). Mogą to być osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Jak wskazuje jednak A. Matan, ograniczeniem w tym zakresie może być przymiot władzy publicznej. W takim przypadku jednostki korzystające z władzy publicznej mogą korzystać z uprawnień art. 221 § 1 w sprawach, w których ich sytuacja jest analogiczna do sytuacji obywateli (A. Matan (w:) *Komentarz*, t. 2, 2010, s. 476). Stąd skargi i wnioski stanowią rodzaj tzw. *actionis popularis*, czyli środka procesowego przysługującego każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone (por. J. Starościk (w:) E. Iserzon, J. Starościk, *Komentarz*, 1964, s. 235). Osoba ta nie musi uzasadniać swojego interesu. Może bowiem występować również w interesie publicznym innej osoby. Nie musi to być interes prawny. Jedynym ograniczeniem jest to, że kiedy skarga czy wniosek dotyczą innej osoby, trzeba posiadać jej zgodę. Nie obowiązują natomiast w tym zakresie żadne terminy ograniczające prawo składania tych środków.

**10.** Szeroki jest także zakres przedmiotowy tego postępowania. Może ono bowiem w istocie dotyczyć wszystkiego (por. przedmiot skargi i wniosku - komentarz do art. 227 i 241). W konsekwencji w tym postępowaniu nie ma ograniczeń przedmiotowych co do spraw, które mogą być przedmiotem skargi i wniosku, ograniczenia mogą być natomiast związane z zasadą jednorodności proceduralnej (por. P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 27). Właśnie w związku z szerokim zakresem przedmiotowym skargi i wniosku powstaje problem konkurencyjności tego postępowania wobec postępowania jurysdykcyjnego. Problem ten rozwiązywany jest na rzecz pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego (por. komentarz do art. 233-236).

**11.** W odniesieniu do zakresu podmiotowego i przedmiotowego skarg i wniosków nie obowiązują żadne ograniczenia z art. 3, z wyjątkiem spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi (por. art. 3 § 4).

**12.** W postępowaniu tym nie obowiązują żadne terminy ograniczające prawo składania skarg i wniosków. Nie ma też ograniczeń ilościowych - skargi i wnioski mogą być składane wielokrotnie (K. Wojciechowska (w:) *Komentarz*, 2014, II, s. 733).

**13.** W związku z szerokim zakresem przedmiotowym postępowania skargowo-wnioskowego toczy się ono jako odrębne wówczas, gdy nie wchodzi w grę możliwość innego postępowania. Granice te niejednokrotnie ustalane są przez orzecznictwo (por. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 10 listopada 1992 r., II SA 2068/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 69, z aprobującą glosą B. Adamiak, OSP 1994, z. 10, poz. 196: "Zlecenie czy też odmowa zlecenia wykonania funkcji administracyjnych jednostkom spoza systemu organów administracji nie następuje w formie decyzji. Jednostce, której odmówiono zlecenia określonych funkcji administracyjnych (na co zezwala wyrażne upoważnienie ustawowe), przysługuje tylko tryb skargowy przewidziany w art. 221 i nast. k.p.a.").

**14.** Niekiedy prawo składania skarg i wniosków może się łączyć z inną działalnością, np. lobbystyczną. Podlega ona wówczas dodatkowo ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.). Odnosi się to m.in. do zasady jawności tej działalności, zasad wykonywania i form kontroli. Nie wyklucza jednak prawa korzystania z instytucji petycji, wniosków i skarg (E. Stefańska, *Instytucje petycji, skarg i wniosków - wybrane zagadnienia* (w:) *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 764).

**15.** Szczególne przepisy dotyczą określonych podmiotów, np. skazanych (art. 102 pkt 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm., zgodnie z tym artykułem skazany ma prawo "składania wniosków, skarg i próśb organowi właściwemu do ich rozpatrzenia oraz przedstawiania ich, w nieobecności innych osób, administracji zakładu karnego, kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sędziemu penitencjarnemu, prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich"; por. też rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 647).

**16.** Odrębne regulacje istnieją również z uwagi na przedmiot, np. dotyczy to uwag i wniosków wnoszonych przez społeczeństwo w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska (por. art. 29 u.u.i.s.; por. też K. Wojciechowska (w:) *Komentarz*, 2014, II, s. 734).