

SKARGI, WNIOSKI, PETYCJE I INNE INTERWENCJE OBYWATELSKIE

Wojciech M. Hrynicky



Wolters Kluwer

SKARGI, WNIOSKI, PETYCJE I INNE INTERWENCJE OBYWATELSKIE

Wojciech M. Hrynicky



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

Stan prawny na 15 czerwca 2022 r.

Recenzenci

Prof. UWM dr hab. Jarosław Dobkowski

Prof. dr hab. Lidia Zacharko

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-422-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział I	
Konstytucyjne prawo skargi, wniosku i petycji	17
1. Skargi, wnioski i petycje jako przejaw kontroli społecznej	17
2. Konstytucyjne prawo skargi, wniosku i petycji	21
3. Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej a prawo do skargi	25
Rozdział II	
Skargi i wnioski – uwagi wspólne	28
1. Rodzaje spraw objętych przepisami o skargach i wnioskach	28
2. Charakter prawny postępowania skargowo-wnioskowego	35
3. Przeciwdziałanie hamowaniu skarg i wniosków	40
4. Zakres podmiotowy skarg i wniosków	44
4.1. Uwagi ogólne	44
4.2. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi lub wniosku	46
4.3. Interes wnoszących skargę lub wniosek	49
4.4. Adresaci skarg lub wniosków	54

5. Właściwość organów	59
5.1. Zasada przestrzegania właściwości	59
5.2. Badanie właściwości z urzędu	62
5.3. Multiplikowanie egzemplarzy lub spraw	63
6. Odpowiedzialność pracownika	65
7. Treść skarg i wniosków	66
8. Wnoszenie skarg i wniosków	68
8.1. Sposoby wnoszenia	68
8.2. Tryby wnoszenia	70
8.3. Wymogi formalne	70
8.4. Protokół.....	73
8.5. Imię i nazwisko (nazwa) wnoszącego	80
8.6. Adres	82
8.7. Podpis	86
9. Przyjmowanie skarg i wniosków	90
10. Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków	93
11. Czynności wyjaśniające i wezwanie	94
12. Skargi i wnioski wnoszone w trybie pośrednim	99
12.1. Udział posłów, senatorów i radnych	99
12.2. Udział prasy	102
12.3. Udział organizacji społecznych	104
13. Wycofanie skargi lub wniosku	105
14. Dokumentowanie skarg i wniosków	106
15. Nadzór i kontrola	108
16. Ochrona danych osobowych	112

Rozdział III

Skargi	116
1. Zakres przedmiotowy	116
2. Właściwość organów	121
2.1. Obowiązek ustalenia organu właściwego	121
2.2. Właściwość ogólna i szczególna	122
2.3. Organy właściwości ogólnej	126
2.4. Skargi na organizacje społeczne	137
3. Skargi wniesione niezgodnie z właściwością	138

4. Delegowanie załatwiania skarg	142
4.1. Delegowanie organowi niższego stopnia	143
4.2. Delegowanie przełożonemu służbowemu	144
4.3. Termin przekazania i powiadomienie skarżącego	146
4.4. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi delegowanej	147
5. Pierwszeństwo postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym	148
5.1. Wyższość postępowania jurysdykcyjnego	148
5.2. Wymogi formalne skarg załatwianych w postępowaniu	150
6. Skarga inicjująca postępowanie	152
6.1. Badanie treści pisma	152
6.2. Obligatoryjne wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego	153
6.3. Fakultatywne wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego	155
6.4. Przekazanie skargi do organu właściwego	156
6.5. Wszczęcie postępowania w trybach nadzwyczajnych	157
7. Skarga złożona w toku postępowania	158
7.1. Podmiot uprawniony do złożenia skargi w toku postępowania	158
7.2. Skarga złożona przez stronę postępowania	159
7.3. Skarga wszczynająca postępowanie odwoławcze	162
7.4. Skarga w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	163
7.5. Skarga złożona przez podmiot niebędący stroną postępowania	167
8. Skarga po zakończeniu postępowania	170
8.1. Warunki formalne skargi	171
8.2. Uprawnione podmioty	174
9. Właściwość organów w sprawach skarg rozpatrywanych w postępowaniu	175
10. Szczególna ochrona danych osobowych skarżącego	178
11. Rejestracja skarg rozpatrywanych w postępowaniu	180

12. Terminy załatwienia skargi	180
12.1. Terminy instrukcyjne	181
12.2. Niedochowanie terminu miesięcznego	184
13. Ponaglenie	186
13.1. Przyczyny i warunki formalne ponaglenia	188
13.2. Skutki ponaglenia	193
13.3. Odpowiedzialność pracownika	195
14. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi	196
14.1. Charakter prawny i rodzaje zawiadomień	197
14.2. Skarga zasadna	200
14.3. Skarga niezasadna	202
14.4. Skarga częściowo zasadna	204
14.5. Zawiadomienie w służbach specjalnych	205
15. Skarga pieniacka	205
16. Skarga niezadowolonego z załatwienia wniosku	210
17. Wyłączenie pracownika	211

Rozdział IV

Wnioski	214
1. Zakres przedmiotowy	214
1.1. Rozumienie przedmiotu wniosku	214
1.2. Podobieństwo do innych środków	218
2. Właściwość organów	220
2.1. Ustalenie właściwości	221
2.2. Wnioski w sprawie zadań i działalności organizacji społecznych	223
3. Wnioski złożone niezgodnie z właściwością	224
4. Termin załatwienia wniosku	225
5. Zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku	228
5.1. Charakter prawny zawiadomienia	229
5.2. Rodzaje zawiadomień	231

Rozdział V

Petycje	235
1. Pojęcia wstępne	235
2. Zakres podmiotowy	236
2.1. Uwagi ogólne	237

2.2. Składający petycje	237
2.3. Petycja zbiorowa	238
2.4. Interes wnoszącego	239
2.5. Adresaci petycji	243
3. Zakres przedmiotowy	245
3.1. Regulacja ustawowa	245
3.2. Zbieżność zakresów przedmiotowych wniosków i petycji	248
4. Charakter prawny postępowania petycyjnego	250
5. Wniesienie petycji	254
6. Warunki formalne	255
6.1. Składniki formalne	256
6.2. Podpis	260
6.3. Zgoda na ujawnienie danych wnoszącego	262
6.4. Niespełnianie wymogów formalnych i wezwanie	262
7. Petycja w interesie podmiotu trzeciego	265
8. Właściwość podmiotów	270
8.1. Określenie podmiotów właściwych	271
8.2. Przekazanie zgodnie z właściwością	271
8.3. Właściwość specjalna	272
9. Informacja publiczna o petycjach	275
10. Terminy rozpatrzenia petycji	278
11. Petycja wielokrotna	281
12. Zawiadomienie	285
13. Petycja ponowiona	287
14. Zbiorcza informacja o petycjach	289
15. Właściwe stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	291

Rozdział VI

Interwencje obywatelskie	292
1. Słowo wstępne	292
2. Rodzaje interwencji obywatelskich i ich przedmiot	294
2.1. Rodzaje interwencji	294
2.2. Interwencje skargowe	295
2.3. Inicjatywy obywatelskie	296

2.4. Doniesienia obywatelskie	297
2.5. Interwencje mieszane	299
3. Podmioty odpowiedzialne i ich właściwość	300
4. Obowiązek podjęcia działań	300
5. Informacja o załatwieniu interwencji	301
Bibliografia	303
Wykaz orzecznictwa	309

WYKAZ SKRÓTÓW

k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
rozporządzenie z 8.01.2002 r.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479)

WSTĘP

Zagadnienie skarg, wniosków, petycji i innych interwencji obywatelskich należy do tematów szczególnie ważnych z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa, w którym aktywnie i efektywnie działa społeczeństwo obywatelskie. Suwerenność państwa, rozumiana nie tylko jako niezależność polityczna i ekonomiczna, lecz także jako możliwość i potrzeba tworzenia rozwiązań prawnych przyjaznych samorealizacji i umacnianiu poczucia bezpieczeństwa, wymaga budowania szczególnego zaufania pomiędzy aparatem państwa a człowiekiem i jego prawnymi tworam. Interweniowanie obywatelskie, bez względu na to, czy dotyczy sprawy obiektywnie istotnej z punktu widzenia dobra określonej społeczności, czy też sprawy ważnej z punktu widzenia interesu prywatnego, powinno należeć do podstawowych gwarancji porozumienia między suwerenem a podmiotami sprawującymi w jego imieniu władzę. Możliwość jak najszerzego wypowiedania się przez adresatów norm powszechnie obowiązujących w sprawach publicznych istotna jest również z punktu widzenia sprawności politycznej państwa, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Instrumenty takie jak prawa wyborcze, stymulując w różny sposób obsadzanie głównych stanowisk kierowniczych w państwie, nie rozwiązują wszystkich problemów w nim występujących, bowiem nie wszystko może być dostrzeżone z góry i odgórnie uregulowane. Stąd też inicjatywa oddolna, realizowana przez silne i sprawne społeczeństwo obywatelskie, ma niezwykle pozytywny wpływ na demokratyczne państwo prawa, wskazując mu kierunki działań istotnych z punktu widzenia interesów tego społeczeństwa. W prawie polskim realizowane jest to dzięki instytucjom skarg,

wniosków i petycji, a czasem także za pośrednictwem innych interwencji obywatelskich, choć formalnie nieuregulowanych.

Skargi, wnioski i petycje od wielu lat stanowią na gruncie prawa polskiego skuteczne środki wywierania wpływu przez społeczeństwo obywatelskie na działanie organów władzy publicznej. Już Konstytucja Marcowa¹ wskazywała na prawo wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych, co dzisiaj rozumieć należy jako prawo do społecznej kontroli organów i podmiotów władzy publicznej. Konstytucja PRL² wzmiankowała, że obywatele mieli prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami, które powinny być być załatwiane i rozpatrywane szybko i sprawiedliwie, a winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli powinni być pociągani do odpowiedzialności. Niemniej prawo to w poprzednim ustroju społeczno-gospodarczym miało charakter wyłącznie fasadowy. Obecnie prawo skarg, wniosków i petycji należy do praw o charakterze konstytucyjnym, wzmiankowanym art. 63 Konstytucji RP i regulowanym szczegółowo na gruncie ustawowym. Obowiązujące regulacje prawne odróżniają skargi od wniosków i petycji, ale należy zauważyć, że środki te nie wyczerpują możliwości dyscyplinowania organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Mimo uproszczonego charakteru i powszechnej dostępności tych środków pozostaje na gruncie prawa polskiego płaszczyzna do doregulowania możliwości realizacji praw społeczeństwa obywatelskiego w inny sposób, choćby w postaci interwencji obywatelskich, niemieszczących się dotychczas w obszarze normowanym skargami, wnioskami i petycjami.

Niniejsze opracowanie ma charakter komentarza tematycznego. Poszczególne wątki tematyczne skarg, wniosków i petycji omówione zostały z punktu widzenia praktycznego, to jest od chwili złożenia da-

¹ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze sprost. i zm.).

² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

nego środka w organie władzy publicznej do chwili jego załatwienia. Publikacja porusza wiele zagadnień, które nie zostały uregulowane przepisami prawa, a z którymi muszą się mierzyć pracownicy rozpatrujący i załatwiający skargi, wnioski i petycje w swej codziennej praktyce. Omówienie zagadnienia wzbogacone zostało o rozważania teoretyczne, szczególnie ważne w obszarze rozumienia miejsca, znaczenia i celu skarg, wniosków i petycji pośród innych środków prawnych chroniących interesy jednostki i ogółu w demokratycznym państwie prawa. Publikacja zawiera także rozważania w temacie innych interwencji obywatelskich, które nie spełniają warunków formalnych skarg, wniosków lub petycji, wskazując na potrzebę ich formalnego doregulowania.

Prezentowane poglądy są prywatnymi poglądami autora.

Rozdział I

KONSTYTUCYJNE PRAWO SKARGI, WNIOSKU I PETYCJI

1. Skargi, wnioski i petycje jako przejaw kontroli społecznej

1. Kontrola społeczna jest ważnym elementem kontroli demokratycznego państwa prawa. Ogólnie ujmując, kontrola jako zjawisko społeczne występuje w każdym zorganizowanym działaniu i odnosi się zarówno do jednostki ludzkiej, jak i większych zbiorowości, do których należy społeczeństwo i państwo¹, a nawet jest instrumentem zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie². Kontrola wykonywana przez państwo ma charakter urzędowy, a przez to powszechne uznanie. Szczególnie, że jej ustalenia wpływają na sposób dalszego działania i przesądzają o decyzjach podejmowanych przez jednostki kontrolowane³. Prawidłowe funkcjonowanie życia publicznego nie jest możliwe bez sprawnie działającego systemu kontroli⁴. Szczególnym rodzajem kontroli w demokratycznym państwie prawa jest kontrola społeczna (zwana obywatelską), ponieważ daje wyraz wpływu społeczeństwa obywatelskiego na szeroko pojęte prowa-

¹ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2001, s. 7.

² Więcej: W.M. Hrynicki, *Znaczenie kontroli dla bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie prawa*, „Security, Economy & Law” 2018/3(XX), s. 18–39.

³ J. Strzelecki, *Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Płock 2003, s. 7.

⁴ Więcej: W.M. Hrynicki, *Kontrola wewnętrzna w administracji publicznej jako instrument sprawnego zarządzania*, „Ius Novum” 2021/3(15), s. 147–164.

dzenie polityki przez państwo w wielu obszarach życia społecznego, w tym na tworzenie i wykonywanie przepisów prawa. Idea tej kontroli polega na dążeniu do stworzenia obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji do określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację przez nią zadań publicznych, przy czym konkretne rozwiązania urzeczywistniające wspomniane główne założenie mogą być różne i determinowane wieloma przesłankami natury politycznej, ustrojowej, technicznej i innymi⁵. Cechę charakterystyczną kontroli społecznej stanowi natomiast obywatelska, społeczna perspektywa, z której oceniana jest administracja publiczna, a ten ogólnospołeczny ogląd administracji dokonywany jest z punktu widzenia odczuć adresatów działań administracji, którzy zwracają uwagę nie tylko na merytoryczną stronę jej działań, ale również na sposób jej działania, na sprawność, gospodarność (w odniesieniu do administracji samorządowej), rzetelność i operatywność⁶. W przeciwieństwie do innych rodzajów kontroli jej główną cechą nie jest fachowość, ale przede wszystkim reprezentacja interesu społecznego (potrzeb określonych grup społecznych), który jest podstawowym kryterium kontroli⁷. Jednym z przejawów kontroli społecznej są skargi i wnioski, a nawet inne środki odwoławcze w postępowaniach sformalizowanych⁸. Kontrola społeczna w postaci skarg i wniosków ocenia poziom pracy organów i instytucji państwowych, stan zainteresowania obywateli sprawami społecznymi oraz poziom kultury politycznej⁹. Skargi, wnioski i petycje są zatem ważnym instrumentem kontroli społecznej w demokratycznym państwie prawa.

2. Skargi i wnioski od wielu lat stanowią ważny instrument kontroli społecznej. Pierwszym powojennym aktem prawnym regulującym materię społecznej kontroli władzy publicznej była uchwała Rady

⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 141.

⁶ B. Jaworska-Dębska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 449.

⁷ G. Herc, *Kontrola wewnętrzna administracji oraz kontrola zewnętrzna prawowana przez parlament, organy kontroli państwowej i ochrony prawa* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2004, s. 296.

⁸ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 134–135.

⁹ Z. Rybicki [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 270.

Państwa i Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej¹⁰, stanowiąc w systemie ówczesnych rządów jeden z instrumentów zabezpieczenia praworządności¹¹. Uchwała ta, nie nawiązując do obowiązującego wówczas postępowania administracyjnego¹², które nie cieszyło się w administracji popularnością, stworzyła odrębny system zwalczania przez obywateli niepraworządności i nadużyć¹³. Nawiasem mówiąc, rozporządzenie z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym nie regulowało spraw skarg i wniosków. Na stałe regulacja skarg i wniosków weszła do systemu prawa polskiego przepisami rangi ustawowej, to jest dzięki przepisom działu VIII k.p.a. wraz z przepisami wykonawczymi¹⁴. Po licznych zmianach regulacja ta obowiązuje do dzisiaj.

3. Petycje od niedawna stanowią pełnoprawny instrument kontroli społecznej. Środek ten, mimo licznych postulatów doktryny, przez wiele lat ledwie był wspomniany przepisami działu VIII k.p.a. (art. 221), bez właściwego rozwinięcia. Przez wiele lat nie można było zatem faktycznie wykonywać prawa do petycji, przyjmując, że jego realizacją są skargi i wnioski. W literaturze przedmiotu szeroko podnoszono postulat regulacji petycji w prawie polskim¹⁵, ale dopiero

¹⁰ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r. Nr 1, poz. 1).

¹¹ K. Wojciechowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 1335.

¹² Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

¹³ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 250.

¹⁴ Obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46); poprzednio: uchwała nr 357 Rady Ministrów z 13.10.1960 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (M. P. Nr 80, poz. 367), uchwała nr 151 Rady Ministrów z 30.07.1971 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (M. P. Nr 41, poz. 260), uchwała nr 132 Rady Ministrów z 28.11.1980 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (M. P. Nr 29, poz. 162 ze zm.).

¹⁵ E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2.04.1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 237; J. Lang, *Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr*

w roku 2014 został on zrealizowany. Znaczenie prawa petycji jako obywatelskiego prawa do interwencji dla budowy i umacniania społeczeństwa obywatelskiego nakazywało zwrócenie szerszej uwagi na tę instytucję¹⁶. Jak słusznie twierdził N. Banaszak, trudno jest skonstruować instytucję, której usytuowanie w systemie prawnym państwa czy organizacji międzynarodowej oraz sposób działania oparty na wypracowanych zasadach i kryteriach pozwoliłyby na możliwie najpełniejszą realizację obywatelskiego prawa¹⁷. Do czasu uchwalenia ustawy z 2014 r. o petycjach prawo petycji nie było przedmiotem regulacji w innych przepisach ustawowych ani wykonawczych, a jedynym aktem prawnym, który odnotował petycje jako odrębny środek prawny, był regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie jednak problemem była moc powszechnego obowiązywania¹⁸. Obecnie problematyka petycji regulowana jest w prawie polskim przepisami ustawy z 2014 r. o petycjach¹⁹.

4. Skargi, wnioski i petycje są swego rodzaju środkiem dyscyplinowania podmiotów publicznych w wykonywanych przez nie zadaniach publicznych. Umożliwiają zwracanie uwagi na dostrzeżone uchybienia i nieprawidłowości organów i instytucji publicznych oraz wpływają na ich decyzje o charakterze regulacyjno-porządkowym. To mieści się w ogólnym prawie do kontrolowania władzy publicznej, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę oderwanie postępowania skargowo-wnioskowego i postępowania petycyjnego od klasycznego postępowania administracyjnego oraz ich uproszczony charakter. Co prawda przepisy ogólnego postępowania administracyjnego, jak i postępowania skargowo-wnioskowego zostały przez ustawodawcę umieszczone w jednym akcie prawnym, a przepisy postępowania petycyjnego

Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe 24–25 września 2002 r., red. Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 77–78.

¹⁶ B. Jaworska-Dębska [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 451.

¹⁷ N. Banaszak, *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, „Casus” 2003/29, s. 16.

¹⁸ I. Kuc, *Prawo petycji do organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Koper, Katowice 2017, s. 35.

¹⁹ Ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870).

posiłkują się stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i w istocie odnoszą się do działań organów administracji publicznej, urzędów ich obsługujących i pracowników w nich zatrudnionych, to nie powinny być związane z żadnym toczącym się lub zakończonym postępowaniem administracyjnym (lub pokrewnym), a pozostając w separacji od postępowań jurysdykcyjnych, przejawiają charakter kontrolny, krytyczny, dyscyplinujący, a nawet innowacyjny w stosunku do działań organów i instytucji władzy publicznej. Jeśli treść skargi lub wniosku związana jest z jakimś ogólnym postępowaniem administracyjnym, postępowanie skargowo-wnioskowe nie powinno zostać zainicjowane, a skarga lub wniosek powinny zostać skierowane na właściwe tory danego postępowania o charakterze ogólnym (nawet w trybie nadzwyczajnym). Wyrażne rozłączenie ogólnego postępowania administracyjnego od postępowania skargowo-wnioskowego podkreśla funkcje kontrolną, krytyczną²⁰ i dyscyplinującą organy władzy publicznej tego drugiego, co jest wyraźnie korzystne z punktu widzenia pozycji społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawa. Z kolei regulacja petycji w ogóle nie zakłada związku tych środków z jakimkolwiek postępowaniem jurysdykcyjnym. Nadto znaczenie roli skargi, wniosku i petycji w obszarze kontroli społecznej organów i jednostek władzy publicznej jest o tyle ważne, że wykonywane bezpośrednio przez jednostkę, która najczęściej jest adresatem działań tej władzy.

2. Konstytucyjne prawo skargi, wniosku i petycji

Art. 63 Konstytucji RP

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.

²⁰ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 486.

1. Konstytucja Marcowa wprowadziła prawo petycji. Co prawda Konstytucja Marcowa w art. 107 wskazywała jedynie na prawo wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych, ale z punktu widzenia jego znaczenia dzisiaj – prawo to należy rozumieć szeroko – właśnie jako prawo do społecznej kontroli organów i podmiotów władzy publicznej. Podobnego przepisu niestety nie przewidywała Konstytucja Kwietniowa²¹.

2. Konstytucja PRL wprowadziła prawo skargi. Przepis art. 73 Konstytucji PRL statuował prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami, które powinny być być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie, a winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażeń obywateli powinni być pociągani do odpowiedzialności. Trzeba jednak zdać sobie sprawę z tego, że w realiach politycznych obowiązywania Konstytucji PRL realizacja prawa do skargi była zasadniczo fasadowa i daleka od standardów demokratycznych. W ślad za tym konstytucyjnym przepisem o dużym stopniu uogólnienia powołano do życia w 1960 r. przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego – „Skargi i wnioski”, które choć regulują tę materię niewyczerpująco i przetrwały znaczącą transformację ustrojową, w najogólniejszym zarysie obowiązują do dzisiaj.

3. Konstytucja z 1997 r. ugruntowała prawo do skargi, wniosku i petycji. Prawo składania skarg, wniosków i petycji stało się nowoczesnym prawem konstytucyjnym realizowanym w demokratycznym państwie prawa. Z obecnie obowiązującej Konstytucji RP wynika, że 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 (art. 63). Niewątpliwie prawo to wynika z szeroko pojętego prawa do interweniowania w sprawach o charakterze publicznym i co warto podkreślić, zarówno skargi i wnioski, jak i petycje nie wy-

²¹ Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

czerpują prawa do podjęcia interwencji w związku z działaniem lub zaniechaniem organów władzy publicznej, zwłaszcza tam, gdzie styka się działanie sfery publicznej ze sferą prywatną. Takich środków interwencyjnych w prawie polskim jest więcej, choćby ponaglenie czy skarga na bezczynność do sądu administracyjnego. Tym jednak, co wyróżnia skargi, wnioski i petycje od innych środków dyscyplinujących organy władzy publicznej, jest ich pozaprocesowy charakter, a zatem możliwość ich realizacji poza konkretnym postępowaniem jurysdykcyjnym.

4. Prawo do skargi, wniosku i petycji zalicza się do praw człowieka o charakterze politycznym. Ten swego rodzaju triumwirat wspomnianych środków realizuje konstytucyjne prawo ogólnie nazywane prawem do skargi. Prawo to zalicza się do katalogu wolności i praw politycznych²² o charakterze uniwersalnym (przysługujących każdemu człowiekowi), obok praw do pokojowego zgromadzania się oraz zrzeszania się, w tym w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników i organizacjach pracodawców. Z kolei obok innego prawa o charakterze politycznym, tj. prawa do czynnego udziału w referendum oraz czynnego prawa wyborczego, prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby „determinuje w sposób szczególny i przesądza o możliwości realizacji aktywności osobistej obywateli w życiu społeczno-politycznym państwa”²³. Co warto podkreślić, prawo to zalicza się do tej kategorii wolności i praw politycznych, które przysługują wszystkim, a zatem do tych, których realizacja nie jest związana z posiadaniem obywatelstwa polskiego, jak np. prawa dostępu do służby publicznej, przynależności do partii politycznych, uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne²⁴.

²² M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016, s. 111.

²³ B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 191–192.

²⁴ A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008, s. 97–98; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 111–112.

5. Prawo do skargi można zaliczyć do praw człowieka pierwszej generacji. Podział praw człowieka na prawa osobiste i polityczne oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, bazujący na podziale praw według Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁵ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁶, nie jest jedynym podziałem praw. Podział ten daje podstawę do dalszej klasyfikacji praw człowieka na dwie generacje. Prawa człowieka pierwszej generacji oparte są na idei wolności i pośród nich największe znaczenie mają prawa podstawowe, w tym godność ludzka i prawo do życia, z kolei prawa drugiej generacji oparte są na idei równości – równego dostępu do różnych świadczeń o charakterze ekonomicznym i społecznym w życiu rodzinnym i zawodowym oraz do świadczeń kulturalnych²⁷. Z kolei prawa trzeciej generacji, oparte na idei solidarności, urzeczywistniają się kolektywnie dla większych grup społecznych. Zasadniczo do praw pierwszej generacji, prócz prawa do życia, zalicza się przykładowo prawo do humanitarnego traktowania, prawo do dóbr osobistych, wolność sumienia i wyznania, wolność prasy oraz prawa polityczne, a do praw drugiej generacji zalicza się przykładowo prawo do pracy, prawo do wynagrodzenia, prawo do odpoczynku, prawo do opieki medycznej i socjalnej, prawo do uczestnictwa w życiu kulturalnym, prawo do korzystania z osiągnięć cywilizacyjnych. Z kolei do praw trzeciej generacji zalicza się przede wszystkim prawo do pokoju, prawo do życia w czystym środowisku, prawo do pomocy humanitarnej, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do samostanowienia narodów²⁸. Prawo do skargi, wniosku i petycji, które z pewnością

²⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

²⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

²⁷ Więcej: K. Vašák, *Le droit international des droits de l'homme*, „RDH/HRJ”, 1972, vol. V, no. 1, s. 45; K. Vašák, *Le droit international des droits de l'homme*, „RCADI”, 1974, vol. IV, s. 344–345; K. Vašák, *A 30-Year Struggle. The Sustained to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights*, The UNESCO Courier, November 1977, s. 29.

²⁸ Więcej: W.M. Hrynicky, *Ewolucja praw człowieka po drugiej wojnie światowej* [w:] *Ewolucja problematyki praw człowieka od 1945 roku do czasów obecnych. Wybrane zagadnienia praw pierwszej i drugiej generacji*, red. R. Sopilnyk, W.M. Hrynicky, Kraków 2018, s. 8–34; M. Flores, *Storia dei diritti umani*, Bologna 2008, s. 118 i n.

zalicza się do praw politycznych wyrosłych na wolności, jednocześnie stanowi prawo pierwszej generacji. W istocie jednak prawo to wykazuje konotacje zarówno z wolnością człowieka, jak i równością oraz z solidarnością. Dzieje się tak dlatego, że skargi, wnioski i petycje, będąc środkami o charakterze politycznym, poprzez szerokie spektrum przedmiotowe, zasadniczo realizują się na różnym polu i częstokroć dotyczą praw wielu osób. Poprzez to są środkami prawnymi realizującymi prawa drugiej i trzeciej generacji. Dodatkowo petycje można formalnie wносить zbiorowo, co ściślej wiąże je z prawami człowieka trzeciej generacji.

3. Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej a prawo do skargi

1. Prawo do skargi jest realizacją prawa do dobrej administracji w Unii Europejskiej. Z art. 41 ust. 1–3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁹ wynika, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Prawo to obejmuje:

- 1) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- 2) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- 3) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Nadto każdy ma prawo domagania się od UE naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Te normy związane z postępowaniami jurysdykcyjnymi dają jedynie sygnał do tego, że każde postępowanie powinno być przejrzyste, a organy je prowadzące praworządne. Niemniej skłaniają do wniosku, że administracja w Unii Europejskiej powinna

²⁹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – uchwalona 7.12.2000 r. podczas szczytu Unii Europejskiej w Nicei, z mocą nadaną przez Traktat Lizboński 13.12.2007 r. i obowiązująca od 1.12.2009 r. (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

reprezentować najwyższe standardy. Z art. 41 ust. 4 Karty Praw Podstawowych UE wynika, że każdy obywatel UE może zwrócić się pisemnie do instytucji UE w jednym z języków traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Przepis ten, nad wyraz ogólny, daje podstawę do twierdzenia, że skoro każdy w Unii Europejskiej ma prawo do pisemnej wymiany informacji między obywatelem a organem władzy UE, analogicznie tym bardziej każdy obywatel UE ma prawo do pisemnej wymiany informacji z organami władzy publicznej w danym państwie członkowskim (realizującym władzę w danym państwie). Wymiana ta może mieć charakter dwukierunkowy. Po pierwsze, każdy może zwrócić się do organu władzy w celu uzyskania informacji i organ ten (z wyjątkiem ściśle określonych przypadków) powinien takiej informacji udzielić. Po drugie, każdy może zwrócić się do organu władzy z interwencją w każdej sprawie życia społecznego (dotyczącej zarówno jego, jak i ogółu społeczeństwa) i organ ten powinien na tę interwencję zareagować.

2. Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej rozwinięte zostało w normach o charakterze postulatycznym Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej³⁰, w którym zasady praworządności, bezstronności, niezależności, obiektywizmu, proporcjonalności, profesjonalizmu czy uczciwości korespondują z postulatem niezbędności kontroli społecznej, możliwej do realizacji w postaci skarg, wniosków i petycji. Prawo do dobrej administracji w UE związane jest też z doбором właściwej kadry (zarówno na gruncie krajowym, jak i w organizacjach międzynarodowych), bowiem trudne jest pogodzenie interesów swojej ojczyzny z interesami międzynarodowymi, co prowadzi nawet do braku międzynarodowej lojalności³¹.

3. Każdy ma prawo zwrócić się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Z art. 43 Karty Praw Podstawowych UE wynika, że każdy obywatel Unii Europejskiej i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie

³⁰ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej – akt prawa o charakterze postulatycznym przyjęty przez Parlament Europejski 6.09.2001 r., <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510#/page/1> (dostęp: 11.05.2022 r.).

³¹ E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 84–85.

członkowskim ma prawo zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe. Nie można także nie zauważyć, że również art. 26 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej przewiduje, że jakiegokolwiek zaniedbanie dotyczące wypełnienia zasad przedstawionych w tym kodeksie, którego dopuszcza się instytucja lub urzędnik, może być przedmiotem skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Skoro zatem prawo Unii Europejskiej przewiduje skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w tak szerokim spektrum, tym bardziej uzasadniona jest nie tylko skarga do krajowego rzecznika praw obywatelskich w państwie członkowskim, ale jak najbardziej skarga powszechna (wniosek, petycja), o jak największym stopniu uogólnienia, która bez związku z konkretną sprawą administracyjną (rozpatrywaną w postępowaniu administracyjnym) przewiduje możliwość kontroli, krytyki i dyscyplinowania działalności organów władzy publicznej, ale również możliwość proponowania nowych rozwiązań. Reasumując, prawo do skargi – realizowane w polskim systemie prawnym w szczególności poprzez instytucję skarg, wniosków i petycji – powinno być rozumiane jako jeden z przejawów realizacji prawa do dobrej administracji w Unii Europejskiej.

4. Każdy ma prawo złożyć petycję do Parlamentu Europejskiego.

Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego daje podstawę do istnienia skargi, wniosku i petycji w życiu społecznym, a tym samym do krajowych regulacji tej materii. Artykuł 44 Karty Praw Podstawowych UE stanowi, że każdy obywatel UE i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim UE ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego. Co prawda prawo to zawężone jest zarówno podmiotowo (obywatele UE, osoby zamieszkałe na terytorium UE, osoby prawne z siedzibą w UE), jak i ustrojowo (Parlament Europejski), ale daje wzór, by podobne regulacje tworzyć w prawach krajowych członków UE i państw zaprzyjaźnionych.

Rozdział II

SKARGI I WNIOSKI – UWAGI WSPÓLNE

1. Rodzaje spraw objętych przepisami o skargach i wnioskach

Art. 1 k.p.a.

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Art. 2 k.p.a.

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami

państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Art. 3 k.p.a.

§ 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, 1423, 2122, 2123 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 72), z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

- 1–3) (uchylone)
- 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

Art. 180 k.p.a.

§ 1. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

§ 2. Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne.

1. Przepisy o skargach i wnioskach stosuje się do licznych spraw administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego przesądza, do jakiego typu spraw można stosować przepisy o skargach i wnioskach. Do spraw tych można zaliczyć w szczególności:

- 1) sprawy załatwiane przepisami ogólnego postępowania administracyjnego,
- 2) sprawy załatwiane częściowo przepisami ogólnego postępowania administracyjnego, a częściowo przepisami proceduralnymi szczególnymi,
- 3) sprawy załatwiane przepisami szczególnych postępowań administracyjnych,
- 4) sprawy wydawania zaświadczeń,
- 5) sprawy administracyjnych kar pieniężnych,
- 6) sprawy karne administracyjne,
- 7) sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,
- 8) sprawy podległości służbowej pracowników organów i państwowych jednostek organizacyjnych,
- 9) inne sprawy związane z wykonywaniem zadań publicznych.

Wszystkie wymienione sprawy muszą być związane z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty wymienione w art. 221 § 1 i art. 224 k.p.a. i muszą zachodzić pomiędzy podmiotem zewnętrznym (interesantem/petentem/klientem) a podmiotem wykonującym zadania o charakterze publicznym.

2. Sprawy załatwiane przepisami ogólnego postępowania administracyjnego stanowią szeroką grupę spraw. W grupie tych spraw, do których stosuje się przepisy o skargach i wnioskach, znajdują się sprawy załatwiane proceduralnie i bezpośrednio na podstawie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem przepisów materialnego prawa administracyjnego. Są to sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.:

- 1) postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;

- 2) postępowania przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1.

Przykładowo mogą to być sprawy zmiany imion i nazwisk¹, ewidencji ludności² czy sprawy z zakresu prawa budowlanego³.

3. Drugą grupę stanowią sprawy załatwiane przepisami ogólnego postępowania administracyjnego i przepisami procedur szczególnych. W drugiej grupie spraw znajdują się sprawy częściowo załatwiane na podstawie przepisów proceduralnych szczególnych i częściowo na podstawie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Klasycznym przykładem takiego postępowania jest **postępowanie egzekucyjne w administracji**⁴, w którym zasadniczo stosuje się przepisy właściwe dla tego postępowania, a w ich braku przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Specyficznym rodzajem spraw, które można zaliczyć do tej grupy, są także **sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych**⁵, o których mowa w art. 180 § 2 k.p.a. W sprawach tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (art. 180 § 1 k.p.a.). Ogólnie rzecz biorąc, sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należą do spraw z zakresu administracji publicznej i załatwiane są przez państwową jednostkę organizacyjną (Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Sprawy te załatwiane są w oparciu o oryginalną procedurę administracyjną wykazującą powiązania zarówno z ogólną procedurą administracyjną, jak i mającą cechy procedury cywilnej (poprzez system odwoławczy). Innymi przykładami są tzw. postępowanie

¹ Ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1988 ze zm.).

² Ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.); W.M. Hrynicky, *The need to create a common European census system in order to prevent terrorism*, „Visuomenės Saugumas ir Viešoji Tvarka / Public Security and Public Order, Mykolas Romeris University Kaunas” 2018/20, s. 65–76.

³ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).

⁴ Art. 18 ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.).

⁵ Art. 123 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.).