

mgr Jan Zaliwski

Miejsce skargi powszechnej w systemie gwarancji prawidłowości działania administracji publicznej

Streszczenie

Prawo do składania skargi powszechnej (*actio popularis*) należy do kategorii praw politycznych, co wynika z umieszczenia go w podrozdziale Wolności i prawa polityczne rozdziału II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 63 stanowi, iż 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. Prawo to jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym. Rodzi to po stronie jej adresatów obowiązek zbadania sprawy (rozpatrzenia), a więc zajęcia stanowiska i udzielenia odpowiedzi podmiotowi składającemu skargę.

Skarga powszechna jest więc środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego ani też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Skarga jest równocześnie traktowana jako odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji publicznej kontroli o charakterze retrospektywnym, tj. dotyczącym zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości, podejmowanej w interesie jednostkowym lub publicznym.

Hipoteza badawcza przedmiotowej rozprawy została sformułowana w następujący sposób: Skarga powszechna posiada pewne uniwersalne cechy, które uzupełniają katalog środków gwarancji prawidłowości działania administracji publicznej przyznanej jednostce. Celem rozprawy doktorskiej jest próba odpowiedzi na pytania:

- czym jest współczesna administracja publiczna;
- co oznacza rozumienie, system prawidłowości działań administracji publicznej;
- na czym polega rola skargi powszechnej w działalności współczesnej administracji publicznej;
- czy w obecnym rozbudowanym systemie sądowej jak i pozasądowej ochrony praw jednostki, skarga powszechna jako instytucja wywodząca się z prawa radzieckiego ma jeszcze rację bytu, czy aby nie jest to prawo iluzoryczne.

Kolejnym celem pracy jest ocena obowiązujących regulacji prawnych, wykazanie ich niedoskonałości i wysunięcie wniosków *de lege ferenda*.

Rozprawa doktorska składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy rozdział dotyczy celu, przedmiotu pracy oraz zastosowanej metody badań. Nakreślony został sposób rozumienia pojęcia prawidłowość działania administracji publicznej, jako podstawowego prawa jednostki a także źródła jej definiowania, wynikające z prawa europejskiego a także Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa krajowego. Ponadto wyjaśniony został termin administracja publiczna, oraz ukazana istota jej działania. W drugim rozdziale została podjęta próba znalezienia aksjomatów składających się na system prawidłowości działań administracji publicznej takich jak: praworządność, sprawność czy etyka. Stanowi to punkt wyjściowy do

dalszych rozważań. Szczegółowej analizie zostały poddane te pojęcia, a także źródła ich definiowania. W analizie terminów, jak np. sprawność czy etyka, uzasadnione jest także krótkie przedstawienie sposobu postrzegania tych kwestii w innych dyscyplinach naukowych (np. organizacji i zarządzania czy filozofii). W kolejnym rozdziale przedstawiono konstrukcję prawną skargi powszechnej a w szczególności, uwypuklono wszechstronny (uniwersalny) jej charakter. Wskazano źródła prawa, które dają możliwość jednostce składania skargi powszechnej takie jak np. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, akty podkonstytucyjne, prawo unijne oraz konstytucje wybranych państw europejskich. Ponadto porównano instytucję skargi powszechnej z innymi wybranymi środkami ochrony prawnej jednostki przykładowo takimi jak: skarga konstytucyjna, skarga do sądu administracyjnego czy wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozdziały 4 i 5 pracy obejmują rozważania dotyczące miejsca skargi powszechnej w ochronie praworządności, sprawności i etyki działania administracji publicznej. Szczegółowo omówiono zagadnienie dotyczące umiejscowienia instytucji skargi powszechnej, jako środka ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym, a także w innych formach działania administracji publicznej. Zwrócono przy tym uwagę, na problematykę wyłączenia konkurencyjności skargi powszechnej z zaskarżalności aktów w trybie środków zaskarżania. W rozdziale tym opisano także rolę skargi powszechnej w ochronie sprawności i etyki działania administracji publicznej. Pokróćce przedstawiono też formy działania administracji publicznej w różnych obszarach jej funkcjonowania. Ostatni rozdział jest dopełnieniem rozważań teoretycznych o wątki praktyczne (statystyczne). Przedstawiona została analiza jakościowa i ilościowa skarg wpływających do organów administracji publicznej. Uwypuklono przy tym problematykę, praktycznej kwalifikacji pism obywateli przez właściwe organy jako skargi powszechnej. Zaprezentowano także wykorzystanie informacji zawartych, w skargach powszechnych w działalności administracji publicznej, a także wskazano na istotne znaczenie nadzoru i kontroli przez właściwe organy nad przyjmowaniem i załatwieniem skarg.

Jak wskazano w rozprawie, skarga powszechna stanowi uzupełnienie katalogu środków ochrony wolności i praw konstytucyjnych, niemniej jednak ich nie zastępuje. Służy gwarancji nie tylko praw podstawowych, ale także wszelkich praw i interesów indywidualnych czy ogółu. Prowadzi też do pozytywnych zmian w działaniu czy też organizacji administracji publicznej, lub do zmiany stanu prawnego poprzez wdrożenie działań naprawczych. W konkluzji, należy stwierdzić, iż instytucja skargi powszechnej, mimo głosów krytycznych pojawiających się w doktrynie spełnia swoją rolę, i nie jest prawem martwym, dlatego też powinna zostać w polskim porządku prawnym.

Wrocław 20.08.2019 r.

