

Stanisław Momot

Skargi i wnioski w działaniu prokuratury

I. Słowo „skarga” jest w działalności prokuratury rozumiane na ogół jednoznacznie i nie zachodzą też wątpliwości co do właściwego kwalifikowania pism wpływających do organów prokuratury, tytułowanych jako skargi oraz co do nadawania tym pismom właściwego biegu. Niekiedy jednak nie jest to wcale takie jednoznaczne. Zasadniczym elementem utrudniającym ocenę jest bardzo różna zawartość treściowa tych pism.

Nie ułatwia sprawy także niejednoznaczność pojęcia „skarga”, mającego przynajmniej kilka znaczeń w języku potocznym, m.in.: „żalenie się, uzalenie się”, „obwinianie kogoś o coś, zarzucanie komuś czegoś”, „przedstawienie swych pretensji organowi państwowemu”, „oskarżenie przed sądem karnym”, „zaskarżenie niesłusznego orzeczenia” Niepewność znaczeniową potęguje niejednoznaczność w rozumieniu pojęcia skargi w języku prawnym i prawniczym.

Sformułowania: „skarga kasacyjna”, „skarga do Trybunału Konstytucyjnego”, „skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”, „skarga do sądu administracyjnego”, „skarga na czynności komornika”, oznaczają odniesienia do różnych podmiotów prawa, całkowicie odmienne od skargi rozumianej jako odniesienie obywatelskie, stanowiące przedmiot niniejszego opracowania.

Jak dalece niejednoznaczne jest rozumienie słowa „skarga”, świadczy treść art. 488 § 1 k.p.k.: „Policja na żądanie pokrzywdzonego przyjmuje ustną lub pisemną skargę i w razie potrzeby zabezpiecza dowody, po czym przesyła skargę do właściwego sądu”.

W przepisie tym z pewnością nie chodzi o skargę w rozumieniu nadanym przez kodeks postępowania administracyjnego.

Interesuje nas skarga w praktyce funkcjonowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w znaczeniu wynikającym z działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Podstawowe wskazania interpretacyjne dla właściwego rozumienia pojęcia skargi wynikają z przepisów wymienionego działu k.p.a. Wynikają też w ich kontekście z przepisów innych procedur, pozwalających określić, co skargą w rozumieniu działu VIII k.p.a. nie jest. Wskazówki praktyczne są zawarte w przepisach § 318–324 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Musimy też oczywiście uwzględnić przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

II. Niezbędne wydają się podstawowe uwagi z zakresu historii tej instytucji. W ustawodawstwie międzywojennym nie było odrębnych przepisów do-

tyczących postępowania w sprawach skarg i wniosków. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.) takich przepisów nie zawierało. Z treści tego aktu prawnego wynika jednak, że problematyka skarg traktowana była łącznie z pozostałymi sprawami realizowanymi w postępowaniu administracyjnym, choć nie możemy przyjąć, aby zachodziła tożsamość znaczeniowa pomiędzy pismami uznawanymi za skargi ówczesnie i uznawanymi za takie obecnie. Część V wymienionego rozporządzenia Prezydenta RP, zatytułowana „Wnoszenie podań”, wskazywała w art. 15 na odniesienia określone jako: „Prośby, odwołania, skargi, zażalenia itp. podania mogą być wnoszone do władz pisemnie lub telegraficznie, a także zgłaszane ustnie do protokołu, o ile specjalne przepisy i rodzaj sprawy nie stoją temu na przeszkodzie”.

Słowo „skarga”, użyte w tym przepisie, nie zostało sprecyzowane w dalszych artykułach części V. Z przepisów innych części rozporządzenia wynika, że jest w nim używane w znaczeniu środka odwoławczego określonego w części XIII „Odwołania i skargi incydentalne”. Z treści art. 84 wynika, że: „Decyzję incydentalną można zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej, z wyjątkiem wypadku, gdy decyzja incydentalna została wydana po wydaniu decyzji głównej oraz wypadków przewidzianych w poszczególnych ustawach”. Trudno określić, czy art. 15 używał określenia „skarga” tylko w takim znaczeniu. Brak jednak podstaw pozwalających przyjmować, by innemu rozumieniu tego określenia nadawano w rozporządzeniu znaczenie prawne.

W konstytucjach przedwojennych problematyka skarg w znaczeniu, jakie nadajemy im obecnie, nie była w zasadzie podejmowana.

W pierwszym powojennym akcie prawnym o charakterze konstytucyjnym, jakim była ustawa z dnia 19 lutego 1947 r. (Dz. U. Nr 18, poz. 71), zwana Małą Konstytucją, mowa jest tylko o ustroju i zakresie działania najwyższych organów państwa.

Niejako poza konstytucją, w akcie niższego rzędu niż ustawa, a mianowicie w uchwale wspólnej Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (Mon. Pol. Nr A-1 z 1951 r., poz. 1), zawarto przepisy mające na celu „skuteczne zwalczanie wypaczeń biurokratycznych, uchybień i braków w pracy aparatu państwowego drogą sprawnego badania i załatwiania skarg i zażaleń oraz krytyki prasowej...” przez „...ulepszenie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń wnoszonych przez ludność w związku z działalnością organów państwowych”.

Po tak sformułowanym w preambule celu uchwały, zawarto w niej w 9 punktach zasady dotyczące całokształtu organizacji przyjmowania, roz-

patrywania i załatwiania „odwołań i zażaleń ludności”. Miały one obowiązywać prezydium rad narodowych gminnych, miejskich i wojewódzkich, „władze urzędów centralnych” oraz „wszelkie inne władze i instytucje”. Uchwała przewidywała wyznaczenie we władzach oraz instytucjach dni i godzin przyjęć obywateli, którzy mogli w tym czasie składać ustnie lub na piśmie „odwołania i zażalenia”. W urzędach centralnych dniami tymi były poniedziałki. Ustanowiono miesięczny termin załatwienia przez prezydium rady oraz wszelkie inne władze i instytucje sprawdzenia i załatwienia otrzymanej wiadomości, którą mógł stanowić także sygnał prasowy. W Radzie Państwa utworzono Biuro Listów i Zażaleń. Generalnego Prokuratora i jego organa zobowiązano do „współdziałania” w realizacji uchwały w zakresie swej właściwości.

W punkcie 10 uchwały zobowiązano Radę Państwa i Radę Ministrów do jej wykonania w drodze instrukcji.

W Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232) znalazł się art. 73 następującej treści: „1. Obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. 2. Skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności”. Zwrócić należy uwagę na szczególną stylizację tego aktu prawnego, a także na to, że nie wskazał on zasad odpowiedzialności za „bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg” i nie zawierał żadnych przepisów delegujących do określenia tych zasad. Warto też wskazać, że powyższy przepis funkcjonował w warunkach braku określenia, czym jest skarga (a także zażalenie), o jakim w nim mowa.

III. W dniu 14 czerwca 1960 r. uchwalony został Kodeks postępowania administracyjnego wprowadzony w życie 1 stycznia 1961 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 168), obowiązujący do dziś w postaci wielokrotnie zmienianej i ujednolicanej (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Do k.p.a. przeniesiono zasadnicze rozwiązania ze wspomnianej, wspólnej uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów. Wprowadzono już jednoznacznie terminologię operującą pojęciami „skargi” i „wnioski”, przy niezmienionym w stosunku do tej uchwały znaczeniu, jakie nadawała ona „odwołaniom”, „zażaleniom” i „listom”. Skargi i wnioski z k.p.a. z 1960 r. (podobnie jak i obecnie) także nie były tożsame pojęciowo z takimi samymi semantycznie skargami i wnioskami występującymi w konkretnych procedurach. Zostały również użyte tylko dla ujednolicenia terminologicznego różnych form odniesień obywatelskich do władzy. Odmiennością przyniesioną przez k.p.a. była możliwość składania skarg na działalność organizacji społecznych. W art. 156 kodeksu została zawarta delegacja dla Rady Ministrów do wydania przepisów o organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków.

Delegacja została wykonana w uchwale Rady Ministrów z dnia 13 października 1960 r. w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (M. P. Nr 80, poz. 367). Różnicą w stosunku do stanu poprzedniego było wyraźne zaadresowanie uchwały do wszystkich organów administracji (§ 1). Z treści przepisów rozdziału I wynikało jednak, że miały one zastosowanie do wszystkich organów administracji państwowej, przedsiębiorstw państwowych, państwowych jednostek organizacyjnych, organów organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych wykonujących funkcje administracji państwowej (§ 15).

Generalnie utrzymany został stworzony w 1950 roku system organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania oraz oceny załatwiania skarg. Najwyższe piętro tego systemu stanowiło początkowo Biuro Listów i Zażaleń przy Radzie Państwa, powołane uchwałą wspólną z dnia 14 grudnia 1950 r., w celu „systematycznego czuwania nad ścisłym wykonywaniem postanowień uchwały”, a od 1 stycznia 1961 r. – Prezes Rady Ministrów, zobowiązany uchwałą z dnia 13 października 1960 r. do „sprawowania ogólnego nadzoru nad przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków” (§ 37).

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące skarg i wniosków były od czasu jego uchwalenia zmieniane w istotniejszy sposób dwukrotnie: ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201) i ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126). Inne, drobne zmiany, zostały dokonane ustawami z 1996 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 496) i z 2002 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 984).

Zmieniały się również przepisy wykonawcze. Wydane zostały kolejne uchwały Rady Ministrów uszczegółowujące system i dokonujące w nim modyfikacji. Uchwała Nr 151 Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1971 r. w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (M. P. Nr 41, poz. 260) obowiązywała do 1 stycznia 1981 r. Zastąpiona została uchwałą nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (M. P. Nr 29, poz. 162), która obowiązywała niemal przez dwie dekady. Zmieniana była dwa razy: uchwałą RM z dnia 1 lipca 1987 r. (M. P. Nr 20, poz. 172), która wydłużyła czas załatwiania skarg z 7 na 14 dni i przeniósła do odrębnych przepisów regulacje dotyczące postępowania z wnioskami o charakterze ogólnospołecznym, zgłaszanymi przez obywateli na zebraniach oraz uchwałą RM z dnia 17 marca 1989 r. (M. P. Nr 7, poz. 66), która wzmocniła zasadę nierozpoznawania skarg anonimowych i uściśliła przepisy o nadzorze nad załatwianiem skarg, w związku ze zmianami w systemie administracji i gospodarki. Podstawa prawna wydania tej uchwały została zmieniona przez ustawę z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdro-

żeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.). Wymieniona ustawa, zmieniając kodeks postępowania administracyjnego, zmieniła także delegację dla Rady Ministrów zawartą w art. 226, nakazując jej wykonanie w drodze rozporządzenia, a nie uchwały. Można mieć zatem wątpliwość, czy stosowanie wymienionej uchwały po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. znajdowało uzasadnienie. Rozporządzenie wskazane w art. 226 k.p.a. zostało wydane dopiero w 2002 r. Wątpliwości, także po tej dacie, wywołuje jednak podnoszony w komentarzach do k.p.a. brak wyraźnego określenia zakresu delegacji, co może powodować stan niepewności w kwestii konstytucyjności rozporządzenia, z uwagi na treść art. 92 ust. 1 Konstytucji¹. Przepis ten brzmi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Nie wydaje się, aby art. 226 k.p.a. spełniał te wymagania.

Wydawałoby się, że uchwalenie Kodeksu postępowania administracyjnego przyniosło uporządkowanie problemów związanych z prawnymi podstawami działań organów państwowych w sferach przez ten kodeks regulowanych. Tak jednak się nie stało. Przykładem może być nie znajdująca podstawy prawnej subdelegacja, zawarta w § 33 uchwały Rady Ministrów z dnia 13 października 1960 r. w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (M. P. Nr 80, poz. 367). Zobowiązywała ona Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług do wydania zarządzenia regulującego w sposób jednolity sprawę prowadzenia ksiąg do wpisywania skarg i wniosków oraz trybu zawiadamiania o załatwieniu takich skarg i wniosków w uspołecznionych placówkach handlu detalicznego i przemysłu gastronomicznego, bez względu na ich podporządkowanie. W identyczny sposób Przewodniczący Komitetu Drobnej Wytwórczości został w § 34 upoważniony do wydania przepisów dla przedsiębiorstw usługowych oraz ich placówek i zakładów. Jeśli przedsiębiorstwa i placówki usługowe, bądź zakłady usługowe podlegały innym ministrom, zostali oni zobowiązani w tym samym § 34 do wydania stosownych przepisów.

Na podstawie wymienionych § 33 i 34 zostały wydane stosowne zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości, drobiazgowo regulujące wskazaną problematykę. Zostały one zamienione przez kolejne, wydane na podstawie § 38 wspomnianej uchwały nr 151 Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1971 r.

¹ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Mańan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. I i II, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

Problematyka tego nurtu kontroli funkcjonowania organów i organizacji państwowych i spółdzielczych pozostaje obok zasadniczego przedmiotu niniejszego opracowania, godzi się ją jednak odnotować, jako świadectwo przyjmowania przez ówczesnych decydentów, że kanalizowanie społecznych niezadowoleń w różnej formie działań skargowych może stanowić sposób na rozwiązywanie społecznych problemów.

IV. Aktualnie obowiązujące przepisy w sprawie skarg i wniosków zawarte w k.p.a. trzeba uznać za wywodzące się z przepisów tworzonych w latach 50. i 60. ubiegłego stulecia, ze zmianami dokonywanymi w różnym czasie, w tym najpoważniejszą, przystosowującą do przepisów nowej konstytucji.

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) zawiera art. 63 w brzmieniu: „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”.

Tak więc dopiero w tej Konstytucji znalazło się odesłanie do ustawy jako aktu prawnego tworzącego reguły rozpatrywania skarg. Warto też powiedzieć, że od czasu, kiedy tworzono w PRL przepisy dotyczące skarg, nastąpiły istotne zmiany w sferze ochrony praw i interesów indywidualnych. Działa Rzecznik Praw Obywatelskich. Powstały: Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne. Powołano Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Funkcjonować zaczęły ustawy chroniące sfery praw obywatelskich, o których ochronie wcześniej w ogóle nie było mowy, jak ustawa o ochronie danych osobowych², czy ustawa o dostępie do informacji publicznej³.

Wydaje się jednak, że postępowanie w sprawach skarg nie może być uznane za reliktove. Znacząca liczba funkcjonariuszy państwa zajmuje się wyłącznie załatwianiem skarg. Dla wielu jest to jedno z liczących się obciążeń. W strukturach centralnych i naczelnych organów państwowych działają wyodrębnione komórki, których funkcjonowanie całkowicie związane jest z załatwianiem skarg i wniosków. Komórki te z reguły nadzorują działanie całych pionów, których zadaniem jest przyjmowanie, rozpoznawanie i załatwianie wyodrębnionych ewidencyjnie skarg i wniosków. Godzi się też powiedzieć, że w konstytucjach wielu państw europejskich zawarte są normy bardzo zbliżone do art. 63 naszej Konstytucji. Także w projekcie Konstytucji Europejskiej w tytule V – Prawa Obywateli, w art. II–44 zawarto powszechne prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Przepisy działu VIII k.p.a. i aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) stanowią zbiór norm regulujących postępowanie ze skargami i wnioskami, wspomagany w obrębie prawie każdego z pionów organów przepisami wewnętrznymi, uzupełniającymi system organizacji przyjmowania, rozpoznawania i załatwiania skarg i wniosków. W warunkach organów prokuratury przepisy te znalazły się w regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁴. Dotyczy to § 27, § 33, § 59 ust. 3 pkt 4 oraz § 318 – 324. Dodatkowo wymienić należy także § 201¹, który choć nie związany z załatwianiem skarg i wniosków, jest niewątpliwie pomocny przy odróżnianiu skarg od pism o charakterze procesowym.

V. Niezbędne jest zatem określenie: co wyróżnia skargi w rozumieniu działu VIII k.p.a. i postępowanie w związku z ich złożeniem od innych środków prawnych i postępowań z nimi związanych.

Do zasadniczych cech skargi należy, że w przeciwieństwie do innych środków wnoszonych w rozmaitych procedurach nie jest oparta o interes prawny. Wnoszący nie musi legitymować się szczególnym, wynikającym z przepisu prawa upoważnieniem do jej wniesienia. Może być wniesiona przez każdego i to bez względu na jego obywatelstwo (art. 63 Konstytucji, art. 221 § 1 k.p.a.). Może być składana w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą – czyli w interesie indywidualnym (art. 221 § 3 k.p.a.). Zgoda innej osoby powinna być jednak wyraźna i nie budząca wątpliwości – choć w obowiązujących przepisach nie zastrzeżono żadnej formy jej wyrażania.

Postępowanie w sprawach skargi, choć określone w k.p.a., jest odrębne od zasadniczego postępowania jurysdykcyjnego, co wynika wyraźnie z art. 2. Jest więc swoistym uzupełnieniem postępowania administracyjnego.

Postępowanie to nie kończy się decyzją administracyjną i nie można w związku z niekorzystnym rozpoznaniem skargi wnieść środka prawnego. Nie ma w związku z takim rozpoznaniem drogi do sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny kilkakrotnie stwierdzał, że ocena prawidłowości postępowanie w sprawie skargi nie podlega kognicji NSA⁵.

Załatwienie skargi następuje zatem z chwilą dokonania związanej z tym czynności. Z reguły jest to doręczenie pisma informującego o sposobie załatwienia, które kończy postępowanie w sprawie konkretnej skargi. Ewentual-

⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 38, poz. 163 z późn. zm.).

⁵ Patrz orzeczenia NSA: np. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie nr III SAB 108/99 (LEX nr 48017), czy wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 października 1999 r. w sprawie nr IV SA 1575/95 (LEX nr 48237) i in.

ne nowe pretensje mogą już stanowić wyłącznie podstawę skargi odrębnej (*a contrario* z art. 239 § 1 k.p.a.).

Przedmiot skargi nie został określony w sposób ścisły. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 227 określił, że mogą być nim w szczególności: zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Mimo tej wynikającej z treści przepisu przykładowości można powiedzieć, że w przeciwieństwie do innych środków prawnych przedmiot skargi nie przekracza obszaru określonego przez sposób procedowania organu i zachowanie jego funkcjonariusza i nie odnosi się do meritum załatwiania podstawowej pretensji skarżącego. Jest odróżniony od przedmiotu wniosku (art. 241 k.p.a.). Zgodzić się jednak należy, że takie określenie nie jest ostre i dlatego każdorazowo należy uważnie badać, czy konkretne odniesienie jest, czy też nie, skargą. Z pewnością nie może nią być jakakolwiek próba zastąpienia środka odwoławczego lub wniosku znajdującego podstawę w przepisach proceduralnych, które skarżący próbuje obchodzić z powodu np. przekroczenia terminu lub braku legitymacji.

Bardzo ważne jest, że postępowania skargowego nie wszczyna się z urzędu. Musi je zainicjować skarga, której forma jest dowolna, pod warunkiem braku wątpliwości od kogo pochodzi. Dlatego w przepisach wykonawczych (§ 5 rozp. RM wymienionego wyżej) wskazano, że jeśli skarga składana jest ustnie, należy sporządzić protokół. Podobna zasada znalazła się także w Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia (art. 228 k.p.a.), które rozpoznają je w ramach swej właściwości (art. 223 § 1 k.p.a.). Nie oznacza to, że niewłaściwie skierowana skarga może być pozostawiona bez biegu lub nierozpatrzona. Przepisy k.p.a. (art. 231) określają sposób postępowania z tak skierowanymi skargami. Nie później niż w terminie 7 dni należy je przekazać organowi właściwemu i zawiadomić o tym skarżącego. Alternatywnie można skarżącemu wskazać właściwy organ. Ten ostatni sposób postępowania odnosić się może praktycznie tylko do skarg składanych ustnie. Kodeks (art. 232) reguluje również sposób postępowania ze skargą w obrębie właściwego do jej załatwienia pionu organów. Tak więc organ właściwy może przekazać skargę do załatwienia organowi niższego szczebla, pod warunkiem, że nie zawiera ona zarzutów skierowanych do działalności tego organu. Jeżeli skarga dotyczy konkretnego pracownika, można ją również przekazać do załatwienia jego przełożonemu. W tym ostatnim wypadku należy uczynić to z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do załatwienia skargi o sposobie jej załatwienia. W obu wypadkach niezbędne jest zawiadomienie skarżącego o przekazaniu.

O tym, czy pismo jest skargą, czy też ma inny charakter decyduje jego treść (art. 222 k.p.a.). Dlatego należy bardzo dokładnie analizować, czym w istocie jest skierowane pismo. Posiadanie przez nie znaczenia jakiegokolwiek środka prawnego, w którejkolwiek z procedur, eliminuje możliwość zakwalifikowania go jako skargi, o jakiej mowa w dziale VIII k.p.a.

Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje sposoby postępowania w wypadkach, gdy pismo lub zawiadomienie ustne złożone jako skarga jest innym środkiem przewidzianym w postępowaniu administracyjnym lub jest jednocześnie skargą i innym środkiem przewidzianym w tym postępowaniu. Rozwiązania tego rodzaju sytuacji znalazły się w art. 233–236 k.p.a. Z przepisów tych wynika bezwzględne pierwszeństwo postępowania procesowego nad postępowaniem skargowym⁶. Oznacza to, że jeśli pismo lub odniesienie ustne jest w istocie wnioskiem lub innym środkiem prawnym, powinno być potraktowane zgodnie z takim swoim charakterem i spowodować skutki przewidziane dla tego środka. Reguły te dotyczą nie tylko postępowania administracyjnego (art. 240 k.p.a.). Także w innych postępowaniach oczywiste jest pierwszeństwo postępowania procesowego w stosunku do postępowania skargowego. Dano temu wyraz w przepisach regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w § 320 i 321. Dlatego każde odniesienie obywatela musi być przeanalizowane pod tym kątem i może zostać potraktowane jako skarga dopiero wówczas, gdy nie zachodzi potrzeba uznania go za inny środek prawny i przekazania niezwłocznie do organu lub komórki organizacyjnej właściwych do takiego załatwienia.

Oczywiście, nikt nie może załatwiać skargi na samego siebie, ani na swego przełożonego. Ta jednoznaczna reguła, którą można wyprowadzić z art. 230–232 k.p.a., została dodatkowo wprost zapisana w § 11 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na przepis art. 256 k.p.a., nakazujący pracownikowi, do którego dotarła skarga dotycząca jego działalności, niezwłoczne przekazanie jej przełożonemu słuźbowemu. Przepis ten może mieć w warunkach funkcjonowania prokuratury szczególne znaczenie, w związku z wpływaniem do prokuratorów różnego rodzaju pism, które poza swym charakterem procesowym, wymagającym załatwienia zgodnie z przepisami proceduralnymi, mogą zawierać elementy wskazane w art. 227 k.p.a., co oczywiście wymaga załatwienia zgodnego z art. 256 i polecenia wyłączenia treści zawierającej znamiona skargi, celem załatwienia jej zgodnie z przepisami działu VIII k.p.a.

⁶ M.in. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 233), t. I i II, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005; M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 233), Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

Za ważne należy uznać uregulowania zawarte w art. 237 k.p.a. Przepis ten nakazuje, aby skarga była załatwiona „bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca”. Posłom na Sejm, senatorom i radnym służy uprawnienie do zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, niezależnie od tego, czy wnieśli ją we własnym imieniu, czy też tylko przekazali do załatwienia skargę innej osoby. Termin dla zawiadomienia wynosi czternaście dni od dnia wniesienia skargi. Zawiadomić należy ich także w tym samym terminie o stanie rozpatrzenia skargi, jeżeli jej załatwienie wymaga zebrania dowodów. Należy zwrócić uwagę, że termin czternastu dni jest w odniesieniu do skarg składanych przez wymienione osoby skrócony o połowę w stosunku do obowiązującego wobec pozostałych osób. Nie można się bowiem sugerować niefortunną odmiennością terminologiczną. W odniesieniu do terminu obowiązującego do większości osób składających skargi użyto bowiem określenia „załatwienie” („Organ... powinien załatwić... w ciągu miesiąca”), zaś w odniesieniu do obowiązującego wobec posłów, senatorów i radnych „zawiadomienie” („...powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia... w terminie czternastu dni”). W tym drugim wypadku wyjaśnia sprawę dodanie usuwającego wszelkie wątpliwości sformułowania: „...od dnia jej wniesienia albo przekazania”.

Nie ma podstaw do przyjmowania, że termin czternastu dni odnosi się także do redakcji, choć na organie załatwiającej skargę ciąży także obowiązek zawiadomienia redakcji prasowej, radiowej lub telewizyjnej o sposobie załatwienia lub przekazania skargi przez nie przesłanej, jeżeli zażądały takiego zawiadomienia.

Oczywiście o sposobie załatwienia skargi należy także zawiadomić skarżącego, a jeżeli załatwienie w terminie 30 dni nie jest możliwe, należy zawiadomić go o tym, wskazując przyczyny zwłoki i nowy termin załatwienia. W związku z tą ostatnią kwestią w omawianym art. 237 znalazło się szczególne rozwiązanie, wynikające z nakazu stosowania, w wypadku niezakończono skargi w terminie miesiąca lub w nowym wskazanym terminie, przepisów art. 36–38 k.p.a. Przepisy te wprowadzają swoiste, wpadkowe postępowanie odwoławcze. Skarżącemu służy zażalenie do organu wyższego stopnia, który powinien wyznaczyć dodatkowy termin i zarządzić wyjaśnienie przyczyn oraz ustalenie osób winnych niezakończono sprawy. Organ wyższego stopnia nie rozstrzyga sprawy merytorycznie. Zajmuje się jedynie jej niezakończono w terminie i określeniem przyczyn oraz odpowiedzialności za ich zaistnienie. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 38 k.p.a. pracownik, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku zawiadomienia albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. Na podkreślenie zasługuje, że w wymienionych sytuacjach uprawnienie do złożenia zażalenia

w trybie wskazanym w art. 36–38 k.p.a., służy także redakcji prasowej, która opublikowała i przekazała jako skargę do właściwego organu artykuł, notatkę lub inną wiadomość (art. 251 k.p.a.).

Odnotować należy, że przepisy k.p.a., szczegółowo, jak na akt rangi ustawy, regulują organizację przyjmowania skarg i wniosków, a także zobowiązują do takiego ich rejestrowania i przechowywania, jak i rejestrowania i przechowywania pism oraz innych dokumentów z nimi związanych, aby było możliwe kontrolowanie przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków (art. 253–254 k.p.a.).

Obowiązkiem organu załatwiającego skargę jest dopilnowanie, aby zawiadomienie o sposobie jej załatwienia spełniło warunki, o jakich mowa w art. 238 k.p.a. Do warunków tych należy: oznaczenie organu załatwiającego, wskazanie sposobu załatwienia, podanie imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi, a w wypadku skargi załatwionej odmownie ponadto przedstawienie uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Ponowienie skargi bez wskazania nowych okoliczności pozwala na podtrzymanie zajętego stanowiska, o czym należy zawiadomić organ wyższego stopnia (art. 239 k.p.a.).

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje (art. 257–259) szczegółowe zasady sprawowania nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków. Zgodnie z przepisami sprawowany jest nadzór i zwierzchni nadzór. Ten ostatni wchodzi w zakres kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Wyłączony spod kompetencji Prezesa Rady Ministrów jest tylko zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg przez sądy. Sprawuje go bowiem Krajowa Rada Sądownicza. Nadzór i kontrolę sprawują ministrowie, organy wyższego stopnia, wojewodowie, a także statutowe organy nadzorcze organizacji społecznych i organy administracji rządowej sprawujące nadzór nad działalnością organizacji społecznych. Wszystkie organy powołane do sprawowania nadzoru i kontroli, szczegółowo wskazane w art. 258, mają obowiązek dokonywania okresowych ocen przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi. Ten obowiązek nie zawsze jest uświadamiany we wszystkich jednostkach organizacyjnych prokuratury, zobowiązanych do jego wykonywania na podstawie art. 259 § 1 k.p.a. Dodatkowo wskazać należy, że prokuratury apelacyjne i okręgowe, podobnie jak wszystkie organy zobowiązane do wykonywania nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków, obowiązane są do podejmowania środków zmierzających do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków dla polepszenia poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Zobowiązana jest do tego także Prokuratura Krajowa, co wprost wynika z omawianych przepisów. Nie

dysponuje jednak do tego instrumentem, jaki stanowiła komórka organizacyjna do spraw skarg, przeniesiona do Biura Ministra Sprawiedliwości i włączona do jego struktury.

Przepisy rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów zawierają jeszcze kilka, poza przedstawionymi wyżej, istotnych wskazówek dotyczących możliwości wykonywania norm kodeksowych. Do szczególnie ważnych należy uregulowanie, że przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom (§ 3 ust. 1). Oznacza to konieczność wskazywania w dokumentach organizacyjnych, w której z komórek jednostki organizacyjnej skargi są przyjmowane, rozpoznawane i załatwiane oraz konieczność określania w podziałach czynności pracowników obowiązku wykonywania takich zadań. Oznacza również konieczność funkcjonowania komórki organizacyjnej wykonującej wskazane funkcje na szczeblu centrali każdego pionu organów. Na niej spoczywać musi także ustawowe zadanie wykonywania nadzoru i kontroli, wynikające z art. 258 i 259 k.p.a. Informacja o tym, w której komórce organizacyjnej lub którzy pracownicy przyjmują i rozpoznają skargi musi być umieszczona w widocznym miejscu w siedzibie jednostki organizacyjnej. Z treści § 3 ust. 2, nakazującego umieszczenie takiej informacji, nie wynika jednak obowiązek wskazywania personaliów osoby przyjmującej skargi lub wnioski. Niezbędne jest jednak wskazanie miejsca oraz określenie, jakie funkcje sprawują osoby wyznaczone do wykonywania tych zadań.

Z rozporządzenia wynika niedopuszczalność sporządzania notatki przy przyjmowaniu ustnie składanej skargi. Rozporządzenie wyraźnie (§ 6) wymaga sporządzenia wówczas protokołu.

Zgodnie z § 8 można pozostawić bez biegu skargę lub wniosek, jeżeli nie zawierają imienia i nazwiska oraz adresu wnoszącego. Przepis ten pozwala także wezwać składającego skargę lub wniosek do wyjaśnienia lub uzupełnienia niedającego się należycie ustalić ich przedmiotu w terminie 7 dni. Niewyjaśnienie lub nieuzupełnienie spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania. Wykorzystywanie możliwości wynikających z § 8 pozwala na ograniczenie zbędnych, pracochłonnych działań w wielu sprawach. Ma to znaczenie w kontekście stosowania rozporządzenia także do skarg i wniosków przekazywanych przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne oraz do materiałów prasowych i innych opublikowanych wiadomości noszących znamiona skargi lub wniosku i przekazanych przez te redakcje (§ 1 ust. 3).

W rozporządzeniu rozwinięto zasadę załatwiania skargi w zakresie swojej właściwości i przekazywania innym właściwym organom w zakresie, w jakim nie jest się właściwym. Należy to uczynić nie później niż w terminie 7 dni.

Oczywistym jest zatem, że w większości wypadków oznaczać to musi dokonywanie odpisów i przekazywanie ich właściwym organom.

Przepisy rozporządzenia nie zawierają dodatkowych wymagań w stosunku do zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku. Nie zostały w nim uszczegółowione wymagania wynikające z art. 237–238 k.p.a. Konsekwencją stosowania rozporządzenia do skarg i wniosków przesyłanych przez redakcje i do materiałów prasowych jest jednak obowiązek zawiadomienia redakcji o wynikach rozpatrzenia sprawy stanowiącej przedmiot materiału prasowego lub innej opublikowanej wiadomości, mającej znamiona skargi lub wniosku.

VI. Wszystkie przedstawione wyżej zasady, wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, znajdują zastosowanie w praktyce działania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Rejestracja skarg w prokuraturze, jako prowadzona w zakresie administracji prokuratora, dokonywana jest w ramach systemu bezdziennikowego, opartego na rzeczowym wykazie akt, ustalonym przez prokuratora apelacyjnego dla prokuratury apelacyjnej i prokuratora okręgowego dla prokuratury okręgowej i podległych prokuratur rejonowych w porozumieniu z właściwymi archiwami państwowymi. Zasady prowadzenia tego systemu określa zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 października 2005 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. M. S. nr 6, poz. 25 z późn. zm.).

Zakładane w ramach tego systemu akta spraw przechowywane są w teczkach aktowych oznaczonych na zewnętrznej stronie okładki hasłem przyjętym dla danego spisu spraw. Po ostatecznym załatwieniu konkretnej sprawy, dotyczący jej numer porządkowy w spisie spraw zostaje zakreślony znakiem dużej litery „L”, przyjętym w biurowości prokuratury jako znak oznaczania spraw załatwionych. Teczki przechowywane są w sekretariatach przez okres dwóch lat, licząc od roku następnego po roku, w którym teczkę założono, po czym przekazuje się je do archiwum zakładowego. Jeżeli jednak w tym czasie nie zostały załatwione wszystkie sprawy objęte założonym dla teczki aktowej spisem spraw, sprawy takie wpisuje się do spisu spraw założonego na rok bieżący, czyniąc o tym wzmiankę w spisie poprzednim, z podaniem nowego oznaczenia sprawy. Spisy spraw przechowywane są w sekretariatach komórek organizacyjnych prokuratur przez okres lat 15, a następnie przekazywane do archiwum zakładowego.

Z przepisów zarządzenia nie wynika konieczność prowadzenia więcej niż jednej teczki aktowej do spraw skarg. Z reguły jednak w każdej z jednostek organizacyjnych prokuratury prowadzi się więcej teczek aktowych, zależnie

od uzgodnień, jakich prokurator apelacyjny lub okręgowy dokonał z archiwum państwowym, ustalając rzeczowy wykaz akt. Prowadzenie więcej niż jednej teczek aktowych w części komórek organizacyjnych rejestrujących przyjmowanie i załatwianie skarg jest następstwem przyjęcia takiej reguły w przykładowym wykazie akt typowych, stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1375). W ramach symbolu klasyfikacyjnego II rzędu – „skargi i wnioski” przyjęto tam symbole klasyfikacyjne III rzędu o oznaczeniach: 050 – przepisy własne i ich interpretacje w sprawach załatwiania skarg i wniosków, 051 – skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, 052 – skargi i wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości, 053 – analizy skarg i wniosków, 054 – rejestry skarg i wniosków. Oczywiście, powyższy wykaz pochodzi z przykładowego wykazu akt typowych, nie zawierającego nakazu jego odwzorowania. Został jednak w wielu jednostkach przynajmniej w tym zakresie przyjęty i wprowadzony do stosowania. W niektórych jednostkach przyjęto jeszcze inne dodatkowe podziały w ramach trzeciego rzędu symboli klasyfikacyjnych.

Zwrócić należy uwagę na § 82 wymienionego wyżej zarządzenia Ministra Sprawiedliwości. Przepis ten jest następstwem specyfiki działania prokuratury i składania do niej skarg w czasie wykonywania jej różnorodnych zadań, w związku z podejmowanymi czynnościami, najczęściej w trakcie załatwiania spraw w postępowaniu karnym i w związku z tymi sprawami. Wynika z niego obowiązek oznaczania dodatkowo symbolem „Sk” sprawy, w związku z którą rozpatrywano skargi wniesione w trybie przepisów Działu VIII k.p.a., jeżeli dotyczyły one działalności prokuratury, a symbolem „Sk/I”, jeżeli skargi takie dotyczyły innych organów i zostały im przekazane wg właściwości. W rubryce „uwagi” tych repertoriów i rejestrów należy odnotować wówczas sygnaturę skargi zarejestrowanej zgodnie z zasadami obowiązującymi w systemie bezdziennikowym. Nie ma obowiązku oznaczania obwolūt akt podręcznych spraw symbolami wskazującymi na złożenie skarg, w sprawach, w których akta te są prowadzone. Przepis § 45 nie nakłada takiego obowiązku i sekretariaty prokuratur na ogół tego nie czynią. Jednak zgodnie z postulatem zawartym w § 45 ust. 1 pkt 15, należałoby rozważyć, czy takie oznakowanie nie może usprawnić obiegu akt i nie ułatwi orientacji w wypadkach poszukiwania spraw, w których składane były skargi. Warto wskazać, że obowiązek odnotowywania symboli „Sk” i „Sk/I”, o jakim mowa w § 82 zarządzenia, nie zawsze jest respektowany.

Podstawową zasadą wynikającą w zakresie przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków z Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, jest pełne podporządkowanie

obowiązującym przepisom działu VIII k.p.a. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (§ 318). Z poszanowaniem wymienionych przepisów Regulamin ustala zasadę, że skargę na czynności lub zachowanie prokuratora lub innego pracownika prokuratury rozpatruje jego przełożony (§ 319). Przepis ten musi być odczytywany w kontekście wszystkich przepisów obowiązujących w prokuraturze i wyjaśniających pojęcie przełożonego. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy przepis definiujący pojęcie prokuratora przełożonego w art. 17 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r., Nr 21, poz. 206) oraz wyjaśniające to pojęcie przepisy § 14 i 15 oraz § 18, 19 i 20 Regulaminu w.u.p.j.o.p. Przypomnieć nadto należy również przepis § 3 tego regulaminu wskazujący, że uprawnienia przełożonych służą także ich zastępcom. W kontekście rozważań dotyczących przełożonego należy wskazać, że nie ulega wątpliwości, iż wynikające z art. 8 ustawy o prokuraturze uprawnienie przełożonego, co do możliwości wydania polecenia odnoszącego się do treści czynności procesowej, ma zastosowanie także w postępowaniu w sprawach skarg. W przepisie art. 8 chodzi bowiem o treść czynności rozumianej jako element procedowania w każdej formie. Postępowanie w sprawach skarg, w następstwie normy art. 2 k.p.a., jest także elementem takiego procedowania.

Bardzo wyraźnie zaznaczone zostało w Regulaminie pierwszeństwo postępowania procesowego nad postępowaniem w sprawach skarg. Z § 320 wynika, że nie należy traktować jako skarg pism lub zgłoszeń ustnych, które dotyczą zakresu działania prokuratora w postępowaniu karnym w konkretnej sprawie i podlegają załatwieniu według przepisów tego postępowania. Nie dotyczy to pism i zgłoszeń ustnych, w których poza elementami podlegającymi załatwieniu w określonym postępowaniu, znajdują się zarzuty dotyczące nienoszących cech przestępstwa niedopełnienia obowiązków, przekroczenia uprawnień lub uchybienia godności urzędu przez prokuratora lub innego pracownika prokuratury. W takich sytuacjach należy te pisma lub odniesienia traktować jako skargi, do których załatwienia właściwy jest przełożony (§ 321). W większości wypadków wiązać się to będzie z koniecznością dokonania odpisu skargi.

W tym miejscu należy przypomnieć o treści § 201¹ Regulaminu w.u.p.j.o.p., nie zawsze rozumianej właściwie. Z treści tego przepisu wynika, że nie dotyczy on skarg ani doniesień w sprawach karnych, lecz innych środków prawnych składanych w postępowaniu karnym, dla których złożenia upłynął termin lub brak jest podstaw do ich uwzględnienia. Sposób postępowania z tymi pismami, zalecany w § 201¹, pozwala na uniknięcie pomyłek w ich prawidłowym kwalifikowaniu. Każdorazowo bowiem pismo musi być przekazane prokuratorowi nadrzędnemu, który decyduje o sposobie jego potraktowania.

Wracając do § 320, należy wskazać, że jednoznacznie zakazuje on traktowania jako skarg pism, które skargami nie są. Zawiera przy tym niewyraźny wprost postulat szczególnej ostrożności przy odczytywaniu intencji osoby kierującej pismo lub żalącej się ustnie, co do charakteru tych pretensji. Nie wszystko bowiem co nazwano doniesieniem o przestępstwie popełnionym przez prokuratora lub innego pracownika prokuratury takie doniesienie stanowi. Przyjmowanie, że sam fakt złożenia aktu oskarżenia lub nieuwzględnienie zażalenia może być podstawą wszczęcia postępowania przygotowawczego na skutek złożenia pisma lub ustnego zawiadomienia, w których treści składający dopatruje się w tym przestępstwa, nie wskazując uprawdopodobniających popełnienie przestępstwa okoliczności, jest trudne do zaakceptowania. Prawidłowe rozumienie § 201¹ oraz właściwe rozumienie czym jest skarga w działaniach prokuratury, pozwala na uniknięcie wszelkich wątpliwości i właściwe zakwalifikowanie pisma jako doniesienia lub skargi. Oczywiście przestępstwem jest oskarżenie osoby niewinnej ze świadomością jej niewinności. Przestępstwem jest niewątpliwie także świadome zatajenie przez prokuratora dowodów winy podejrzanego lub osoby podejrzaney i umorzenie postępowania. Przestępstwem jest każde przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku przez funkcjonariusza publicznego i działanie tym przez niego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Nie może to jednak oznaczać konieczności wyjaśniania każdego pisma zatytułowanego jako doniesienie o przestępstwie pod kątem popełnienia przestępstwa przez prokuratora czy sędziego. Prowadziłoby to do funkcjonowania trudnej do zniesienia w wykonywaniu tych zawodów zasady powszechnej nieufności. Nie może jednak prowadzić także do traktowania sędziów lub prokuratorów inaczej niż pozostałych obywateli i innego określania wobec nich progu uprawdopodobnienia popełnienia przestępstwa. Potrzeba rozważa nakazuje zatem zbadanie, czy skarżącemu w takich sytuacjach nie chodzi o niestanowiące przestępstwa elementy zachowania, o jakich mowa w art. 227 k.p.a., albo o ewentualne przewinienie służbowe, karane tylko w postępowaniu dyscyplinarnym. Wagę § 320 Regulaminu w.u.p.j.o.p. trudno przecenić.

Przechodząc do dalszych przepisów tego aktu, stwierdzić należy, że nie do końca przemyślana treść § 322 nie oznacza wstrzymywania się z wykonaniem odpisu skargi i przekazaniem go innemu organowi, także właściwemu do jej załatwienia, do czasu rozpatrzenia jej i załatwienia w prokuraturze w ramach jej właściwości. W takiej sytuacji należy niezwłocznie przekazać odpis innemu organowi, przystępując jednocześnie do rozpatrzenia skargi we własnym zakresie.

Regulamin, zgodnie z przepisami k.p.a. i rozporządzenia wykonawczego, nakazuje sporządzenie protokołu z przyjęcia ustnie składanej skargi. Wyrażenie jednak wskazuje, że nie ma takiego obowiązku, gdy z ustnego zgłosze-

nia nie wynika potrzeba podjęcia czynności przez prokuraturę w jakiegokolwiek formie. W takiej sytuacji można poprzestać na ustnym poinformowaniu skarżącego o organie właściwym do przyjęcia skargi lub o przysługujących mu środkach prawnych, do których realizacji nie jest właściwa prokuratura (§ 233). Wydaje się, że w takiej sytuacji formą udokumentowania przeprowadzenia rozmowy nie będącej przyjęciem skargi może być notatka sporządzona dla potrzeb służbowych.

W ślad za przepisami k.p.a. i rozporządzenia Rady Ministrów § 324 zezwala na pozostawienie bez biegu skarg ponawianych w sprawach całkowicie wyjaśnionych. Nakazuje jednak zawiadomić skarżącego o podtrzymaniu zajętego stanowiska i poinformować go, że niewskazanie w kolejnych pismach nowych okoliczności spowoduje pozostawienie ich bez biegu. W świetle tej regulacji nie jest zatem możliwe pozostawienie bez biegu pierwszego złożonego ponownie pisma nie zawierającego żadnych nowych okoliczności w sprawie już całkowicie wyjaśnionej. Można tak postąpić dopiero z kolejnym, pod warunkiem zawiadomienia, o jakim w tym przepisie mowa.

Ponadto, ważne z punktu widzenia problematyki skarg i wniosków regulacje znajdują się w § 27, 32, 33 oraz 59. W § 27 zawarto zalecenie bezzwłoczności w wysłaniu zawiadomienia o odmowie lub częściowej odmowie uwzględnienia prośby, wniosku lub skargi wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o przysługujących uprawnieniach. Nie ulega wątpliwości uniwersalny charakter tego przepisu i jego zastosowanie także do skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII k.p.a. Jego treść jest w tym zakresie w pełni zgodna z treścią art. 238 k.p.a., zostały w nim bowiem zawarte wszystkie elementy przepisu ustawowego. Dodatkowa treść zobowiązująca została zawarta w ust. 2 § 27, nakazującym rozważenie potrzeby udzielenia skarżącemu pomocy prawnej bezpośrednio przez prokuratora lub zainteresowanie właściwej instytucji potrzebą udzielenia takiej pomocy.

W § 33 przypomniano ogólnie o obowiązku wynikającym z art. 253 k.p.a. i § 3 ust. 2 omawianego rozporządzenia Rady Ministrów, wskazując jednocześnie, że na tablicy ogłoszeń, poza informacjami o dniach i godzinach przyjmowania interesantów we własnej jednostce, musi znajdować się także informacja o dniach i godzinach przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków przez kierowników jednostki wyższego stopnia.

Zawierający kryteria ocen wizytacyjnych § 59 nakazuje w ust. 3 uwzględnić przy formułowaniu ogólnej oceny kontrolowanej jednostki liczbę oraz zasadność skarg na prokuratorów i pracowników administracyjnych prokuratury. Lektura sprawozdań wizytacyjnych jednostek różnych szczebli nie zawsze pozwala dostrzec, że ten przepis jest respektowany.

Jak wiadomo, aktualnie trwają prace nad zmianami w Regulaminie. W upowszechnionych dotychczas przez Ministerstwo Sprawiedliwości infor-

macjach o zmianach, nie znalazły się takie, które – jako dotyczące skarg i wniosków – należałoby uwzględnić w treści niniejszego opracowania.

VII. Podsumowując, należy przypomnieć, że postępowanie w sprawach skarg i wniosków zostało wdrożone na początku lat pięćdziesiątych jako system funkcjonujący poza Konstytucją i ustawami wokół pojęcia „skargi i wnioski” i miało do spełnienia także cel propagandowy. Weszło następnie do systemu prawa jako surogat kontroli sądowej nad postępowaniem administracyjnym. Przetrwowało później, już tylko z niewielkimi zmianami, mimo wprowadzenia skargi do sądu na decyzje administracyjne, powołania Rzecznika Praw Obywatelskich i wprowadzenia wielu innych instytucji prawnych urealnających ochronę praw obywateli⁷. Funkcjonuje obecnie, mimo istotnego zawężenia pola pierwotnie zamierzonych zastosowań i angażuje poważne, nie zawsze produktywne wysiłki aparatu urzędniczego i funkcjonariuszy państwa.

Skargi i wnioski są załatwiane zgodnie z art. 2 k.p.a. w dodatkowym postępowaniu, które ma charakter uproszczonego postępowania jednoinstancyjnego, ustalonego w dziale VIII. Postępowanie to nie kończy się w sposób przynoszący konkretne skutki formalne dla skarżącego, z których mógłby wywodzić dla siebie korzyści prawne. Kończy się bowiem zawiadomieniem o załatwieniu sprawy⁸. Skoro zatem skarga nie jest oparta na uprawnieniu, i skoro jej załatwienie polega na udzieleniu odpowiedzi, to należy się zastanowić, czym jest to udzielenie odpowiedzi. Z pewnością nie jest przyznaniem uprawnienia. Można przyjąć, że jest deklaracją racji, co do okoliczności nie mogących mieć znaczenia prawnego. Dlatego należy zastanowić się nad potrzebą zmian w tym systemie i nad jego efektywnością – w sensie korzyści wynikających z jego funkcjonowania dla rzeczywistej poprawy działania organów państwa i ich działania w kontaktach z obywatelami.

Mimo powyższych wątpliwości i będących ich następstwem postulatów, co do potrzeby zmian w prawie, nie można nie zgodzić się z wyrażanymi poglądami o konieczności ścisłego respektowania przepisów obowiązującego prawa. Dział VIII k.p.a. realizuje art. 63 Konstytucji⁹. Nie wydaje się przy tym, aby można było przyjmować, że postępowanie w sprawach skarg nie ma już obecnie do spełnienia żadnej roli. Przy świadomości wszystkich niedoskonałości i nieprzystosowań niezbędne jest, do czasu opracowania ko-

⁷ Podobnie: M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 2), Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

⁸ W uzasadnieniu wyroku NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 1998 r., III S.A. 1636/97 (LEX nr 37138) stwierdzono: „...kończącym się czynnością materialnotechniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy”.

⁹ M.in. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 2), Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

niecznych zmian, tworzenie modelu realizacji zawartych w dziale VIII przepisów najlepiej odpowiadającego wynikającym z nich potrzebom.

Odmienności wynikające ze szczególnej problematyki skarg składanych do prokuratury i wyjątkowość zadań oraz organizacji organów, których działań skargi te dotyczą, przemawiają za przyjęciem modelu organizacyjnego przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, pozwalającego na bardziej staranną niż gdzie indziej realizację wymagań wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), przy uwzględnieniu przepisów ustawy o prokuraturze i aktów niższego rzędu dotyczących prokuratury.

Przy pełnym wykorzystaniu rozwiązań zawartych w obowiązujących przepisach, możliwe jest istotne zmniejszenie nakładów pracy związanych z przyjmowaniem, rozpoznawaniem i załatwianiem skarg. Pierwszy prowadzący do tego element organizacji pracy stanowi prawidłowe klasyfikowanie składanych w prokuraturze pism i ustnie zgłaszanych pretensji. Pozwoli ono w wielu wypadkach wyeliminować zbędne lub nieprawidłowe przekazywanie tych odniesień w obrębie prokuratury. Szczególnie dotyczy to załatwianych jako skargi, składanych po terminie lub przez osoby nieuprawnione, różnego rodzaju środków prawnych, w których treści nie ma elementów skargi określonych w art. 227 k.p.a. Dalszym jest wynikająca z art. 239 k.p.a. możliwość podtrzymania zajętego stanowiska, jeżeli ponowne skargi nie zawierają wskazania nowych okoliczności. Przy jednoczesnym uwzględnieniu, że postępowanie skargowe nie jest instancyjne, pozwoli to w wielu wypadkach ponawiania niezasadnych skarg uniknąć zbędnego ich wyjaśniania i przekazywania do jednostek nadrzędnych. Należy też wskazać rzadko wykorzystywane możliwości wynikające z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 226 k.p.a., pozwalającego pozostawić bez dalszego biegu skargę lub wniosek, których nie uzupełniono, mimo że nie zawierały niezbędnych danych dotyczących skarżącego, a przede wszystkim ich treść nie pozwalała określić przedmiotu skargi lub wniosku.

Zgodnie z art. 258 i 259 k.p.a., rozpatrywanie skarg i wniosków, podobnie jak wizytacje i lustracje, stanowi instrument kontroli i kierowania podległymi jednostkami i informacje z niego wynikające powinny być bezpośrednio wykorzystane przez Prokuraturę Krajową do tych celów. Organ sprawujący zgodnie z art. 258 k.p.a. nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem skarg i wniosków, a do takich organów należy niewątpliwie Prokurator Generalny występujący w tej roli, niezależnie od odrębnie w tym aspekcie traktowanej roli Ministra Sprawiedliwości, poza obowiązkiem nadzoru i kontroli, ma także, wynikający z art. 259 k.p.a. obowiązek dokonywania okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane jego nadzorowi. Ma też obowiązek podejmowania środków

zmierzających do usunięcia przyczyn skarg oraz pełnego wykorzystania wniosków dla polepszenia działalności poszczególnych organów.

Właściwym do rozpoznania skargi jest zgodnie z przepisami Działu VIII k.p.a. organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór (art. 229 i 258). W warunkach prokuratury oznacza to wszystkich prokuratorów położonych niższych szczebli i Prokuratora Generalnego, który jest jej naczelnym organem (art. 1 ust. 2 ustawy o prokuraturze). Zgodnie z art. 10 ustawy o prokuraturze, Prokurator Generalny może zlecać wykonanie czynności należących do zakresu działania prokuratury podległym mu prokuratorom, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie jego właściwości. Z przepisów ustawy nie wynika możliwość zlecenia takich czynności podmiotom działającym poza prokuraturą, którą stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 1 ust. 1 ustawy o prokuraturze).

Zdecydowana większość skarg, odnoszących się do działalności prokuratury, dotyczy konkretnych postępowań karnych, prowadzonych w prokuraturach różnych szczebli. Rozpoznanie skargi – w ramach obecnego porządku organizacyjnego – oznacza, w wypadku dokonywania tego w Wydziale Skarg i Wniosków, konieczność przekazywania akt do badania poza strukturę organizacyjną prokuratury, a odpowiedź na skargę, jest – zgodnie z tym porządkiem – podpisywana przez naczelnika Wydziału Skarg albo dyrektora Biura Ministra, funkcjonujących poza prokuraturą, co nie jest zgodne z przepisami ustawy o prokuraturze oraz regulaminem wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Nie odpowiada to także regułem wynikającym z działu VIII k.p.a.

Zgodnie z § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, organ rozpatrujący skargę może wydać polecenia lub podjąć inne stosowne środki, w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania. W warunkach prokuratury do wydania takiego polecenia jest uprawniony Prokurator Generalny, Zastępca Prokuratora Generalnego lub upoważniony prokurator wykonujący zadania w jednostce organizacyjnej prokuratury. Warunki te nie mogą zostać spełnione w obecnym porządku organizacyjnym, ponieważ Wydział Skarg i Wniosków i osoby podpisujące odpowiedzi na skargi znajdują się poza Prokuraturą Krajową.

Pisma składane jako skargi w Ministerstwie Sprawiedliwości, a dotyczące prokuratury, są często pismami o charakterze procesowym. Ich właściwe zakwalifikowanie i sprawne przekazanie w obrębie prokuratury przyczyni się do przyspieszenia załatwienia i wykorzystania informacji wynikających z tych pism.