

Tomasz Szewc

# Rozpatrywanie skarg powszechnych przez organizacje pozarządowe

**AUTOR**

jest doktorem habilitowanym nauk prawnych, adiunktem na Politechnice Śląskiej w Gliwicach, specjalistą z zakresu prawa samorządowego i administracyjnego.

**SŁOWA KLUCZOWE:**

organizacja pozarządowa, skarga

**DOI**

10.26368/17332265-042-2-2018-2

**ABSTRAKT**

Organizacja społeczna wykonująca zadania otrzymane od jednostek samorządu terytorialnego może być adresatem skargi wniesionej przez osobę, której interes prawny lub uprawnienie naruszyła. Postępowanie w sprawie skargi toczy się na podstawie przepisów ustaw samorządowych oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Organizacja społeczna ma obowiązek przekazać skargę do sądu administracyjnego wraz z odpowiedzią oraz ma możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub zaskarżonej czynności, a także rozpatrzenia skargi we własnym zakresie, co umożliwi jej uniknięcie postępowania sądowego. Rozpatrzenie skargi oznacza wydanie rozstrzygnięcia o treści odpowiadającej sentencji wyroku sądowego. Artykuł omawia przesłanki skargi, szczegółowy tryb postępowania i zasady wydawania rozstrzygnięć autokontrolnych.

Realizacja zadań publicznych przez organizacje samorządowe na podstawie zlecenia otrzymanego od jednostek samorządu terytorialnego stawia nowe wyzwania osobom zarządzającym podmiotami trzeciego sektora. Organizacja jest bowiem traktowana jak organ samorządowy i w tym samym trybie może być skarżona do sądu administracyjnego. Stąd niezbędnym elementem kompetencji osób zarządzających tymi podmiotami jest znajomość zasad postępowania w sprawie skarg powszechnych.

Skarga, nazywana w literaturze skargą powszechną, jest przewidzianą w prawie samorządowym instytucją zapewniającą kontrolę społeczną nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Przewidują ją wszystkie ustawy samorządowe: art. 101 i n. Ustawy o samorządzie gminnym (dalej: USG), art. 87 i n. Ustawy o samorządzie powiatowym (dalej: USP), art. 90 i n. Ustawy o samorządzie województwa (dalej: USW).

Skarga polega na tym, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone działaniem (uchwałą, zarządzeniem, inną czynnością prawną lub faktyczną, z wyłączeniem jednak decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej) lub zaniechaniem organu jednostki samorządu terytorialnego, może wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Problematyka ta w odniesieniu do funkcjonowania organizacji pozarządowych w zasadzie nie jest poruszana w literaturze, tymczasem jest to zagadnienie bardzo dla tych podmiotów istotne, gdyż w związku z postępującą prywatyza-

cją zadań publicznych biorą one w coraz szerszym zakresie udział w realizacji zadań publicznych zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego i tym samym coraz częściej będą adresatami takich skarg.

Przesądza to o konieczności znajomości zasad wnoszenia skarg, rozpoznawania ich i dalszego z nimi postępowania przez osoby zarządzające podmiotami trzeciego sektora. Ponadto z dniem 1 czerwca 2017 roku nastąpiła znaczna modyfikacja przebiegu postępowania skargowego, co stanowi kolejny asumpt do podjęcia tego tematu i przedstawienia obowiązujących regulacji.

### **Uznanie organizacji pozarządowej za organ jednostki samorządu terytorialnego**

Nie należy ulegać błędnemu wyobrażeniu, że organizacji pozarządowych kwestia ta nie dotyczy, gdyż nie są one organami jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze prawa administracyjnego organ administracji publicznej (a zatem także organ jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej) może być rozumiany dwojako:

- jest to wyłącznie podmiot tak zdefiniowany przez ustawodawcę (Rabska 1977, s. 303) – jest to teoria pozytywistyczna,
- jest to każdy podmiot mający wskazane przez doktrynę cechy (Adamiak 2006, s. 45), takie jak wyodrębnienie w ramach struktury danego podmiotu, działanie ze skutkiem dla tego podmiotu (reprezentacja) i legitymowanie się własnymi kompetencjami w wyniku powołania do realizacji norm prawa administracyjnego, które może nastąpić pierwotnie (decyzją ustawodawcy) lub wtórnie na skutek przejęcia od innego organu administracji w ramach czynności prawnej między nimi (Hauser, Niewiadomski, Wróbel [red.] 2011, s. 64) – jest to tak zwana teoria organizacyjno-przedmiotowa, oderwana od definicji ustawowej organu administracji (Jaroszyński, Zimmermann, Brzeziński 1956, s. 162).

Doktryna prawa administracyjnego w ostatnich latach stoi na stanowisku, że drugi kierunek wykładni jest właściwy, ponieważ koncepcja pozytywistyczna nie zapewnia należytej ochrony przed działaniami podejmowanymi przez inne podmioty niż organ zdefiniowany przez ustawodawcę, które otrzymały zadania publiczne do realizacji, z tego powodu, że nie podlegałyby one wtedy (nie będąc organami) nadzorowi i kontroli sprawowanych przez sądy administracyjne i inne powołane do tego jednostki (Faruga 2010, s. 56; wyrok NSA z dnia 12 lipca 2006 roku).

Śpośród wymienionych wyżej cech organu najważniejsze jest powołanie do realizacji norm prawa administracyjnego. Wyodrębnieniu organizacyjnemu przypisuje się mniejsze znaczenie (Jagielski, Wierzbowski, Wiktorowska 2005, s. 219).

Podmiot trzeciego sektora może być więc uznany za organ administracji (wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1994 roku), ponieważ obowiązujące przepi-

sy dostarczają wielu przykładów zaangażowania organizacji pozarządowych w realizację zadań publicznych. Zgodnie z art. 9 USG, art. 6 ust. 1 USP i art. 8 ust. 1 USW gminy, powiaty i województwa mogą – w celu wykonywania zadań – zawierać umowy z innymi podmiotami, także organizacjami pozarządowymi. Te ogólne zasady są doprecyzowane w wielu aktach materialnego prawa administracyjnego. Przykładem może być umowa o dofinansowanie warsztatów terapii zajęciowej, które mają na celu realizację zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Jednym z elementów organizacji warsztatu jest zatwierdzenie<sup>1</sup> przez podmiot tworzący warsztat regulaminu tego warsztatu (par. 3 ust. 3 pkt 14 rozporządzenia w sprawie warsztatów terapii zajęciowej).

Podmioty trzeciego sektora można także upoważnić do wydawania decyzji administracyjnych (art. 39 ust. 4 USG, art. 38 ust. 2 USP, art. 46 ust. 2 USW). Co prawda rozstrzygnięcia tego rodzaju są wyłączone spod zakresu działania skargi, niemniej jednak są one dowodem na to, że organizacja pozarządowa może podejmować władcze czynności z zakresu administracji publicznej.

### **Przesłanki skargi**

Żeby wniesienie skargi było możliwe i skuteczne, muszą być spełnione dwie przesłanki:

- skarżone działanie lub zaniechanie narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego,
- działania lub zaniechania dopuszczono się w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Warto jeszcze w tym miejscu podkreślić, że przedmiot skargi jest stosunkowo szeroki i obejmuje czynności zarówno prawne, jak i faktyczne, a także zaniechania. Czynność prawna to czynność konwencjonalna wywołująca skutki prawne (Ziembiński 1980, s. 161), czynność faktyczna zaś to wszelkie inne działania (zwłaszcza czynności materialno-techniczne – fizyczne, manualne), które nawet jeśli wywołują skutki prawne, to nie są one zamierzone (Stahl [red.] 2013, s. 486). Zaniechanie z kolei to brak działania wymaganego przez prawo (Nowacki, Tobor 2007, s. 38).

### **Interes prawny i uprawnienie**

Interes prawny i uprawnienie to dwie zupełnie różne kategorie. Interes prawny jest korzyścią, zyskiem chronionym w normie prawnej (Duda 2008 s. 78). Uprawnienie zaś to relacja między dwoma podmiotami, w której jeden podmiot może domagać się od drugiego określonego zachowania. Relację tę tworzy przepis prawa (Redelbach, Wronkowska, Ziembiński 1992, s. 146), co jest wyrazem uzna-

nia, że konkretne oczekiwanie jednego podmiotu względem drugiego zasługuje na ochronę. Uprawnienie jest zatem przejawem interesu prawnego. Innymi słowy, przesłanka ta jest wadliwie sformułowana i w zupełności wystarczyłoby zredagowanie jej przez wskazanie wymogu naruszenia interesu prawnego (Adamiak, Borkowski 1999, s. 321). Interes prawny można bowiem wykazać, wskazując wynikające z normy prawnej uprawnienie, obowiązek, kompetencję lub publiczne prawo podmiotowe (Szewc 2016, s. 182). Tak rozumiany interes prawny musi być indywidualny<sup>2</sup>, bezpośredni<sup>3</sup>, realny<sup>4</sup> i obiektywny<sup>5</sup>.

Należy jednak koniecznie podkreślić, że omawiana przesłanka wymaga, aby interes prawny był naruszony. Skarżący musi więc wykazać uszczerbek w interesie prawnym, to jest pogorszenie własnej sytuacji (Dolnicki [red.] 2010, s. 939; wyrok NSA z dnia 27 września 1990 roku). Warto zwrócić uwagę, że naruszenie to może wynikać również z aktów, które jeszcze nie weszły w życie, co wiąże się z pewnością naruszenia po nabyciu mocy wiążącej, jeśli zostanie ona wykazana (Szkudlarek 2006, s. 71), a także z aktów już nieobowiązujących (ponieważ mogą one znaleźć zastosowanie do sytuacji poprzedzającej uchylenie aktu – por. wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2010 roku).

### **Sprawa z zakresu administracji publicznej**

Zwrot ten – o nieostrym charakterze – budzi liczne wątpliwości w literaturze i rozbieżności w orzecznictwie (Szewc 2016, s. 126). Niemniej jednak dominuje tendencja do jak najszerszej jego interpretacji (Kisielewicz 2003, s. 58). Stąd, biorąc pod uwagę rolę samorządu terytorialnego w państwie, należy przyjąć, że podstawowym kryterium wyróżniającym sprawę z zakresu administracji publicznej powinna być realizacja zadania publicznego (Szewc 2016, s. 161; zob. także: Ochendowski 1991, s. 48).

Do cech wyróżniających zadania publiczne należy:

- narzucenie przez ustawodawcę do realizacji (Czarnow 2011, s. 48) – wykonanie zadania przez organizację pozarządową odbywa się na podstawie przekazania przez podmiot pierwotnie zobowiązany do jego realizacji,
- spoczywająca na państwie lub jednostce samorządu terytorialnego odpowiedzialność za realizację zadania (Biernat 1994, s. 29),
- realizacja zadania w interesie publicznym, ogólnym (Pakuła 2000, s. 347).

### **Postępowanie w sprawie skargi**

Wszczęcie postępowania zgodnie z opisaną poniżej procedurą wymaga jednak uprzedniej weryfikacji wniesionego żądania pod kątem wniesienia go do organizacji pozarządowej działającej jako organ jednostki samorządu terytorialnego oraz spełnienia (omówionych wyżej) przesłanek materialnoprawnych.

Procedura jest tym fragmentem regulacji skargi powszechnej, która uległa ostatnio głębokim przeobrażeniom. W dotychczasowym stanie prawnym postępowanie w sprawie skargi miało następujący przebieg:

- wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia,
- załatwienie wezwania,
- odpowiedź na wezwanie,
- wniesienie skargi,
- wstrzymanie wykonania aktu lub czynności,
- rozpatrzenie skargi we własnym zakresie przez organ, którego skarga dotyczy,
- przekazanie skargi do sądu,
- postępowanie przed sądem administracyjnym.

Ustawodawca, kształtując obecny stan prawny, zrezygnował z wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Skutkiem zmiany przepisów jest to, że osoba niezadowolona z działania lub zaniechania organizacji pozarządowej może od razu wnieść skargę, co więcej – w dowolnym czasie. Jedynie w wypadku aktów lub czynności innych niż uchwały albo zarządzenia obowiązuje cezura czasowa trzydziestu dni od chwili, gdy skarżący dowiedział się o podjęciu aktu lub o dokonaniu czynności.

To, że przepisy nie przewidują tu żadnej formy uprzedniego zawiadomienia, jaką było wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, bez wątpienia przyspiesza zaskarżanie działań administracji samorządowej. Jednocześnie nie oznacza, że skarżony organ został pozbawiony możliwości załatwienia sprawy we własnym zakresie i uniknięcia tym samym postępowania sądowego. Nadal może bowiem uwzględnić stanowisko skarżącego i rozpatrzyć skargę we własnym zakresie. Możliwość taką ma jednak tylko raz, co wymusza profesjonalizację działań i rzetelną ocenę sprawy. Wszelkie zaniedbania w tym zakresie potwierdzone skutecznością skargi pociągną za sobą konsekwencje w postaci kosztów sądowych.

### **Wniesienie skargi**

Jak wspomniano, wniesienie skargi jest możliwe w zasadzie w każdym czasie i bez wcześniejszego wezwania. Czynność ta powoduje wszczęcie postępowania przed sądem administracyjnym, co ma istotne konsekwencje dla zakresu obowiązków organizacji pozarządowej.

Skarga powinna spełniać szczególne wymagania co do treści i formy, określone w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: PPSA), ale ten aspekt postępowania nie jest istotny dla organizacji pozarządowych, ponieważ nie mogą one oceniać ich spełnienia. Otrzymawszy zatem skargę, organizacja pozarządowa powinna zwrócić uwagę na dwie sprawy: czy zawiera wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności oraz czy istnieje podstawy uwzględnienia stanowiska skarżącego.

Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności jest środkiem tak zwanej ochrony tymczasowej, mającym na celu ochronę adresata przed negatywnymi następstwami aktu lub czynności (Daniel 2012, s. 69). Warto podkreślić, że organizacja pozarządowa może wstrzymać wykonanie aktu lub czynności nie tylko na wniosek skarżącego, lecz także z własnej inicjatywy (z urzędu), aby uniknąć konsekwencji związanych z utrzymującym się stanem naruszenia sfery prawnej skarżącego (na przykład wypłaty zwiększonego odszkodowania).

Brak jest jakichkolwiek przesłanek wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Ta stosunkowo rzadko występująca w przepisach sytuacja oznacza pełną dyskrecjonalność (swobodę) w podjęciu decyzji. Należy się zatem kierować potencjalnymi skutkami uchylecia aktu lub czynności i odpowiedzialności wynikającej z utrzymującego się naruszenia interesu prawnego skarżącego (Sawuła 2008, s. 164).

### **Rozpatrzenie skargi we własnym zakresie**

Ponieważ skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego ona dotyczy, ma on możliwość zapoznawania się z zamieszczonym w niej stwierdzeniem o naruszeniu interesu prawnego oraz jego uzasadnieniem. Może być i tak, że organ podzieli stanowisko skarżącego, uznając swój błąd, i będzie chciał usunąć stan naruszenia. W konsekwencji sądowe rozpoznanie sprawy nie będzie konieczne, co niewątpliwie jest wyrazem ekonomiki procesowej. Możliwość ta nosi nazwę autokontroli (Suwaj 2014, s. 201). Warunkiem jest jednak, aby organ uwzględnił skargę w całości. Oznacza to, że musi zaakceptować całe stanowisko skarżącego – zarzuty, wnioski, podstawę prawną. Nie może więc dokonać wartościowania stanowiska skarżącego i wybrać do uwzględnienia tylko niektóre podnoszone przez niego kwestie (Tarno 2012, s. 195; wyrok WSA z dnia 30 listopada 2012 roku). Warto podkreślić, że organizacja pozarządowa działa jak sąd tylko w wypadku uwzględnienia skargi (i to w całości). Jeśli nie znajduje do tego podstaw, musi ją przekazać do sądu administracyjnego

Aby uwzględnienie skargi we własnym zakresie było możliwe, musi ona się do tego nadawać, to znaczy musi dokładnie i wyczerpująco przedstawiać stanowisko skarżącego oraz nie może zawierać uchybień wymagających wezwania do ich uzupełnienia, gdyż może to uczynić wyłącznie sąd (organ jednostki samorządu terytorialnego nie ma takiej kompetencji). Niemniej jednak nie wyklucza to zawiadomienia skarżącego o dostrzeżonych błędach oraz poinformowanie go, że ich usunięcie umożliwiłoby rozpoznanie i uwzględnienie skargi bez konieczności rozpoznania sprawy przez sąd (Szewc 2016, s. 274).

Dodatkowo, uwzględniając skargę, organ stwierdza, czy jego działanie względnie bezczynność nastąpiły z rażącym naruszeniem prawa. Musi więc wskazać naruszony przepis (Hauser, Wierzbowski [red.] 2015, s. 331) oraz ocenić stopień naruszenia.



Bardzo istotną kwestią jest zrozumienie, jakiego rodzaju działania organizacja pozarządowa może podjąć, jeśli uzna skargę za zasadną w całości i zechce ją uwzględnić. Przyjęło się stanowisko, w myśl którego organ jednostki samorządu terytorialnego zastępuje sąd administracyjny (ponieważ rozpatruje on sprawę już w trakcie postępowania sądowego), a zatem jego działania powinny być odbiciem działań sądu (wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 roku). W rezultacie wydaje on akt nazwany rozstrzygnięciem autokontrolnym, którego treść odpowiada sentencji wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę (Dolnicki 2015, s. 198).

W grę mogą wchodzić następujące rozstrzygnięcia:

- stwierdzenie nieważności (dotyczy to aktów innych niż akty prawa miejscowego podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej) w wypadku sprzeczności z prawem (jednocześnie nie upłynął rok od podjęcia aktu),
- stwierdzenie wydania aktu z naruszeniem prawa (również dotyczy to innych niż akty prawa miejscowego aktów podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej), przesłanką jest tu jednak nieistotne naruszenie prawa,
- orzeczenie o niezgodności aktu z prawem – jeżeli stwierdzenie nieważności aktu nie jest możliwe z powodu upływu więcej niż rok od jego podjęcia,
- uchylenie aktu lub stwierdzenie bezskuteczności czynności adresowanej do indywidualnie oznaczonego adresata (niebędącej jednak decyzją administracyjną). Przesłanką rozstrzygnięcia może być naruszenie prawa materialnego lub naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. W tym wypadku wydaniem rozstrzygnięcia autokontrolnego można jednocześnie rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, orzekając o uprawnieniach lub obowiązkach skarżącego (nie jest to możliwe w pozostałych rozstrzygnięciach, których następstwem jest zwykle konieczność ponownego zajęcia się określoną sprawą, na przykład opracowaniem nowego aktu).

Jeśli skarga zarzuca bezczynność, sąd może nakazać wydanie aktu lub czynności. W wypadku organu rozpoznającego skargę we własnym zakresie taka sentencja byłaby nieracjonalna, gdyż byłoby to rozstrzygnięcie ustalające sposób postępowania i adresowane do siebie samego, a nie los jakiegoś aktu czy czynności, jak w pozostałych wypadkach. Należy stąd przyjąć, że w wypadku skargi na bezczynność uwzględnienie jej nie będzie polegało na wydaniu rozstrzygnięcia autokontrolnego, lecz na podjęciu działania, którego bezczynność skarżący zarzuca (postanowienie WSA z dnia 11 czerwca 2013 roku).

### **Przekazanie skargi do sądu administracyjnego**

Niezależnie od wyniku autokontroli (uwzględnienia lub nieuwzględnienia skargi) skargę należy przekazać do sądu administracyjnego, który musi zakończyć postępowanie sądowoadministracyjne. W zależności od tego, jakie będzie stanowisko organizacji pozarządowej, sąd:



- zmieni rozstrzygnięcie autokontrolne (jeżeli uzna je za niezgodne z prawem),
- umorzy postępowanie (jeżeli rozstrzygnięcie autokontrolne było trafne),
- odrzuci skargę (jeżeli wystąpią do tego przesłanki określone w art. 58 par. 1 PPSA).

Sądem właściwym będzie tu wojewódzki sąd administracyjny, którego zakres działania obejmuje województwo, w którym organizacja pozarządowa ma siedzibę. Co istotne, przekazując skargę, należy także przygotować odpowiedź na skargę i załączyć kompletne akta sprawy. Termin na dokonanie tej czynności wynosi trzydzieści dni i decyduje tu data stempla pocztowego (czyli w tym terminie powinny być też wykonane czynności związane z rozpatrzeniem skargi we własnym zakresie). Przekroczenie terminu nie pozbawia jednak organizacji pozarządowej możliwości wysłania skargi, gdyż ma on jedynie charakter dyscyplinujący, choć uchybienie uprawnia sąd do rozpoznania sprawy na podstawie odpisu skargi oraz wymierzenia grzywny (Szewc 2016, s. 281).

Odpowiedź na skargę powinna spełniać wymagania przewidziane dla pisma procesowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym<sup>6</sup>, a także zawierać elementy umożliwiające jej pełnienie tej funkcji, czyli wskazywać, „czy i w jakim zakresie organ podziela argumentację skarżącego oraz wskazywać uzasadnienie tego stanowiska” (Szewc 2016, s. 280).

### **Przykład rozpatrzenia skargi**

Opisaną wyżej procedurę można prześledzić na przykładzie fikcyjnej organizacji pozarządowej zajmującej się prowadzeniem dziecięcej świetlicy środowiskowej jako placówki wsparcia dziennego dla dzieci. W regulaminie znajduje się postanowienie przewidujące odpłatność za pobyt dziecka w placówce (oczywiście zakładając, że wójt, wyrażając zgodę na utworzenie świetlicy, nie zauważył tego uchybienia)<sup>7</sup>. W rezultacie rodzic jednego z dzieci przebywających w świetlicy wnosi skargę na ten przepis regulaminu. Organizacja pozarządowa musi sprawdzić, czy skarga została wniesiona w terminie, a jeśli tak było – czy ją uwzględnić, czy też pozostawić rozpoznanie skargi sądowi. W opisywanym wypadku lepiej będzie uchylić sporny przepis regulaminu (właściwie dla podmiotu prowadzącego stowarzyszenie, na przykład uchwałą zarządu, jeśli taka kompetencja dla niego wynika ze statutu stowarzyszenia), niż przekazywać sprawę do sądu. Jeśli jednak organizacja pozarządowa uważa, że skarga jest bezzasadna lub wadliwie wniesiona (na przykład po terminie albo jeżeli się okazało, że skarżący nie jest uprawniony do jej wniesienia, ponieważ nie jest w rzeczywistości przedstawicielem ustawowym dziecka), musi być ona przekazana do rozpatrzenia przez sąd. Następną czynnością będzie przygotowanie odpowiedzi na skargę, ostatnią – uporządkowanie i skompletowanie akt sprawy i przekazanie ich do sądu.

Organizacja pozarządowa wykonująca zadania zlecone przez jednostkę samorządu terytorialnego będzie traktowana w obrocie prawnym jak organ takiej jednostki, a zatem adresaci dokonywanych przez nią czynności prawnych, faktycznych lub zaniechań, których się dopuszcza, są w związku z tym chronieni identycznie jak przed organem jednostki samorządu terytorialnego – za pomocą skargi powszechnej.

Wniesienie skargi do organizacji pozarządowej czyni tę organizację jednym z podmiotów postępowania skargowego, zobowiązanym co najmniej do jej przekazania do sądu administracyjnego w ciągu trzydziestu dni wraz z aktami sprawy i odpowiedzią, a uprawnionym do wstrzymania wykonania aktu lub czynności oraz do rozpatrzenia skargi we własnym zakresie. Rozpatrzenie skargi oznacza odniesienie się do stanowiska skarżącego i w razie jego akceptacji w całości prowadzi do wydania rozstrzygnięcia autokontrolnego odpowiadającego treści wyroku sądu administracyjnego.

Unikanie podjęcia tych czynności może pociągnąć za sobą grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, oraz rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny wyłącznie na podstawie odpisu skargi przesłanej do sądu przez skarżącego, co pozbawia organizację pozarządową możliwości przedstawienia swojego stanowiska. Sąd przeprowadza bowiem dowody uzupełniające z dokumentów tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Z tych powodów znajomość zasad postępowania w sprawie skargi powszechnej jest niezbędna we wszystkich organizacjach pozarządowych wykonujących zadania otrzymane od jednostek samorządu terytorialnego, a możliwość podejmowania samodzielnych decyzji (wstrzymanie wykonania, rozstrzygnięcie autokontrolne) umożliwia aktywny udział i uniknięcie postępowania sądowego oraz związanych z tym kosztów.

#### PRZYPISY

- <sup>1</sup> Przepisy nie określają, kto opracowuje taki regulamin, należy stąd wnosić, że jest to zadanie organizatora warsztatu.
- <sup>2</sup> Jest to własny, osobisty interes skarżącego, a nie innego podmiotu (Faruga 2010, s. 130; wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 roku). Nie może to być więc interes osoby trzeciej.
- <sup>3</sup> Bezpośredniość oznacza, że istnieje wprost związek między zaskarżonym działaniem lub zaniechaniem a sferą prawną danego podmiotu (Zimmermann 1997, s. 609; wyrok WSA z dnia 30 kwietnia 2008 roku), co wyklucza wniesienie skargi na przykład na podstawie naruszenia interesu wspólnoty jako całości (Dolnicki [red.] 2012, s. 644; wyrok WSA z dnia 31 maja 2004 roku).
- <sup>4</sup> Ten wymóg oznacza, że interes prawny rzeczywiście istnieje w momencie wniesienia skargi (Bandarzewski 2009, s. 534; wyrok WSA z dnia 16 lipca 2008 roku), skarga nie ma bowiem charakteru prewencyjnego (Faruga 2010, s. 134).

- <sup>5</sup> Można zatem wskazać normę prawną, z którego wynika (Smaga 2002, s. 665; wyrok WSA z dnia 26 maja 2010 roku).
- <sup>6</sup> Obejmują one oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, oznaczenie rodzaju pisma, osnowę wniosku lub oświadczenia, podpis strony lub pełnomocnika oraz wymienienie załączników.
- <sup>7</sup> Zgodnie z art. 23 ust. 2 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pobyt dziecka w placówce wsparcia dziennego jest nieodpłatny.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, Barbara. 2006. O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *Państwo i Prawo*, 11: 43–53.
- Adamiak, Barbara, Borkowski, Janusz. 1999. *Instytucje procesowe wyznaczające granice prawa do sądu*, [w:] Adam Łopatka, Andrzej Wróbel, Stefan Kiewlicz (red.), *Państwo prawa, administracja, sądownictwo: prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Bandarzewski, Kazimierz. 2009. *Wnoszenie skarg na akty organów samorządu gminnego. Uwagi do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] Jan Boć, Andrzej Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.
- Biernat, Stanisław. 1994. *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czarnow, Sławomir. 2011. Zakres i środki nadzoru nad gospodarką komunalną. *Finanse Komunalne*, 3: 47–60.
- Daniel, Paweł. 2012. *Wstrzymanie wykonania aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] Bogdan Dolnicki, Jan Paweł Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dolnicki, Bogdan (red.). 2010. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo ABC.
- Dolnicki, Bogdan (red.). 2012. *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo ABC.
- Dolnicki, Bogdan. 2015. Stwierdzenie nieważności uchwały przez radę gminy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3: 193–207.
- Duda, Andrzej. 2008. *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Faruga, Adrian. 2010. *Skarga do sądu administracyjnego z art. 101, 101a ustawy o samorządzie gminnym*, Katowice [mps pracy doktorskiej].
- Hauser, Roman, Niewiadomski, Zygmunt, Wróbel, Andrzej (red.). 2011. *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hauser, Roman; Wierzbowski, Marek (red.). 2015. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Jagielski, Jacek, Wierzbowski, Marek, Wiktorowska, Aleksandra. 2005. *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń 15–16 listopada 2005*, Toruń: Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa.
- Jaroszyński, Maurycy, Zimmermann, Marian, Brzeziński, Wacław. 1956. *Ogólne zagadnienia organizacji administracji. Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kisielewicz, Andrzej. 2003. Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego. *Samorząd Terytorialny*, 10: 56–70.
- Nowacki, Józef, Tobor, Zygmunt. 2007. *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Ochendowski, Eugeniusz. 1991. Głos do postanowienia NSA z 24 września 1990 r. (i SA 874/90) i postanowienia NSA z 27 września 1990 r. (SA/Wr 852/90). *Samorząd Terytorialny*, 4: 47–51.

- Pakuła, Andrzej. 2000. *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*. Łódź. Wrzesień 2000, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rabska, Teresa. 1977. *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] Jerzy Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
- Redelbach, Andrzej, Wronkowska, Sławomira, Ziemiński, Zygmunt. 1992. *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sawuła, Robert. 2008. Głos do uchwały NSA z 16 kwietnia 2007 r., i GPS 1/07. *Samorząd Terytorialny*, 1–2: 162–166.
- Smaga, Marcin. 2002. *Skarga z art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym jako środek ochrony praw jednostki*, [w:] Stanisław Pikulski (red.), *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej. Mierki 18–19 października 2001 r.*, Olsztyn, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Stahl, Małgorzata (red.). 2013. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Suwaj, Robert. 2014. *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Szewc, Tomasz. 2016. *Skarga powszechna w samorządzie terytorialnym*, Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Szkudlarek, Piotr. 2006. Głos do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2005 r. (II OSK 1733/04). *Samorząd Terytorialny*, 10.
- Tarno, Jan Paweł. 2012. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Ziemiński, Zygmunt. 1980. *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Zimmermann, Jan. 1997. *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] Henryk Olszewski, Bożena Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań: Wydawnictwo „Printer”.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 697, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 roku w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. 2004 Nr 63, poz. 587).

### Orzeczenia

- Wyrok NSA z dnia 27 września 1990 roku (SA/Wr 952/90).
- Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1994 roku (SA/Łd 1417/94).
- Wyrok WSA z dnia 31 maja 2004 roku (II SA/Kr 3031/03).
- Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2006 roku (II OSK 571/06).
- Wyrok WSA z dnia 30 kwietnia 2008 roku (II SA/Gd 808/07).
- Wyrok WSA z dnia 16 lipca 2008 roku (II SA/Gd 270/08).
- Wyrok WSA z dnia 26 maja 2010 roku (IV SA/Po 31/10).
- Wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2010 roku (II SA/Ol 892/10).
- Wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 roku (II OSK 2334/11).
- Wyrok WSA z dnia 30 listopada 2012 roku (II SA/Łd 722/12).
- Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 roku (II OSK 2377/14).
- Postanowienie WSA z dnia 11 czerwca 2013 roku (II SAB/Lu 188/13).