

Wojciech M. Hrynicki*

ZASADNOŚĆ WEZWAŃ W SPRAWACH NIEPODPISANYCH SKARG, WNOSKÓW I PETYCJI – PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI

Streszczenie

Artykuł podejmuje zagadnienie obligatoryjności podpisu składanego pod skargami, wnioskami i petycjami. Autor zauważa, że w świetle wykładni literalnej obowiązujących norm prawnych poza skargami i wnioskami składanymi ustnie do protokołu, skargi, wnioski i petycje składane zarówno za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, jak i w sposób tradycyjny nie wymagają podpisu wnoszącego (osoby działającej w imieniu wnoszącego). Wskazuje, że przepisy właściwe w sprawach skarg, wniosków i petycji nie przewidują możliwości wezwania wnoszącego do uzupełnienia podpisu, ani nie dają oczywistej (bezdyskusyjnej) podstawy do tego, by w tej sprawie posiłkowo stosować przepisy do podań i wezwań, właściwe dla ogólnego postępowania administracyjnego, w którym podpis jest obligatoryjny. Możliwe jest to wyłącznie przy zastosowaniu wykładni systemowej i celowościowej. Autor podkreśla, że przepisy dotyczące samych petycji nie mogą różnicować statusu wnoszącego z racji formy złożenia.

Słowa kluczowe: skargi, wnioski, petycje, wezwania, podpis

* dr Wojciech M. Hrynicki, Wydział Bezpieczeństwa i Nauk Społeczno-Prawnych Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, adres e-mail: wojciech.hrynicki@onet.pl

Wprowadzenie

Od wielu lat skargi i wnioski stanowią istotny element oddziaływania społecznego na działanie organów władzy publicznej i mają ugruntowaną tradycję w prawie polskim. Powojenna regulacja instytucji skarg i wniosków wspomniana została w Konstytucji PRL¹ (art. 73 i art. 7), a na stałe weszła do obszaru relacji z organami publicznymi poprzez dział VIII kodeksu postępowania administracyjnego² (kpa), w którym pojawiły się także petycje (choć jedynie w możliwie najogólniejszym zarysie). Z obecnie obowiązującej Konstytucji RP³ wynika, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 63). Od kilku lat również instytucja petycji, za sprawą ustawy z dnia 14 lipca 2014 roku o petycjach⁴, weszła w kanon pozaprocesowych środków prawnych dyscyplinujących podmioty władzy publicznej w wykonywanych przez nie obowiązkach oraz wpływających na ich decyzje o charakterze regulacyjno-porządkowym oraz ustrojowym.

Wymienione prawa zaliczane są do katalogu wolności i praw politycznych o charakterze uniwersalnym (przysługujących każdemu człowiekowi), obok praw do pokojowego zgromadzania się oraz zrzeszania się, w tym w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników i organizacjach pracodawców. Z kolei obok innego prawa o charakterze politycznym, tj. prawa do czynnego udziału w referendum oraz czynnego prawa wyborczego, prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby „determinuje w sposób szczególny i przesądza o możliwości realizacji aktywności osobistej obywateli w życiu społeczno-politycznym państwa”⁵. Co warto podkreślić, prawo do składania petycji, wniosków i skarg zalicza się do tej kategorii wolności i praw politycznych, które przysługują wszystkim, a zatem do tych, których realizacja nie

¹ Ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257), zwana dalej kpa.

³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1123), zwana dalej ustawą o petycjach.

⁵ B. Gronowska, w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, wyd. 11, Toruń 2006, s. 191–192.

jest związana z posiadaniem obywatelstwa polskiego, jak np. prawa dostępu do służby publicznej⁶, przynależności do partii politycznych, uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne⁷.

Skargi, wnioski i petycje należą do pozaprocesowych środków prawnych oddziaływania na podmioty władzy publicznej, których zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki. Z art. 227 kpa wynika, że przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Artykuł 241 kpa stanowi, że przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Z kolei z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach wynika, że przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Na tym tle wyraźnie można spostrzec, że pozycję skargi określa jej zdecydowanie dyscyplinujący organ władzy publicznej charakter, z kolei wniosek i petycję charakteryzuje wymiar koncepcyjno-organizacyjny.

W przypadku skargi wskazuje się na pierwiastek istotnego niezadowolenia skarżącego z działania władzy publicznej lub jego pracownika – zarówno w sprawie indywidualnej (o ile skarga nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w kpa⁸, zwłaszcza środkiem o charakterze procesowym), jak i w interesie powszechnym. Skarga stanowi „środek obrony i ochrony interesów jednostki, które nie dają podstaw do wszczęcia ogólnego ani szczególnego postępowania administracyjnego, ani też podstawy powództwa czy skargi do sądu administracyjnego”⁹. Przedmiotem skargi może być każda negatywna ocena działalności

⁶ Więcej nt. organizacji władzy publicznej: *Organizacja prawa administracji publicznej*, red. L. Zacharko, wyd. 1, Katowice 2013; E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, wyd. 1, Sosnowiec 2005, *passim*.

⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 97–98.

⁸ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. 4, Warszawa 1970, s. 305.

⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2009, s. 672.

podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz jego pracowników i funkcjonariuszy¹⁰. Istotną cechą skargi musi być zatem element krytyki działania lub jego braku ze strony przedstawiciela władzy publicznej dokonywany ze strony skarżącego, który najczęściej ma formę zarzutu. Dezaprobata działania organu publicznego lub jego pracownika może przy tym mieć zarówno wyraz pretensyjno-rozszczeniowy (wyrażający żal, urazę i wnoszący o zmianę działania), jak i nawet inkryminacyjny.

Wniosek natomiast „dotyczy ewentualnych przyszłych działań organów i ma na celu ich poprawę i usprawnienie”¹¹. W założeniu przedmiotem wniosku jest zatem „dążenie do ulepszeń, w szczególności w sferze realizacji zadań przez organy administracji publicznej”¹². „Wniosek nakierowany jest więc na przyszłość”¹³. Ma charakter „postulowany”¹⁴. „Przedmiotem wniosku mogą być zatem wszelkie sprawy, które sprzyjają optymalizacji działania administracji”¹⁵. Co ciekawe, według niektórych naukowców, „wniosek powinien zawierać pozytywną ocenę oczekiwanego zachowania organu”¹⁶. Podobny charakter ma petycja, która „stanowi takie wystąpienie, które zawiera żądanie podjęcia przez organ władzy publicznej określonego, co do treści i formy prawnej działania, które mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata”¹⁷. Jak zauważa P. Winczorek: „Celem petycji jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji; wniosek jest natomiast propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób, podjęcia decyzji, której treść wnio-

¹⁰ Postanowienie NSA z 4 kwietnia 2012 r. (I OSK 2415/11, Legalis).

¹¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 975.

¹² K. Celińska-Grzegorzczak, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 902.

¹³ E. Stefańska, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Nizyporuk, wyd. 1, Lublin 2010, s. 763.

¹⁴ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 1999, s. 89.

¹⁵ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2010, s. 491.

¹⁶ H. Knysiak-Molczyk, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 529.

¹⁷ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2015, s. 151.

skodawca sugeruje¹⁸. Oba te środki, mimo ich odrębnego uregulowania, mogą mieć podobny przedmiot i zakres ze względu na wspomniany już charakter koncepcyjno-organizacyjny.

Biorąc powyższe pod uwagę, spostrzec należy, że zarówno skargi, jak i wnioski oraz petycje charakteryzuje istotnie szeroki zakres przedmiotowy (*actionis popularis*¹⁹), co z kolei może powodować trudności nie tylko z zakwalifikowaniem danego pisma (wystąpienia) do danego typu środka, ale także z ustaleniem prawnej dopuszczalności jego wniesienia. Z jednej strony bowiem odnośne przepisy zakładają, że o tym, czy pismo jest skargą, wnioskiem czy petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222 kpa i art. 3 ustawy o petycjach). Z drugiej zaś strony, przepisy nieprecyzyjnie regulują warunki formalne, jakie mają spełnić poszczególne środki celem ich realizacji²⁰. To powoduje, że nie zawsze dla organu będzie czytelne, czy ma do czynienia z jednym ze wspomnianych trzech środków prawnych, czy też z zupełnie innym pismem (wystąpieniem), dla którego przewidziany jest odrębny tryb lub nawet brak takiego trybu. Na tym tle zwrócić uwagę należy w szczególności na kwestię rzekomego obowiązku złożenia podpisu pod skargą, wnioskiem lub petycją przez wnoszącego oraz możliwości wezwania go do uzupełnienia tego podpisu mocą przepisów kodeksu postępowania administracyjnego lub ustawy o petycjach. Przy analizie powstałej wątpliwości za dominującą metodę badawczą przyjmuje się metodę dogmatyczną, bowiem wiąże się ona z „rozwiązywaniem zadań egzegezy tekstów prawnych, tzw. prawa pisanego”²¹. Jak słusznie twierdzi F. Longchamps: „Jest to działalność myślowa, która przez wykładnię tekstów ustawowych, conceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie *quid iuris?* jak jest według prawa, co mówi prawo,

¹⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 1, Warszawa 2000, s. 86.

¹⁹ K. Popik-Choraży, w: *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, wyd. 1, Warszawa 2011, s. 289.

²⁰ Na przykład pogląd obligatoryjności wzmiankowania kodu pocztowego w adresie wnoszącego skargę, wniosek lub petycję zdaje się przemawiać za jego krytyką w sytuacji, kiedy organ ma do czynienia z niepowtarzalną nazwą miejscowości, w wyniku czego brak wskazania kodu pocztowego nie stanowi przeszkody uniemożliwiającej korespondencję, np.: Katowice, Wrocław, Koszalin, Gliwice, Gdynia, Sandomierz, Częstochowa, Bielsko-Biała, Łomża, Słupsk, Myszków. Niewskazanie w takich przypadkach kodu pocztowego może jedynie opóźnić korespondencję, ale nie sprawia, że jej prowadzenie staje się niemożliwe.

²¹ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, wyd. 1, Warszawa–Poznań 1983, s. 43.

jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach”²².

Sporna obligatoryjność podpisu pod skargą, wnioskiem i petycją a możliwość wezwania wnoszącego w celu jego uzupełnienia

Przepisy działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego w temacie wymogów formalnych dla skarg i wniosków uszczegółowione zostały rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku²³. Z § 6 wspomnianego rozporządzenia RM wynikają elementy składowe skargi lub wniosku wnoszonych ustnie do protokołu, pośród których jest podpis wnoszącego (§ 6 ust. 1). Jednak w przypadku skarg wnoszonych w innej formie (tradycyjnie pisemnie, pocztą elektroniczną, faksem, telegraficznie) ustawodawca nie wzmiankuje obligatoryjności podpisania skargi lub wniosku, ograniczając się właściwie do wskazania jako koniecznych danych identyfikujących wnoszącego (imię, nazwisko, nazwa) oraz jego adresu, a także czytelności przedmiotu wnoszonego środka. Przy czym niewskazanie danych identyfikujących wnoszącego lub adresu skutkuje pozostawieniem skargi lub wniosku bez rozpoznania (§ 8 ust. 1 rozporządzenia RM)²⁴, a niewskazanie czytelnego przedmiotu skargi lub wniosku obliuguje organ władzy publicznej do próby jego ustalenia poprzez stosowne wezwanie i dopiero w razie niemożności jego ustalenia w ten sposób – do pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpoznania (§ 8 ust. 2 rozporządzenia RM). Dokonując wykładni literalnej wspomnianych przepisów, można dojść do wniosku, że zarówno skarga, jak i wniosek (o ile nie są składane ustnie do protokołu) nie wymagają podpisu wnoszącego, niezależnie od tego, czy składane są tradycyjnie na piśmie za pośrednictwem okienka podawczego właściwego organu, czy operatora pocztowego, czy też za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (e-mailem), faksem, telegrafem.

Z kolei z art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach wynika, że petycja powinna zawierać oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, wskazanie jego miejsca zamiesz-

²² F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, wyd. 1, Wrocław 1968, s. 8.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46), zwane dalej rozporządzeniem RM.

²⁴ Należy wspomnieć, że w literaturze wzmiankuje się, że jeżeli organ posiada już w swoich zasobach adres skarżącego (wnioskodawcy), powinien on z niego korzystać i nie pozostawiać bez rozpoznania skargi (wniosku) dotkniętego taką wadą. Tak: S. Gajewski, A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 129. Choć sporne wydaje się tutaj powoływanie się na art. 8 kpa, którego *de facto* nie stosuje się do działu VIII kpa.

kania lub siedziby oraz adresu do korespondencji, oznaczenie adresata petycji oraz wskazanie przedmiotu petycji. Z art. 4 ust. 4 ustawy o petycjach wynika, że petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję. W końcu z ust. 5 wspomnianego artykułu wynika, że petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję. Nadto z art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach wynikają przyczyny pozostawienia petycji bez rozpoznania (brak oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję lub wskazania miejsca zamieszkania lub siedziby) oraz obligujące organ władzy publicznej do wezwania wnoszącego petycję w celu uzupełnienia danych (oznaczenie adresata petycji i przedmiotu petycji) przed pozostawieniem bez rozpoznania. Posiłkując się zatem wykładnią literalną art. 4 ust. 4 i 5 ustawy o petycjach, można wnioskować, że podobnie jak skarga i wniosek, również petycja nie wymaga podpisu składającego lub składających petycję. Tylko szersza wykładnia systemowa mogłaby skłonić interpretatora do konkluzji, że tak jak wszystkie pisma (podania) wnoszone do organu administracji publicznej, tak skargi, wnioski i petycje powinny być przez wnoszącego podpisane, ale jednocześnie interpretator ten pamiętać musi, że po pierwsze prawo składania skarg, wniosków i petycji należy do istotnych praw człowieka, a po drugie organ władzy publicznej musi działać nie tylko na podstawie, ale i w granicach prawa.

Jak wspomniano, w przypadku skargi lub wniosku (poza tymi składanymi ustnie do protokołu) ustawodawca w ogóle nie artykułuje potrzeby podpisywania tych środków prawnych. Z kolei w przypadku petycji składanych pisemnie wzmiankuje, że „powinna” ona być podpisana (art. 4 ust. 4 ustawy o petycjach). To z kolei skłania do wniosku, że ustawodawca owszem preferuje petycje podpisane, ale jednocześnie nie nakłada kategorycznego obowiązku podpisywania petycji. Gdyby obligował do podpisywania petycji, nie użyłby w konstrukcji przepisu czasownika „powinno się” o wymiarze bardziej postulatycznym czy nawet dysjunktywnym, a raczej zredagowałby ten przepis w sposób imperatywny typu „petycja jest podpisywana”, „petycja musi być opatrzona podpisem” itp. Zwłaszcza że użycie w języku polskim czasownika „powinno się”, jak i rzeczownika „powinność” na ogół utożsamiane jest z obowiązkiem o charakterze moralnym²⁵, czyli

²⁵ *Mały słownik języka polskiego*, red. E Sobol, wyd. 11, Warszawa 1994, s. 690–691.

nieegzekwowalnym, pozaprawnym, niewymuszalnym; coś, co „należy” robić, „trzeba”, ale jak się tego nie robi, nie ponosi się konsekwencji prawnych, a raczej jedynie pozaprawne. Nie powinno konstruować się norm prawnych obligujących do jakiegoś działania (zaniechania) z użyciem czasownika „powinno się”. Gdyby z użyciem czasownika „powinno się” były redagowane np. przepisy podatkowe czy karne, trzeba byłoby za każdym razem rozważać obligatoryjność ich stosowania. Współczesne rozumienie czasownika „powinno się” bliższe jest czasownikowi „móc” aniżeli „musieć”. A zatem w tym miejscu nie można bezkrytycznie zgodzić się z twierdzeniem, że „własnoręczny podpis pod petycją jest wymagany dla ważności petycji”²⁶. Posiłkując się bowiem wykładnią literalną przepisów ustawy o petycjach, trzeba poprzestać jedynie na nieegzekwowalnej powinności tego podpisu. Jedynie stosowanie wykładni systemowej mogłoby pozwolić na wniosek, że petycja, jak i wszystkie inne pisma (podania) składane w organach administracji publicznej wymagają podpisania, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę art. 63 § 3 kpa, który również posilkuje się czasownikiem „powinno się” dla podpisania podań wnoszonych pisemnie. Przyjęcie zatem tej systemowej wykładni skłaniałoby do konkluzji, że petycje, podobnie jak podania w rozumieniu art. 63 § 1 kpa i pomimo użycia czasownika „powinno się”, muszą być podpisane dla ich ważności.

Nadto z art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach wynika, że z kolei petycja wnoszona za pośrednictwem poczty elektronicznej może być opatrzona jedynie kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zatem ustawodawca poprzez użycie w przepisie prawa czasownika „móc” daje już pełną (bezdyskusyjną) swobodę dodawania podpisu elektronicznego do petycji składanej elektronicznie i nie uzależnia ważności petycji składanej w tej formie od jego dołączenia. „Ustawodawca posłużył się wyrazem «może» względem opatrzenia petycji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej bezpiecznym podpisem elektronicznym, a zatem nie jest to element obowiązkowy do tego, aby nadać petycji bieg”²⁷.

Na bazie tych ustaleń należy rozpocząć dyskusję, czy faktycznie skargi i wnioski, jak i petycje nie muszą być podpisane przez wnoszące je osoby (podmioty) i następnie sprawdzić, czy teza ta jest właściwa w kontekście ewentualnej możliwości wezwania wnoszącego do uzupełnienia podpisu oraz innych argumentów. W tym celu rozważania należy podzielić na kilka zasadniczych wątków:

1. Czy możliwe jest wezwanie wnoszącego skargę lub wniosek na podstawie przepisów ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku.

²⁶ S. Gajewski, A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 156.

²⁷ *Ibidem*, s. 157.

2. Czy możliwe jest wezwanie wnoszącego skargę lub wniosek na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego.
3. Czy możliwe jest wezwanie wnoszącego petycję na podstawie ustawy o petycjach.
4. Czy możliwe jest wezwanie wnoszącego petycję na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego.
5. Czy ustawodawca różnicował pozycję prawną petycji składanych tradycyjnie pisemnie i za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

Na wstępie należy przypomnieć, że wezwanie w postępowaniu administracyjnym ma charakter czynności materialno-technicznej i stosowane jest do wywołania określonych skutków przewidzianych przepisami prawa administracyjnego. Zgodnie z poglądem sądu, wezwanie jest czynnością organu administracji publicznej o charakterze technicznym, wywołującym skutki prawne przez fakty²⁸. „Wezwanie stanowi nakaz wzięcia udziału w podejmowanych czynnościach procesowych albo złożenia wyjaśnień lub zeznań, pod rygorem zastosowania wobec osoby wezwanej środków przymusu”²⁹. Ustawodawca w przepisach dotyczących wezwań przyjął „regułę minimalizacji uciążliwości związanych ze stawiennictwem uczestników toczącego się postępowania”³⁰. „Przepisy dotyczące wzywania osób do czynności procesowych w postępowaniu zostały skonstruowane na podstawie trzech zasad: 1) jawności celu wezwania, 2) ekonomii procesowej, 3) zachowania względów wobec osób wzywanych”³¹. Zatem wezwanie powinno być stosowane w niezbędnym zakresie celem załatwienia określonej sprawy, osoba wzywana musi wiedzieć, w jakim celu i w jakim charakterze jest wezwana, oraz mieć świadomość możliwości relatywnego działania w związku z wezwaniem w zależności od statusu posiadanego w danym postępowaniu. Wezwanie jest zatem czynnością procesową organu administracji publicznej, której istotą jest „nakazanie osobom, do których wezwanie zostało skierowane, wzięcia udziału w podejmowanych czynnościach procesowych albo złożenia wyjaśnień lub zeznań”³².

²⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 grudnia 2008 r., I SA/Bd 553/08, Legalis.

²⁹ R. Kędziora, w: *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, s. 135.

³⁰ L. Żukowski, w: *Postępowanie administracyjne*, red. L. Żukowski, R. Sawuła, wyd. 3, Rzeszów–Przemysł 2012, s. 142–143.

³¹ K. Sobieralski, w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. 3, red. M. Miemiec, M. Ofiarska, K. Sobieralski, Warszawa 2014, s. 77.

³² A. Gołęba, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, s. 219.

Przytoczone poglądy dotyczące wezwań, słuszne zresztą, odnoszą się głównie do podejmowanych czynności w administracyjnym postępowaniu ogólnym. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków ma charakter postępowania uproszczonego, w którym obowiązuje „zasada ograniczonego formalizmu”³³. Przejawem tego jest uregulowanie problematyki wezwań w sprawie skarg i wniosków odrębnie, co ma miejsce w przepisach ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku. Jak też wspomniano, § 8 rozporządzenia RM dopuszcza wyłącznie jeden przypadek wezwania wnoszącego skargę lub wniosek przez organ rozpatrujący, którym jest nieczytelność przedmiotu skargi lub wniosku. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia RM, jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania. Nie ma przy tym znaczenia, czy skarga wpływa drogą tradycyjną (przez okienko podawcze lub za pośrednictwem operatora pocztowego), czy inną drogą, w tym w szczególności za pośrednictwem poczty elektronicznej. Poza wymienionym przepisem normodawca nie przewidział innego przypadku wezwania skarżącego lub wnioskodawcy do uzupełnienia lub wyjaśnienia kwestii związanych ze skargą lub wnioskiem, w tym braku podpisu skarżącego lub wnioskodawcy³⁴. Rozporządzenie RM we wspomnianym § 8 ust. 2 nie wzmiankuje innych przypadków możliwości wezwania wnoszącego skargę lub wniosek, w tym także w sytuacji braku pełnych danych identyfikacyjnych lub adresu. Zatem przyjąć należy, że ustawodawca nie dopuszcza na podstawie rozporządzenia RM wezwania w sprawie braku podpisu złożonego w skardze lub wniosku, a to z kolei koresponduje ze wspomnianą wyżej literalną wykładnią przepisów, zgodnie z którą ani skarga, ani wniosek nie muszą być podpisane przez skarżącego lub wnioskodawcę.

W tym stanie rzeczy należy zastanowić się, czy możliwe jest wezwanie wnoszącego skargę lub wniosek na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, skoro kwestia skarg i wniosków jest regulowana tym aktem prawnym. Nie można bowiem zgodzić się z tym, że przepisy o skargach i wnioskach są na tyle autonomiczne w sferze procesowego prawa administracyjnego,

³³ *Ibidem*.

³⁴ Co ciekawe, organ rozpatrujący skargę lub wniosek może natomiast zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień, które umożliwiłyby rozpatrzenie skargi lub wniosku (§ 9 rozporządzenia RM).

by wrywać je z wnioskowań dotyczących pism (podań) składanych w organach administracji publicznej. Dokonując jednak analizy przepisów działu VIII kpa, należy zauważyć, że spośród nich jedynie art. 237 § 4 odwołuje się do innej części kpa – w tym przypadku do art. 36–38 (dotyczących czynności podejmowanych w związku z niedotrzymaniem terminów załatwiania spraw). Zgodnie ze wskazanym art. 237 § 4 kpa, w razie niezałatwienia skargi niezwłocznie, nie później niż w ciągu miesiąca, stosuje się przepisy art. 36–38. Zatem wzmiankowany art. 237 § 4 „skorelowany jest z przepisami postępowania jurysdykcyjnego administracyjnego, określającymi terminy załatwienia sprawy i sposoby zwalczania bezczynności organów”³⁵. Jednak, co najważniejsze, żaden inny przepis działu VIII kpa nie odwołuje się do innych przepisów tego aktu prawnego, w szczególności do przepisów uprawniających organ władzy publicznej do wzywania wnoszącego pismo (wystąpienie).

W tym miejscu należy przypomnieć, że kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza wezwanie na podstawie art. 50 § 1 oraz art. 64 § 2. Pierwszy z tych przepisów stosowany jest w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 50 § 1 kpa, organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonania czynności urzędowych. Wydaje się, że nawet jeśli organ właściwy do rozpoznania skargi (wniosku) uznałby podpis wnoszącego za niezbędny do przeprowadzenia postępowania skargowego (wnioskowego), przepis art. 50 § 1 kpa nie mógłby być właściwy do wezwania w sprawie rzekomo brakującego podpisu, bowiem teoretycznie należałoby założyć, że takie postępowanie, mimo braku tego podpisu, już się toczy. Należy podkreślić bowiem, że wezwanie na podstawie art. 50 kpa jest klasyczną formą „instytucji o charakterze technicznym”³⁶ i „może być stosowane wyłącznie w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego”³⁷. Nadto, co też istotne, „organ może skorzystać z instytucji wezwania strony dopiero w sytuacji, gdy w inny sposób nie uda się w postępowaniu dokonać wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz gdy pozostaną niewyjaśnione elementy sprawy,

³⁵ A. Matan, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, t. II, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, s. 500.

³⁶ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 1, Wrocław 2005, s. 68.

³⁷ P. Wajda, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 329.

niezbędne do prawidłowego jej rozstrzygnięcia”³⁸. Zatem art. 50 § 1 kpa, nawet gdyby mógł być stosowany do skarg i wniosków, nie byłby właściwy w kwestii braku podpisu wnoszącego skargę lub wniosek. Tym niemniej niemożność jego stosowania w tym obszarze przede wszystkim wynika z braku stosownego odwołania, które powinno być zawarte w przepisach działu VIII kpa.

Z kolei zgodnie z art. 64 § 2 kpa, jeżeli podanie nie spełnia wymogów przewidzianych przepisami prawa, innych jak adres wnoszącego, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Aby móc zastosować przytoczony art. 64 § 2 kpa do wezwań w sprawie braku podpisu w skardze lub wniosku, należałoby nie tylko nie zauważyć (podobnie jak w przypadku art. 50 § 1 kpa) braku stosownego odwołania w dziale VIII kpa, ale założyć, że skarga lub wniosek stanowi rodzaj podania, a te spośród typów podań nie są wymienione w art. 63 § 1 kpa. Tutaj na marginesie należy wspomnieć, że choć wyliczenie typów podań w art. 63 § 1 kpa nie ma charakteru enumeratywnego, zgodzić się trzeba z twierdzeniem, że podaniem, w rozumieniu przytoczonego przepisu, „są wszelkiego rodzaju oświadczenia stron oraz innych uczestników postępowania, składane organowi administracji prowadzącemu postępowanie”³⁹. Tego typu oświadczeniami, ze względu na swój charakter oraz cel, nie są skargi i wnioski. Przynajmniej nie powinny być tak traktowane. W końcu odwołać należy się do niewzmiankowania obowiązkowego podpisania skargi lub wniosku, co wyżej wskazano na bazie wykładni literalnej, a co za tym idzie, „organ nie może żądać od strony spełnienia innych wymagań, nawet jeżeli ich spełnienie byłoby pożądane dla rozstrzygnięcia sprawy”⁴⁰. W przeciwnym razie gdyby uznać, że podpis jest niezbędny dla ważności wniesionej skargi lub wniosku, i gdyby przyjąć dopuszczalność zastosowania wezwania na podstawie art. 64 § 2 kpa w celu uzupełnienia tego podpisu, należałoby konsekwentnie przyjąć, że niezuzupełnienie podpisu, mimo wezwania, uprawniałoby organ do pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia. W związku z tym, przyjmując wykładnię literalną, należałoby wstępnie konkludować, że żaden z przepisów działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego nie

³⁸ R. Hauser, w: *Państwo prawa, administracja, sądownictwo: prace dedykowane Prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, wyd. 1, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999, s. 326.

³⁹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa-Poznań 1992, s. 158–159.

⁴⁰ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 205.

daje organowi rozpatrującemu skargę lub wniosek kompetencji do stosowania przepisów regulujących wezwania w postępowaniu administracyjnym ogólnym (art. 50 § 1 albo art. 64 § 2 kpa) w ramach uproszczonego postępowania skargowego (wnioskowego). To z kolei daje asumpt do dyskusyjnego twierdzenia, że żaden podpis pod skargą lub wnioskiem, niezależnie od sposobu ich wniesienia, nie jest przepisami prawa wymagany i występuje potrzeba stosowania wykładni systemowej dla założenia obowiązkowego podpisywania skarg i wniosków.

Przechodząc na grunt petycji, należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach, wnoszącego petycję można wezwać do jej uzupełnienia jeśli: 1) nie została złożona w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej, 2) nie oznaczono adresata petycji, 3) nie wskazano przedmiotu petycji, 4) nie oznaczono danych podmiotu trzeciego, w interesie którego petycja jest składana, 5) nie dołączono zgody osoby trzeciej, w interesie której petycja jest składana, na złożenie petycji. W tych przewidzianych prawem przypadkach podmiot właściwy do rozpoznania petycji wzywa, w terminie trzydziestu dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie czternastu dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona. Posiłkując się wykładnią literalną, należy przyjąć, że wskazane w art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach przyczyny obligujące organ rozpatrujący petycję do wezwania wnoszącego petycję zostały wyliczone enumeratywnie, a co za tym idzie, ustawodawca nie przewidział możliwości wezwania podmiotu wnoszącego petycję o uzupełnienie podpisu (w art. 7 ust. 2 nie powołuje art. 4. ust. 4 ustawy o petycjach jako przyczyny obligującej do wezwania).

Jak słusznie twierdzi E. Wójcicka, braki formalne w petycji można podzielić na nieusuwalne i usuwalne. „Do tych pierwszych zalicza się braki w oznaczeniu podmiotu wnoszącego petycję (petycje anonimowe) oraz niewskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji⁴¹. Z kolei braki usuwalne związane są z sytuacjami przewidzianymi enumeratywnie w art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach. Brak podpisu pod petycją nie jest uznany ani za brak nieusuwalny, ani za brak usuwalny. Innymi słowy ustawodawca nie przewidział możliwości wezwania składającego petycję o uzupełnienie podpisu. Może wydawać się zatem, że usuwalne braki formalne petycji wskazane zostały przez ustawodawcę precyzyjnie, co z kolei pozwala na dyskusyjne stwierdzenie, że braku podpisu pod petycją nie stawia się w rodzaju przyczyny uprawniającej właściwy organ do wezwania wnoszącego petycję.

⁴¹ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 1, Warszawa 2015, s. 308.

W tym miejscu należy dodać, że petycji niepodpisanej nie można mylić z petycją anonimową. Ta pierwsza zawiera imię i nazwisko bądź nazwę podmiotu wnoszącego oraz stosowne dane adresowe (nie zawiera jedynie podpisu). Ta druga natomiast nie zawiera imienia i nazwiska bądź nazwy podmiotu wnoszącego oraz danych adresowych (może natomiast zawierać nawet fikcyjny, mniej lub bardziej czytelny podpis)⁴². Zatem należy rozpocząć dyskusję, czy petycja, przy zachowaniu innych formalnych wymogów, nie wymaga podpisu wnoszącej ją osoby. Pominąć należy przy tym kwestię, że sam termin do uzupełnienia petycji, zdaniem E. Wójcickiej, „jest zdecydowanie zbyt długi i niepotrzebnie przeciąga całe postępowanie”⁴³.

W końcu zastanowić się trzeba, czy do niepodpisanej petycji stosować należy posiłkowo wyżej omówione przepisy do wezwań uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 15 ustawy o petycjach. Zaznaczyć należy przy tym, że przepisy kpa do petycji można stosować wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w ustawie o petycjach (art. 15 ustawy o petycjach). „Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej rozwiązanie to trudno uznać za poprawne⁴⁴”, zwłaszcza w aspekcie § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁵. Wydaje się, że skoro większość przepisów regulujących postępowanie w sprawie petycji zawartych jest w kodeksie postępowania administracyjnego, to uchwalenie odrębnej ustawy regulującej szczerkowo prawo petycji stoi w kolizji z zasadami techniki prawodawczej. Abstrahując jednak od tej dygresji, należy zastanowić się, czy skoro ustawodawca przewidział stosowanie do petycji przepisów kpa wyłącznie w sprawach nieuregulowanych w ustawie o petycjach, a kwestia wezwań w tej ustawie została uregulowana, to czy można stosować art. 50 § 1 albo art. 64 § 2 kpa pomocniczo do wezwań w sprawie braku podpisu pod petycją. W konsekwencji tego należy podjąć dyskusję, czy kwestia wezwań w ustawie o petycjach uregulowana została kompletnie, a tym samym czy petycja w prawie polskim nie wymaga podpisu, czy posiłkowo można stosować art. 50 § 1 albo art. 64 § 2 kpa celem uzupełnienia braku formalnego petycji.

⁴² Należy wspomnieć, że petycje zawierające dane osobowe lub adresowe nieprawdziwe traktować należy jak petycje anonimowe.

⁴³ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 308.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 311.

⁴⁵ Dz.U. nr 100, poz. 908.

Wydaje się, że stosowanie art. 50 § 1 kpa do wezwania w sprawie braku podpisu w petycji ma takie same konsekwencje jak jego stosowanie w przypadku skarg i wniosków. Jednak biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o petycjach, powinna być ona podpisana, podobnie jak podanie w rozumieniu art. 63 § 1 i zgodnie z art. 63 § 3 kpa, należy rozważyć, czy nie należy stosować art. 64 § 2 kpa do wezwania w sprawie braku podpisu w petycji, jak stosuje się ten przepis w przypadku braku podpisu w podaniu (w rozumieniu art. 64 § 1 kpa). Analizując podobieństwa i różnice tych dwu instytucji, można dojść do ciekawych i dyskusyjnych wniosków. Z jednej bowiem strony zauważyć trzeba, że przyczyny wezwania w sprawie braków w petycji zostały dość szczegółowo uregulowane w art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach, w przeciwieństwie do art. 64 § 2 kpa, który bardzo ogólnie traktuje przyczyny wezwania w sprawie braków w szeroko pojętym podaniu. To w konsekwencji skłania do wniosku, że mimo użycia czasownika „powinno się”, zarówno w przypadku podpisu pod petycją, jak i podpisu pod podaniem, przepisy ustawy o petycjach nie uregulowały możliwości wezwania wnoszącego petycję w celu uzupełnienia podpisu pod nią, ale już art. 64 § 2 kpa obliguje organ administracyjny do wezwania wnoszącego podanie do uzupełnienia podpisu pod tym podaniem, bowiem ogólnie wskazuje na niespełnianie wymogów dla podania ustalonych przepisami prawa. To zatem wyraźnie różnicuje przepisy ustawy o petycjach i przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie podań. Z drugiej zaś strony art. 15 ustawy o petycjach nakazuje stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie o petycjach, co rodzi potrzebę dyskusji, czy wezwania w ustawie o petycjach zostały na tyle nie-szczegółowo uregulowane w tej ustawie, by posiłkowo stosować przepisy kpa, zwłaszcza art. 64 § 2 kpa w przypadku braku podpisu złożonego pod petycją. I tutaj posiłkując się wykładnią teleologiczną i systemową, można zgodzić się z twierdzeniem, że istnieje potrzeba posiłkowego, choć dyskusyjnego, stosowania wspomnianego art. 64 § 2 kpa w sprawie braku podpisu pod petycją.

Należy również podnieść, że racjonalny ustawodawca nie różnicowałby pozycji wnoszącego petycję za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej i w sposób tradycyjny. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach, petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej jedynie „może” być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W związku z tym, aby nie dyskryminować wnoszących petycję w sposób tradycyjny, można też zgodzić się z konkluzją, że również petycja wnoszona

w sposób tradycyjny nie musi być podpisana oraz że nie ma podstaw prawych do tego, by wnoszącego petycję niepodpisaną wezwać w celu uzupełnienia podpisu, a zatem, że nie można warunkowo stosować art. 64 § 2 kpa w celu uzupełnienia podpisu pod petycją. Na marginesie należy przypomnieć, że wezwanie w polskim prawie administracyjnym może być stosowane wyłącznie w niezbędnym zakresie dla rozstrzygnięcia sprawy lub wykonania czynności urzędowej oraz tak, by zastosowanie się do niego było jak najmniej uciążliwe dla wezwanego⁴⁶.

Podsumowanie

Rekapitułując, stwierdzić należy istotne niedoskonałości przepisów regulujących skargi, wnioski i petycje, które pozwalają na konkluzje, że te pozaprosesowe środki dyscyplinujące organy władzy publicznej nie wymagają podpisu wnoszącej je osoby (względnie osoby reprezentującej podmiot, w imieniu którego są składane), niezależnie od formy złożenia⁴⁷, a co za tym idzie, ustawodawca nie precyzuje jasno możliwości i obowiązku wzywania wnoszących w sprawie uzupełnienia podpisu w skargach, wnioskach lub petycjach. To z kolei rodzi potrzebę rozpoczęcia dyskusji nad zasadnością wzywania wnoszących skargi i wnioski, a zwłaszcza petycje – w przypadku niezłożenia przez nich podpisu pod składanymi środkami.

Z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wynika, że skargi niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania, a jeżeli z treści skargi nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego do ich wyjaśnienia lub uzupełnienia pod rygorem pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpoznania. Zarówno z cytowanego rozporządzenia RM, jak i przepisów działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika jednoznacznie, by do skarg i wniosków mogły być stosowane pomocniczo przepisy o wezwaniach w postępowaniu administracyjnym ogólnym (art. 50 § 1 albo art. 64 § 2 kpa).

Również ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach nie obliguje kategorycznie składającego petycję do złożenia pod nią podpisu. Zarówno jeśli

⁴⁶ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 1983, s. 149; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, wyd. 2, Toruń 2000, s. 105.

⁴⁷ Za wyjątkiem skarg i wniosków składanych ustnie do protokołu.

chodzi o podpis własnoręczny w przypadku petycji składanej w formie tradycyjnej, jak i kwalifikowany podpis elektroniczny w przypadku petycji składanej w formie elektronicznej. W przypadku pierwszej ustawodawca zakłada jedynie „powinność” złożenia podpisu, a w przypadku tej drugiej zaledwie możliwość. Ustawodawca nieczytelnie także ustalił możliwość wezwania wnoszącego petycję w sprawie uzupełnienia podpisu, bowiem sama kwestia wezwań w sprawie petycji została w ustawie o petycjach uregulowana bardzo szczegółowo, a co za tym idzie, co najmniej dyskusyjne wydaje się posiłkowanie w tym zakresie przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 64 § 2 kpa). Nadto racjonalny ustawodawca nie mógł założyć zróżnicowania statusu wnoszącego petycję za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej oraz w sposób tradycyjny, co dodatkowo potwierdza konieczność dyskusji nad obowiązkiem złożenia podpisu pod petycją.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2009.
- Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 1999.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 1983.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2015.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. 4, Warszawa 1970.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa–Poznań 1992.
- Jendroška J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 1, Wrocław 2005.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2011.
- Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, wyd. 1, Sosnowiec 2005.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, wyd. 3, Warszawa 2010.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2015.

- Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, wyd. 1, Lublin 2010.
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, wyd. 1, Wrocław 1968.
- Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, wyd. 11, Warszawa 1994.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, wyd. 2, Toruń 2000.
- Organizacja prawa administracji publicznej*, red. L. Zacharko, wyd. 1, Katowice 2013.
- Państwo prawa, administracja, sądownictwo: prace dedykowane Prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, wyd. 1, Warszawa 1999.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, wyd. 2, Warszawa 2008.
- Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. 3, red. M. Miemiec, M. Ofiarska, K. Sobieralski, Warszawa 2014.
- Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, wyd. 1, Warszawa 2011.
- Postępowanie administracyjne*, red. L. Żukowski, R. Sawuła, wyd. 3, Rzeszów–Przemysł 2012.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, wyd. 11, Toruń 2006.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2010.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 1, Warszawa 2000.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 1, Warszawa 2015.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, wyd. 1, Warszawa–Poznań 1983.

LEGITIMACY OF SUMMONS IN CASES OF UNSIGNED COMPLAINTS, MOTIONS AND PETITIONS – CONTRIBUTION TO DISCUSSION

Summary

The article concerns the issue of the compulsory nature of signatures affixed under complaints, motions and petitions. The author notices that in the light of the literal

interpretation of binding legal standards, apart from complaints and motions filed orally for the record, complaints, motions and petitions lodged both by means of electronic communication and in a traditional way do not require the signature of the claimant (person acting on behalf of the claimant). The author indicates that regulations concerning complaints, motions and petitions do not provide for the possibility of summoning the claimant to affix a missing signature, and do not give obvious (unquestioned) grounds to apply in such a case to motions and summons auxiliary regulations applicable to general administrative proceedings, in which a signature is obligatory. It is possible only in the case of following systematic and purposive interpretation. Finally, the author emphasises that regulations concerning petitions cannot determine the status of the claimant due to the manner of submission.

Keywords: complaints, motions, petitions, summons, signature