

Konstytucyjne prawa jednostki a administracyjne prawo procesowe

Konstytucja jako ustawa zasadnicza powinna być źródłem wszelkich praw, a jednocześnie określać kierunki i granice działań podmiotów zaangażowanych w proces legislacyjny. W polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.¹ obowiązującej od 17 października 1997 r. zostało jednostkom zagwarantowanych wiele praw, które mogą jednak być zrealizowane jedynie w oparciu o przepisy prawa administracyjnego procesowego. Wśród nich są m.in. prawo do składania skarg, wniosków czy petycji, prawo dostępu do informacji dotyczącej władzy publicznej i jej przedstawicieli, a także prawo ochrony danych osobowych. Dla podkreślenia, jak interesujące jest to zagadnienie, wystarczy wskazać, że polska procedura administracyjna w przeważającym zakresie uregulowana jest w ustawie uchwalonej w dniu 14 czerwca 1960 r.², a zatem ponad 35 lat przed przyjęciem obowiązującej obecnie Konstytucji RP. Warto uzmysłowić sobie, że przepisy procesowe, bez których niemożliwe byłoby zrealizowanie tych wymienionych powyżej konstytucyjnych praw, zostały uchwalone w zupełnie innych warunkach ustrojowych, gospodarczych, społecznych, technicznych czy nawet klimatycznych. Przy tworzeniu kodeksu z 1960 r. swoją wiedzę wykorzystywali inni prawnicy³ niż ci, którzy nadawali kształt polskiej ustawie zasadniczej z 1997 r.⁴ Członkowie powołanej zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 16 z 28 stycznia 1958 r. Komisji do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz o rozpatrywaniu skarg i zażaleń ludności tworzyli pro-

* Dr, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi, ORCID: [0000-0002-7151-002X](https://orcid.org/0000-0002-7151-002X).

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja RP.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej k.p.a.

³ Byli to m.in. S. Rozmaryn, J. Starościk, M. Jaroszyński, E. Iserzon, L. Bar, J. Litwin, W. Dawidowicz. Szerzej E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 579.

⁴ Zob. m.in. J. Zaleśny, *Tworzenie Konstytucji z 1997 roku. Przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?* „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6(143), s. 185–204. Poszczególne zagadnienia opracowywali m.in. H. Suchocka, J. Cierniewski, K.J. Działocha, St. Gebethner, J. Jaskiernia R. Mojak, P. Sarnecki, J. Trzeciński.

cedurę, zgodnie z którą postępowania miały prowadzić organy administracji państwowej w czasach, w których nie funkcjonował samorząd terytorialny nawet na jednym szczeblu⁵, a działanie organów administrujących nie było poddane choćby ograniczonej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne⁶. A jednak już od ponad 25 lat nieprzerwanie niektóre prawa polityczne i osobiste jednostki określone w art. 51, art. 54 ust. 1, art. 61 i art. 63 Konstytucji RP są realizowane dzięki regulacjom zawartym właśnie w kodeksie postępowania administracyjnego.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. stała się najdłużej w chwili obecnej obowiązującym w Polsce kodeksem, jak również jednym z najdłużej obowiązujących w państwach europejskich aktów regulujących procedurę administracyjną. Tym samym regulacja ta w najwyższym stopniu spełnia cechę trwałości mającą charakteryzować kodeksy⁷. Chociaż regulacja z 14 czerwca 1960 r. zastąpiła rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸, to jednak wiele instytucji zostało bezpośrednio przejętych z aktu uchwalonego w okresie 20-lecia międzywojennego. Zatem liczne rozwiązania procesowe, dzięki którym realizowane są współcześnie wspomniane konstytucyjne prawa jednostki, obowiązują w Polsce już od prawie 100 lat. Kodeks z 1960 r. stanowiący „dzieło dojrzałej rozważliwej politycznej i wysokiej kultury prawniczej”⁹ jeszcze przed uchwaleniem w 1997 r. Konstytucji RP wypełniał w znacznym stopniu standardy europejskie¹⁰. I jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP regulował postępowanie w sprawie skarg i wniosków. Po

⁵ Wejście w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130) oznaczało zniesienie samorządu terytorialnego w Polsce. Reaktywowano go ustawą z dnia 8 marca 1990 r., ale wówczas jedynie na poziomie gminy. Dwie kolejne jednostki samorządu terytorialnego zaczęły w Polsce funkcjonować od 1 stycznia 1999 r. na mocy ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. odpowiednio o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) i o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566).

⁶ Sądownictwo administracyjne reaktywowano dopiero na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

⁷ Kodeksowi z 1960 r. zmienianemu tylko w pierwszych dwóch dekadach XXI w. ponad 40 razy brakuje już drugiej cechy wyróżniającej kodeksy, tj. stabilności.

⁸ Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm. Rozporządzenie to po II wojnie światowej nie zostało uchylone ani znowelizowane, ale *de facto* po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej oraz wspólnej uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r., Nr A-1, poz. 4) w praktyce odstąpiono od stosowania jego przepisów.

⁹ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji ostatecznej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 910.

¹⁰ Z. Janowicz, *Wysokie walory kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Janku *et al.* (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 676.

17 października 1997 r. kodeks postępowania administracyjnego stał się zaś dodatkowo niezbędnym składnikiem ochrony nowych praw konstytucyjnych poprzez regulacje dotyczące decyzji i możliwości jej skarżenia odnoszące się również do decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej¹¹ czy decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych czy postanowień tego organu o odmowie dostępu do akt bądź o nałożeniu grzywny¹². Z uwagi jednak na ograniczone ramy niniejszego opracowania analizie poddam w nim jedynie wybrane zagadnienia dotyczące regulacji procesowej skarg, wniosków i petycji.

Niektóre z wcześniej obowiązujących polskich konstytucji odnosiły się do prawa składania skarg czy petycji. W Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.¹³ na mocy art. 107 przyznano obywatelom prawo wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych. W Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁴ w art. 73 również przyznano obywatelom prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. Jednak uregulowanie wyrażone w art. 63 Konstytucji RP jest spośród dotychczasowych norm konstytucyjnych najszersze. Zgodnie z nim „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”.

Kolejność, z jaką w cytowanym powyżej przepisie wymieniono te odformalizowane środki prawne, nie świadczy zdaniem autorki o szczególnej roli wśród nich petycji. W przepisie tym nie użyto ani słowa „ponadto”, ani żadnego innego sugerującego chociażby, że petycja jest istotniejszym od pozostałych wymienionych w tym przepisie środków prawnych. Brzmienie analizowanej normy odczytywane jest jako jednoznaczna wola ustanowienia na poziomie ustrojowym „trzech odrębnych środków prawnych gwarantujących jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, kształtowaniu jego polityki i sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad sferą publiczną”¹⁵. Kolejność ich

¹¹ Art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 901.

¹² Art. 101 i art. 66 oraz art. 69 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

¹³ Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹⁴ Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

¹⁵ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 1 ustawy o petycjach*, [w:] *idem*, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, Lex/el., 2015.

wymieniania w art. 63 Konstytucji RP nie jest także wiążąca dla ustawodawcy zwykłego. Przykładowo, nakładając w 2018 r.¹⁶ na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia nowych obligatoryjnych komisji w radach i sejmikach, przesądzono o ich nazwie, wskazując, że mają to być „komisje skarg, wniosków i petycji”¹⁷.

Również opieszałość, z jaką ustawodawca tworzył podstawy prawne do korzystania z konstytucyjnego prawa petycji, a tak naprawdę jego kilkunastoletnia beczynność, przeczą tezie sugerującej, że jest to najważniejszy spośród wymienionych w art. 63 Konstytucji RP środków prawnej ochrony. W dniach uchwalania i wejścia w życie przepisów konstytucyjnych w Polsce obowiązywał uchwalony 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, w którym początkowo w Dziale IV, a od 1 września 1980 r. w Dziale VIII regulowane były kwestie wnoszenia i rozpatrywania skarg i wniosków. Zagadnień dotyczących petycji w 1997 r. nie regulowała żadna ustawa. W odniesieniu do petycji wnoszonych do Sejmu i Senatu obowiązywały odpowiednie regulaminy¹⁸, ale przecież każdy zgodnie z Konstytucją RP mógł wnosić petycje do wszystkich organów wykonujących zadania publiczne w Polsce, a nie tylko do którejś z izb parlamentu. W związku z wejściem w życie reformy administracji publicznej z dniem 1 grudnia 1999 r. do art. 221 k.p.a. otwierającego Dział VIII k.p.a. po prostu dodano słowa „petycja”¹⁹, sugerując, że przepisy tego działu zawierają także dotyczące jej regulacje. Poza jednak art. 221 k.p.a. żaden inny przepis kodeksu nie dotyczył wprost wnoszenia czy rozpatrywania petycji. Nie wskazano nawet poprzez żaden przepis, czego petycja w odróżnieniu od skargi (art. 227 k.p.a.) czy wniosku (art. 241 k.p.a.) może dotyczyć²⁰. Dopiero – niestety – odrębną ustawą o petycjach²¹ uchwaloną 11 lipca 2014 r. uregulowano chociaż minimalnie zagadnienia dotyczące petycji. Z niezrozumiałych jednak powodów dopiero rok po jej opublikowaniu, a *de facto* 14 miesięcy po jej uchwaleniu,

¹⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.

¹⁷ Odpowiednio art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 16a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i art. 30a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

¹⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, ówczesny t.j. M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185 i uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, ówczesny t.j. M.P. z 1993 r. Nr 20, poz. 198 ze zm.

¹⁹ Art. 2 pkt 34 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

²⁰ J. Supernat, *Biurokratyczne załatwienie sprawy jako przedmiot skargi powszechnej – uwa- ga de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Nicyporuk (red.), *op. cit.*

²¹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870, dalej u.p.

tj. w dniu 6 września 2015 r., ustawa składająca się z 14 merytorycznych przepisów²² zaczęła obowiązywać. Bezsporne jest zatem, że z powodu bezczynności ustawodawcy dopiero 18 lat po określeniu w Konstytucji RP prawa każdego do wnoszenia petycji można było je realizować.

Również współcześnie ustawodawca zdaje się pomijać regulację dotyczącą petycji. W okresie 9 lat swojego obowiązywania była ona dwukrotnie i to w sposób mało znaczący nowelizowana²³. Nawet istotne zmiany, które zostały dokonane w ponad 80 ustawach, w tym w kodeksie postępowania administracyjnego i jego Dziale VIII²⁴ w związku z wejściem w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych²⁵, w najmniejszym stopniu nie dotknęły ustawy o petycjach. Od 5 października 2021 r. brzmienie art. 14 k.p.a. wyrażającego zasadę pisemności określa jednoznacznie, że pismo może być utrwalone w postaci papierowej lub elektronicznej. Tymczasem brzmienie art. 4 ust. 1 u.p. wskazuje wciąż na niepoprawne przeciwstawianie formy pisemnej formie dokumentu elektronicznego.

Przypomnieć również należy, że to właśnie woła uregulowania postępowania w sprawie skarg i wniosków oraz określenia jego miejsca w odniesieniu do postępowania orzeczniczego była jedną z trzech podstawowych przyczyn podjęcia w 1958 r. prac nad nową regulacją procedury administracyjnej. Już we wstępie do pierwszego komentarza do kodeksu dwóch z jego twórców tłumaczyło, że „należało uczynić z konstytucyjnie wprowadzonej instytucji skarg i zażaleń oręż w walce z tendencjami biurokratycznymi administracji państwowej, zharmozowany z obowiązującym postępowaniem administracyjnym”²⁶. J. Borkowski przypominał, że przed 14 czerwca 1960 r., wnosząc skargę, „można było kwestionować każde bez wyjątku rozstrzygnięcie i to wielokrotnie, kierując ją do najrozmaitszych organów i instytucji, najczęściej politycznych, z których każda miała obowiązek rozpatrzenia sprawy i albo załatwiania jej we własnym zakresie, albo spowodowania jej załatwienia przez właściwy organ”²⁷. I to właśnie ko-

²² Art. 15 odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, art. 16 wskazuje zmianę dokonaną w tymże kodeksie, a art. 17 określa termin, po upływie którego ustawa ta wchodziła w życie.

²³ Na mocy art. 115 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1579 i art. 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

²⁴ Zmieniono brzmienie wielu przepisów k.p.a., w tym art. 238 k.p.a.

²⁵ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r., t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm., weszła w życie 5 października 2021 r.

²⁶ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961, s. 3–4.

²⁷ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1071.

deks postępowania administracyjnego „dostosował skargę do różnych wariantów proceduralnych sprawy, której skarga dotyczy (art. 162–166)²⁸, zwłaszcza wyraźnie ustalił stabilność decyzji prawidłowej wobec skargi”²⁹.

Cel, jaki przyświecał twórcom kodeksu z 1960 r. – uregulowanie w jednym akcie prawnym administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego i postępowania inicjowanego odformalizowanymi środkami prawnymi – wydaje się już nie być istotny dla współczesnego ustawodawcy. Zauważalna i krytykowana w piśmiennictwie dekodyfikacja uregulowań kodeksowych dotyczących postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych³⁰, choć w dużo mniejszym stopniu, zaczęła jednak dotyczyć też postępowania w sprawie skarg i wniosków. Wskazać można wyłączenie dominacji przepisów Działu VIII k.p.a. w odniesieniu do skarg i wniosków dotyczących sądownictwa. Od 28 marca 2012 r. do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych³¹ dodano w dziale I rozdział 5a zatytułowany „Tryb rozpatrywania skarg i wniosków”. Szczegóły dookreślono w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych³². Nie uregulowano jednak odrębnie kwestii petycji dotyczących sądów, zatem poprzez art. 15 u.p. i tak organy sądów w takich sprawach muszą stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Przed wszystkim jednak regulację dotyczącą petycji umieszczono w odrębnej ustawie. Tę decyzję ustawodawcy powszechnie oceniono negatywnie³³. Trudno znaleźć uzasadnienie dla powstania tego odrębnego aktu prawnego, w którym i tak nie uregulowano w sposób wyczerpujący materii określonej jego tytułem. Po 14 merytorycznych przepisach w art. 15 u.p. sformułowano odesłanie, i to mało konkretne, nie do przepisów Działu VIII k.p.a. regulujących podobne odformalizowane środki prawne, ale do całego kodeksu. Ten brak precyzji ustawodawcy rodzi dodatkowe problemy interpretacyjne,

²⁸ Aktualnie art. 233–235 i art. 240 k.p.a.

²⁹ T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, [w:] Franciszek Longchamps de Bérrier, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 265.

³⁰ D. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 139–152; H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca*, s. 155–156, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *op. cit.*

³¹ Art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 203, poz. 1192.

³² Dz. U. z 2012 r. poz. 524.

³³ Inaczej M. Florczak-Wątor, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 2(42), s. 188–189, s. 2 i 3.

począwszy od kwalifikacji wstępnej pisma (szczególnie trudności te dotyczą odróżnienia petycji od wniosku)³⁴ i będących tego konsekwencją odmiennych wymogach formalnych, po nieuzasadnione, a wręcz sprzeczne z Konstytucją, wyłączenie możliwości wniesienia skargi powszechnej na sposób załatwienia petycji (art. 13 ust. 2 u.p.).

Niezależnie od poglądów i przekonań co do większego czy mniejszego znaczenia któregoś z analizowanych środków prawnych ustrojodawca uznał, że prawo do składania zarówno petycji, wniosków czy skarg jest publicznym prawem podmiotowym gwarantowanym Konstytucją. Jego realizacja jest jednak uzależniona od prawodawstwa zwykłego. Tymczasem pomimo tego, że od czasu wejścia w życie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ale także i od czasu uchwalenia ustawy zasadniczej znacząco zmieniły się warunki geopolityczne, gospodarcze, społeczne i techniczne, co ogromnie zmieniło i samą administrację, i świadomość prawną jednostek, nie dokonuje się znaczących zmian pozwalających odnaleźć podstawę prawną dla wielu niezbędnych działań podejmowanych wobec jednostek przez podmioty władzy rozpatrujące analizowane środki prawne. Tym samym zauważalny jest lekceważący stosunek ustawodawcy zwykłego do odformalizowanych środków prawnych, jakimi są skargi, wnioski i petycje. Pomimo podniesienia ich rangi przez ustrojodawcę i wymienienia ich w rozdziale dotyczącym wolności i praw politycznych obywatelskich, a także próbę przypomnienia, jak istotny jest to środek prawny w społeczeństwie obywatelskim, poprzez nowelizacje trzech ustaw samorządowych, wciąż bezspornym faktem pozostaje, że przepisy Działu VIII k.p.a. nie zostały od 1997 r. znowelizowane w sposób uwzględniający współczesne realia i potrzeby. W okresie od 1997 do 2024 r. analizowany kodeks znowelizowano ponad 50 razy. W tym czasie przepisy Działu VIII k.p.a. zmieniono zaledwie kilkakrotnie. Nawet jednak i te nowelizacje nie dotyczyły istotnych zagadnień, lecz za każdym razem modyfikowano pojedyncze przepisy, m.in. zastępując słowo „obywatel” słowem „każdy”³⁵.

Dokonywane i proponowane zmiany dotyczące postępowania w sprawie skarg i wniosków, a także petycji dowodzą nieznamości tej problematyki przez projektodawców i niezauważania rzeczywistych problemów³⁶. Również

³⁴ A. Korzeniowska-Polak, *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 31–46.

³⁵ Autorka zwracała na to uwagę m.in. *eadem*, *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2, s. 5–6.

³⁶ Np. propozycja uregulowania „odwołania do wojewody od nieprawidłowego zakwalifikowania petycji”. Informacja RPO z 28 maja 2024 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-petycje-ustawa-nasz-rzecznik-propozycje-parlament> [dostęp: 25.10.2024].

nowelizacja trzech ustaw samorządowych w 2018 r.³⁷ i wprowadzenia do nich z dniem 31 stycznia 2018 r. przepisów nakazujących utworzenie w każdym organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnych komisji skarg, wniosków i petycji sytuacji nie poprawiła, „nie wprowadziła żadnych nowatorskich, niespotykanych dotąd rozwiązań”³⁸. Pomimo deklaracji nowe zbędne i błędnie zredagowane przepisy³⁹ nie przyczyniły się do „zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego” ani do „zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują”⁴⁰. Nie stanowią one podstaw prawnych rozwiązania realnych problemów, z jakimi mierzą się na co dzień radni rozpatrujący analizowane środki prawne. Wciąż, pomimo faktu, że od 1 stycznia 1999 r. to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uzyskały kompetencje do rozpatrywania skarg i wniosków, a od 6 września 2015 r. także i petycji, ustawodawca przez kolejne 25 lat nie uchwalił przepisów regulujących zagadnienia procesowe wynikające ze specyfiki działania i organizacji tych organów kolegialnych⁴¹. Jest to stan niczym nieuzasadnionej wieloletniej beczynności ustawodawcy skutkujący naruszaniem konstytucyjnych praw jednostki.

³⁷ Art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

³⁸ J. Piecha, *Komentarz do art. 18b*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Legalis 2018.

³⁹ Zob. m.in. T. Moll, *Nowe uprawnienia radnego gminy w świetle ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* oraz K. Płonka-Bielenin, *Komisja skarg, wniosków i petycji – nowa instytucja w prawie samorządowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, odpowiednio s. 384–385 oraz s. 431.

⁴⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, VIII kadencja, druk sejm. Nr 2001, s. 1.

⁴¹ Szerzej: J. Korczak, *Problemy prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 205–213; *idem*, *W kwestii potrzeby urealnienia instytucji skarg z działu VIII kpa jako środka ochrony prawnej wobec działań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *op. cit.*, s. 251–260; *idem*, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego postępowania administracyjnego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *op. cit.*, s. 381–382; A. Korzeniowska-Polak, *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 139–150.

Wśród postulatów *de lege ferenda* istotnych dla wszystkich podmiotów rozpatrujących odformalizowane środki prawne warto zaproponować wprowadzenie do Działu VIII k.p.a. rozwiązania przyjętego w art. 41a § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴² czy w art. 6 kodeksu karnego wykonawczego⁴³. Zgodnie z tym pierwszym z wymienionych przepisów skargi lub wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe obligatoryjnie pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia. W drugim z przepisów fakultatywną podstawą do pozostawienia wniosku, skargi czy prośby bez rozpoznania jest zawarcie w tym piśmie wyrazów lub zwrotów powszechnie uznawanych za wulgarne lub obelżywe albo „gwary przestępców”. Takie zastrzeżenia byłyby szczególnie ważne przy petycji, w odniesieniu do której na mocy art. 8 u.p. ustawodawca sformułował obowiązek umieszczania jej odwzorowania cyfrowego (scanu) na stronach internetowych organu właściwego do jej rozpatrzenia. A poprzez art. 15 u.p. nowa regulacja kodeksowa dotyczyłaby również petycji. Tymczasem bez prawnego określenia ograniczeń chociażby co do używanych słów ustawodawca od wielu lat dopuszcza i toleruje sytuacje nadużywania prawa⁴⁴ i czynienia z organów administracji publicznej swoistych przekazicieli rozpowszechniających zachowania i słownictwo, które powinno być potępiane i marginalizowane. Budzi ponadto zaniepokojenie, że rozwiązanie prawne, które od wielu lat stoi na straży powagi sądów i służby więziennej, nie jest wprowadzane dla ochrony administracji publicznej i jej pracowników.

Niepokoí autorkę beczynność ustawodawcy wynikająca być może z braku refleksji i świadomości, jak ważne określone w Konstytucji RP prawa jednostek nie mogą być w pełni wykorzystane z braku przepisów dostosowanych do współczesnej administracji i społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku skarg i wniosków stabilność rozwiązań kodeksowych nie jest zaletą. Sprawnie funkcjonujący system powszechnych środków prawnych wymaga spójnej, nowoczesnej regulacji rzeczywiście dostosowanej do struktury władzy publicznej, w którym jest i samorząd terytorialny, i samorząd zawodowy, i podmioty niepubliczne wykonujące zadania administracji publicznej. Przepisy uchwalone w 1960 r. i praktycznie przez kolejnych 60 lat niemodyfikowane nie są już wystarczające. Procesowa regulacja skarg, wniosków i petycji w demokratycznym państwie prawnym powinna gwarantować wraz z Konstytucją realizację praw i wolności obywatelskich.

⁴² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r., t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 334.

⁴³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 706.

⁴⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *op. cit.* s. 442–448.