

Opinia prawna na temat zadań wojewody w zakresie rozpatrywania skarg

dr hab. Paweł Sobczyk,
ekspert NIST, prof. Uniwersytetu Opolskiego

1. Podstawy konstytucyjne

Konstytucyjne prawo składania petycji, wniosków i skarg 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 zostało zaliczone przez polskiego ustrojodawcę do kategorii wolności i praw politycznych (art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.)¹. Szeroko rozumiane prawo petycji jest zakorzenione w tradycji demokratycznego konstytucjonalizmu. Jest ono także jednym z podstawowych środków ochrony wolności i praw jednostki w demokratycznym państwie prawa, chociaż nie wynika to wprost z systematyki polskiej ustawy zasadniczej².

Trzy rodzaje wystąpień, jakie „każdy” może kierować do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych nie zostały doprecyzowane na płaszczyźnie konstytucyjnej. Ustrojodawca jedynie jednolicie określił podmiot prawa, który może wystąpić z petycją, skargą i wnioskiem – „każdy” – oraz podmiot, który może być adresatem – organ władzy publicznej lub organizacja i instytucja społeczna wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji publicznej³. Zakres podmiotowy wskazanego prawa politycznego został zatem ujęty szeroko. Podmiotem czynnym jest każdy, a zatem niezależnie od posiadanego obywatelstwa, a nawet od miejsca zamieszkania lub siedziby. Określenie to obejmuje nie tyl-

ko osoby fizyczne, ale także podmioty zbiorowe, które mają lub nie mają osobowości prawnej. Według Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne gwarancje tylko wtedy nie odnoszą się do podmiotów zbiorowych, gdyby było to sprzeczne z istotą tych wolności lub praw. A zatem, podmiotem prawa petycji *in genere* mogą być m.in. zrzeszenia, mniejszości narodowe lub etniczne, wspólnoty sąsiedzkie itp. Bierny podmiot prawa, czyli władza publiczna, obejmuje podmioty wykonujące kompetencje i zadania z zakresu władzy publicznej. W szerokim ujęciu pojęcie to obejmuje władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, ale także organy jednostek samorządu terytorialnego, organy o charakterze mieszanym, organizacje i instytucje społeczne, w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami publicznymi. Zakres podmiotowy nie obejmuje natomiast organów organizacji międzynarodowych, gdyż gwarancje w tym zakresie wynikają z umów międzynarodowych, a nie wprost z Konstytucji.

Różne nazwy wystąpień, jakimi posłużył się ustrojodawca w art. 63 Konstytucji – tzn. skarga, wniosek i petycja – nie zostały na poziomie konstytucyjnym doprecyzowane. Z przywołanego przepisu konstytucyjnego wynika w tym zakresie jedynie, że „Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

2. „Multicentryczność” ustawowej regulacji prawnej w zakresie petycji, wniosków i skarg

2.1. Uwaga wprowadzająca

Odesłanie w art. 63 *in fine* Konstytucji RP do ustawy oznacza „nałożenie na ustawodawcę (zwykłego) obowiązku ustano-

1 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

2 Szerzej na ten temat m.in. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Artykuł 63 [Komentarz]*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II*, Warszawa 2016, s. 551 i n.

3 Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 63 [Komentarz]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1455.

wienia regulacji w formie ustawy, lecz wcale niekoniecznie w jednym, specjalnie w tym celu wydanym akcie⁴. Co interesujące, jako zakres odesłania do ustawy, ustrojodawca wskazał jedynie „tryb rozpatrywania” petycji, wniosków i skarg. W przepisie konstytucyjnym nie ma bowiem mowy o uszczegółowieniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego szeroko rozumianego prawa petycji.

2.2. Kodeks postępowania administracyjnego

Należy na wstępie odnotować, że skarga i wniosek posiadały ukształtowane znaczenie na gruncie obowiązującego prawa, jeszcze przed uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Tryb rozpoznawania skarg i wniosków określała w 1997 r. (i określa nadal) ustawa z dnia 14 kwietnia 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵, a właściwie jej Dział VIII zatytułowany „Skargi i wnioski”⁶. Dlatego też skarga i wniosek często występują łącznie. Te powszechnie dostępne formy działania prawnego służą ochronie wszelkich praw i interesów indywidualnych, grupowych i ogółu.

Skarga – zgodnie ze znaczeniem słownikowym – zwraca uwagę na nieprawidłowości i zawiera żądanie ich usunięcia⁷. Stąd na podstawie art. 227 k.p.a. skarga jest wyrazem niezadowolenia z działalności organów państwowych, samorządowych i społecznych lub z działań ich pracowników. O subsydiarnym charakterze skargi świadczy, że nie zastępuje pozostałych środków konstytucyjnych, ale je uzupełnia. Jak potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 listopada 2004 r., skarga (oraz wniosek i petycja) nie mogą służyć inicjowaniu postępowania sądowego⁸.

Przedmiotem skargi, o której mowa w art. 227 k.p.a., może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. A zatem, skarga ma na celu wskazanie na nieprawidłowe działania władzy publicznej. wystąpienie jednostki lub grupy osób zawie-

rające krytykę zjawisk, których dotyczy.

Z kodeksowej regulacji dotyczącej skargi wynika, że jej przedmiotem są przejawy działalności lub bezczynność organów państwa, samorządu terytorialnego i organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone przez państwo. Przedmiotem może być przede wszystkim zaniechanie lub nienależyte wykonanie zadań. Może ona dotyczyć wszystkich spraw objętych kompetencjami organów.

Wniesienie skargi nie wstrzymuje z mocy prawa wykonania decyzji, jednak organ do którego ją wniesiono może o tym postanowić. Skargę można wnieść w każdym terminie. Skarżący nie musi wskazywać interesu prawnego, ani faktycznego.

Z art. 241 k.p.a. wynika, że wniosek to wystąpienie *pro futuro* jednostki lub grupy osób niezawierające elementów krytycznych, zmierzające do wprowadzenia nowych rozwiązań w jakiejś dziedzinie lub do ulepszenia funkcjonowania podmiotów, do których jest skierowane albo do zmiany stanu prawnego. Przedmiot wniosku może dotyczyć wszelkich spraw wchodzących w zakres działania organów, przede wszystkim sprawy z zakresu ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Konstytucyjnie (art. 63 Konstytucji) i ustawowo (art. 221 par. 1 k.p.a.) uprawnionym podmiotem do składania skarg (oraz wniosków i petycji) jest każdy. Oznacza to szeroką dostępność, na którą składają się uprawnienia obywateli polskich, cudzoziemców i bezpaństwowców, mających faktyczną możliwość wyrażenia i wniesienia w wymaganej formie skargi w imieniu własnym albo w imieniu innej osoby za jej zgodą oraz w interesie społecznym. Odrębną kwestią jest możliwość wniesienia skargi przez organizację społeczną. Organizacja zawodowa, samorządowa, spółdzielcza, stowarzyszenie lub organizacja działająca na podstawie szczególnych przepisów mogą wnieść skargę w interesie własnym, innej osoby za jej zgodą i w interesie społecznym. Skargi wnoszone przez organizacje społeczne, które działają w celu ochrony wszelkich interesów prawnych lub faktycznych, interesów jednostkowych lub interesu publicznego, mają charakter skargi powszechnej czyli *actio popularis*⁹.

Z postanowień kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że ustawodawca przyjął zasadę właściwości organu nadzoru lub organu nadrzędnego w strukturze organizacyjnej do rozpatrzenia skargi na wykonywanie zadań lub na działalność organu rządowego lub jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego¹⁰. Na podstawie art. 229 pkt

4 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Artykuł 63...*, s. 560.

5 T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096.

6 Na temat genezy i rozwoju petycji, skarg i wniosków oraz sytuacji prawnej po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. pisał m.in. J. Lang, *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania*, [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2017, s. 21-30.

7 Ze *Słownika Języka Polskiego* wynika, że skarga to „1. «wypowiedź, w której ktoś uskarża się na coś» 2. «obwinianie kogoś o coś» 3. «akt oskarżenia prywatnego w procesie karnym lub powództwo w sprawie cywilnej» 4. «środek odwoławczy przysługujący stronom i innym uczestnikom postępowania przed określonym organem, zmierzający do zmiany lub uchylecia orzeczenia tego organu». <https://sjp.pwn.pl/sjp/skarga;2520927.html>, dostęp 21.01.2019r.

8 Sygn. akt. P 19/03

9 Zob. J. Lang, *Struktura prawna skargi w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 109-110.

10 Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 774.

2) kodeksu: „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa; 2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia”¹¹.

2.3. Rozporządzenie Rady Ministrów

Na podstawie upoważnienia sformułowanego w art. 226 k.p.a. zostało wydane Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹² (dalej: rozporządzenie). Rozporządzenie to jest przykładem uszczegółowienia (detalizacji) przepisów ustawowych

Z par. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. Analiza skargi na tym etapie powinna kończyć się przedłożeniem wojewodzie projektu zawierającego propozycję załatwienia skargi.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że skarga dotycząca zadań lub działalności organów uruchamia jednoinstancyjne samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, które kończy się czynnością faktyczną tj. zawiadomieniem¹³. Zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy jest czynnością materialno-techniczną, a nie decyzją administracyjną¹⁴ ani jakimkolwiek aktem wymienionym w art. 3 par. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)¹⁵. Konsekwencją tego jest – wynikająca z art. 58 par. 1 pkt 1 p.p.s.a. – konieczność odrzucenia skargi dotyczącej zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, która została rozpatrzona w trybie przewidzianym w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Na podstawie tego przepisu sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Jak zauważył Naczelny Sąd Ad-

ministracyjny, działania lub czynności podejmowane w trybie postępowania w sprawie skarg i wniosków – przewidziane w Kodeksie – nie są aktami lub czynnościami, o których mowa w art. 3 par. 2 p.p.s.a.¹⁶

2.4. Ustawa o petycjach

Z kolei petycja – *sensu stricto* – stanowi *novum* nie tylko w Konstytucji, ale i w prawie polskim *in genere*. Ustawa o petycjach została bowiem uchwalona dopiero 11 lipca 2014 r.¹⁷. Wcześniej tzn. w 2000 r. został znowelizowany art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego, w którym – obok wniosków i skarg – pojawiła się petycja. Jak zauważa J. Lang, był do jedy-ny przepis kodeksu, w którym występowało słowo „petycja”, gdyż nie pojawiło się ono nawet we wspomnianym art. 226 kodeksu, zawierającym delegację do wydania przepisów o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁸.

W państwach demokratycznych petycja jest środkiem za pomocą którego jednostka lub grupa zwraca się do organu władzy publicznej. Petycja jest prośbą o podjęcie określonych działań. „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”¹⁹.

Jak wynika z art. 3 ustawy o petycjach, o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Petycja może zawierać: pytanie do organu władzy publicznej, elementy krytyki, propozycje reform, zmian, działań pożądan-nych.

Petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotu wnoszącego petycję, podmiotu trzeciego, za jego zgodą (art. 2 ust. 2).

Z prawa petycji wynika obowiązek odpowiedzi.

2.5. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Realizacja wskazania ustrojodawcy w postaci przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (skargi i wnioski) oraz ustawy (petycje), wbrew pokładanym nadziejom nie

11 Na temat podmiotowych i proceduralnych aspektów rozpatrywania skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego pisała np. M. Sakowska-Baryła, *Rozpatrywanie skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2017, s. 265-288.

12 Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

13 Por. M. Sakowska-Baryła, *Rozpatrywanie skarg...*, s. 282.

14 Tak orzekł np. WSA w Łodzi w postanowieniu z 27 kwietnia 2010 r. (sygn. akt III SA/Łd 176/10) w odniesieniu do uchwały podjętej przez radę gminy.

15 T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.

16 Tak m.in. w postanowieniu NSA z 1 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 395/2006.

17 Dz. U. poz. 1195.

18 Zob. J. Lang, *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania*, [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2017, s. 29.

19 Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

rozwiązała wszystkich problemów teoretycznych i praktycznych, wynikających z realizacji omawianego konstytucyjnego prawa politycznego. Co więcej, jak wskazuje się w tzw. literaturze przedmiotu, rozgraniczenie zakresu stosowania kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o petycjach w aspekcie teoretycznym i praktycznym nie jest łatwe. Sytuację, w odniesieniu do stosowania ustaw przez jednostki samorządu terytorialnego, skomplikowała jeszcze bardziej ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁰. Główne – niewątpliwie słuszne – cele tej ustawy to zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania i funkcjonowania niektórych organów władzy publicznej oraz zwiększenie roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych i kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Realizacji wskazanych celów służą przede wszystkim zmiany w tzw. ustawach samorządowych, tzn. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²², ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³ oraz dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁴.

Ustawodawca wprowadził w ustawach samorządowych zmiany, które – zgodnie z założeniami – mają przyczynić się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z wyborów powszechnych oraz zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują²⁵.

Z punktu widzenia tytułowej problematyki, przywołana nowelizacja przepisów samorządowych wprowadziła obowiązek utworzenia, obok komisji rewizyjnej, komisji skarg, wniosków i petycji, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w statucie. Celem komisji jest rozpatrywanie skarg na działania samorządowych organów wykonawczych oraz na działania gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Zadaniem komisji jest również rozpatrywanie

skarg obywateli²⁶. W skład komisji mają wchodzić przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego lub zastępców przewodniczącego rad lub sejmiku. W przypadku powiatu oraz województwa członkami komisji skarg nie będą mogli być również członkowie zarządu. Szczegółowe zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji dookreślony powinien być w statucie gminy, powiatu czy województwa. W odniesieniu do województwa kwestie te zostały uregulowane w art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Niezależnie od krytycznych uwag pod adresem rozwiązań zaproponowanych przez ustawodawcę²⁷ należy wskazać, że instytucja skarg, w tym również anonimowych, jest swego rodzaju miernikiem napięć powstających w ramach funkcjonowania samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę obowiązek radnych – kierowanie się dobrem wspólnoty samorządowej, utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz kontrolnych uprawnień rad, niewątpliwie właściwe rozpatrywanie skarg czy wniosków pozwoli na usprawnienie działania organów samorządowych oraz jednostek organizacyjnych realizujących zadania publiczne²⁸.

Wprowadzenie przez ustawodawcę komisji, której zadaniem jest rozpatrywanie – obok wniosków i skarg – petycji jest realizacją i doprecyzowaniem rozwiązań konstytucyjnych (art. 63 ustawy zasadniczej) i ustawowych ogólnych, gdyż zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania w sprawach dotyczących petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. – Prawo o petycjach²⁹. W świetle art. 9 ust. 2 tej ustawy petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez tenże organ. Przyjęta w styczniu 2018 r. regulacja wskazuje organ wewnętrzny rady lub sejmiku właściwy w sprawie wstępnej oceny petycji oraz przygotowania projektu rozwiązania, jakie powinno zostać podjęte przez organ stanowiący.

2.6. Sytuacja prawna

Zarysowane powyżej zjawisko „multicentryczności” w zakresie rozpatrywania petycji, wniosków i skarg komplikuje realizację konstytucyjnego prawa w odniesieniu do działalności samorządu terytorialnego.

26 Na ten temat m.in. w opinii: M. Pszczyński, P. Sobczyk, *Nowelizacja przepisów samorządowych i wyborczych – aspekty prawne i praktyczne istotne dla jednostek samorządu gminnego*, „Ekspertyzy i Opracowania” Nr 38/2018, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, s. 1, <https://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-38,1054.html?mobile=1>, dostęp 29 stycznia 2019 r.

27 Zob. np. M. Kielbus, *Komisja skarg, wniosków i petycji*, <https://prawodlasamorządu.pl/2018-03-22-komisja-skarg-wnioskow-i-petycji>, dostęp 28 stycznia 2019 r.

28 Zob. M. Pszczyński, Paweł Sobczyk, *Nowelizacja przepisów...*, s. 4.
29 Dz.U. z 2014 r. poz. 1195.

20 Dz. U. z 2018 r., poz. 130

21 Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232.

22 Dz. U. z 2017 r. poz. 1868.

23 Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.

24 Dz. U. z 2015 r. poz. 1438. Ustawodawca wprowadził ponadto istotne zmiany do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r. poz. 4.

25 Por. *Uzasadnienie projektu ustawy*, s. 1, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, dostęp 09.03.2018r.

W związku z tym, że regulacje prawne dotyczące szeroko rozumianego prawa petycji zawarte są w ustawach, a zatem w aktach normatywnych znajdujących się na jednym poziomie w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w rozwiązaniu tytułowego problemu nie można zastosować koncepcji hierarchii źródeł prawa. Należy jednak zastosować obowiązujące przepisy i reguły wykładni.

W pierwszej kolejności, należy wskazać, że art. 229 k.p.a. stosuje się do ustalenia właściwości organów w ostatniej kolejności. **Zgodnie ze stanowiskiem potwierdzonym przez doktrynę, w pierwszej kolejności stosuje się przepisy o zakresie działania organów. W drugiej kolejności, jeżeli na podstawie wskazanych przepisów nie można ustalić właściwości, stosuje się przepisy szczególne dotyczące właściwości do rozpatrywania skarg i wniosków, a dopiero w trzeciej – ostatniej kolejności art. 229 kodeksu³⁰.**

W art. 231 k.p.a. ustawodawca ustanowił kategorię obowiązków przekazania skargi według właściwości. Właściwość organu – w analizowanych kwestiach wojewody – do rozpoznania i załatwienia skargi oraz wniosku określa się stosując przepisy dotyczące właściwości rzeczowej i miejscowej.

Przyjęcie zasady rozpoznawania i załatwiania skarg według właściwości organów państwowych i społecznych skutkuje możliwością prowadzenia tylko jednego postępowania skargowego w sprawie konkretnie oznaczonej skargi indywidualnie oznaczonego podmiotu.

Rozwiązując tytułowy problem, należy także zastosować zasadę *lex specialis derogat legi generali*. W omawianym przypadku charakter *lex specialis* mają ustawy samorządowe w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego, który ma charakter *lex generali*.

Zdecydowanie trudniejsza może okazać się kwestia relacji między rozwiązaniami wprowadzonymi przez ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych a ustawami samorządowymi. Ze względu na charakter ustawy nowelizującej stosować powinno się wprowadzone jej przepisami nowe rozwiązania prawne, zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori*, które jednak, w relacji do przepisów ustaw samorządowych mogą przyczynić się do powstania wątpliwości, w zakresie dotychczasowych kompetencji np. wojewody. **Zagadnienie to wymaga jednak pogłębionej analizy prawnej przez specjalistę z zakresy prawa samorządu terytorialnego.**

3. Zakończenie – uwagi *de lege lata et ferenda*

Znaczenie konstytucyjnego prawa petycji – rozumianego jako prawo każdego [do] składania petycji, wniosków i skarg – trudno przecenić w demokratycznym państwie prawnym. Pełni ono co najmniej podwójną rolę ustrojową, na którą zwracano uwagę już w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Prawo petycji jest po pierwsze, samoistnym osobnym prawem podmiotowym³¹. Po drugie zaś, art. 63 Konstytucji RP, ma gwarancyjne znaczenie w stosunku do innych wolności i praw, zwłaszcza politycznych³². Stąd prawo petycji jest zaliczane do konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw.

Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg uregulowany w przywołanych w niniejszej opinii ustawach (kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o petycjach) napotyka na szereg wątpliwości i problemów, które w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego komplikują przepisy ustaw samorządowych oraz 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.

W związku z powyższym należy postulować podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do uchwalenia nowej ustawy w sposób kompleksowy regulującej tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg.

Ustawa taka powinna – poza realizacją odesłania konstytucyjnego – uregulować także kwestie materialne, dotyczące poszczególnych komponentów szeroko rozumianego tytułowego prawa politycznego.

Przedmiotem szeroko zakrojonych konsultacji nad postulowaną ustawą powinny być także kwestie dotyczące realizacji prawa petycji, wniosków i skarg przez jednostki samorządu terytorialnego. **„Multicentryczność” obowiązujących rozwiązań prawnych na poziomie prawa krajowego, powodująca liczne wątpliwości w zakresie kompetencyjnym i proceduralnym, powinna zostać rozstrzygnięta przez ustawodawcę nie tylko poprzez uchwalenie kolejnej ustawy, ale poprzez zastąpienie dotychczasowych cząstkowych rozwiązań, rozproszonych we wskazanych kilku aktach normatywnych przez jedną ustawę.**

31 A. Kwaśniewski, [Wypowiedź], [w:] *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Nr XVIII, s. 22.

32 K. Działocha, [Wypowiedź], [w:] *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Nr XVIII, s. 19.

30 Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 774.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl