

Aleksander Jakubowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: ajakubowski@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5937-9591

**ZGŁASZANIE PROBLEMÓW I POMYSŁÓW
PRZEZ INTERNET Z WYKORZYSTANIEM
MAP (GEOLOKALIZACJI). PERSPEKTYWA
PRAWNOADMINISTRACYJNA**

**SUBMITTING PROBLEMS AND IDEAS VIA THE INTERNET
USING MAPS (GEOLOCATION).
ADMINISTRATIVE LAW PERSPECTIVE**

Abstract

This article presents the analysis of the legal aspects of administrative systems for reporting problems and ideas using maps (geolocation – spatial data) via the Internet. As part of the analysis of such systems, the 19115 system functioning in Warsaw was presented in detail. In the article, the legal regulation of the 19115 system which is of an intra-organizational character was referred to the provisions of generally binding laws – Section VIII of the Code of Administrative Procedure and the Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 on the organization of receipt and processing of complaints and requests. The research confirmed that the functional interpretation of these laws leads to the conclusion that the systems at issue are generally consistent with them. The problems and ideas submitted by residents through such systems should be treated as requests within the meaning of the Code of Administrative Procedure. However, in order to avoid doubts and practical difficulties, it is advisable to amend Section VIII

of the Administrative Procedure Code and the Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 on the organization of the receipt and processing of complaints and requests in accordance with the submitted *de lege ferenda* conclusions. They assume, inter alia, the introduction of an explicit legal basis for establishing such systems.

KEYWORDS

complaints, requests, petitions, geolocation, spatial data, citizens' reports

SŁOWA KLUCZOWE

skargi, wnioski, petycje, geolokalizacja, dane przestrzenne, zgłoszenia mieszkańców

1. Rozważając doświadczenia samorządu terytorialnego i administracji terenowej ostatnich trzech dekad, warto poddać refleksji rozwiązania, które wykształciły się w praktyce, ale właściwie nie znalazły dotychczas jeszcze odbicia w regulacjach prawnych. Choć bowiem zwykle regulacje te kształtują nowe instytucje administracyjne, to niekiedy można odkryć proces przeciwny – tj. będące rezultatem potrzeb praktyki lub polityki rozwiązania faktyczne następczo zostają ujęte w ramy prawne. W istocie ten drugi tryb – w przypadku gdy dotyczy rozwiązań niewładczych – częstokroć można uznać za bardziej pożądaną. Mające ukształtować nowe rozwiązania przepisy w konfrontacji z realiami nierzadko pozostają martwą literą prawa. Tymczasem gdy prawidłowo ujmują one już naturalnie powstałe w praktyce życia administracyjnego i społecznego konstrukcje, to jedynie wzmagają ich wzrost i rozwój, będąc tym, czego administracji i obywatelom potrzeba. Przy tym mądrość polega na tym, aby regulacja nie hamowała i aby nie ograniczała nadmiernie rozkwitu normowanej instytucji.

2. Do takich, powstałych oddolnie, rozwiązań praktycznych należy zaliczyć systemy oparte na zgłaszaniu problemów i pomysłów z wykorzystaniem map (geolokalizacji – danych przestrzennych¹) za pomocą Internetu. Stanowią one technologię informacyjno-telekomunikacyjną (*information and communication technologies*), polepszającą w założeniu komunikację obywatela z administracją przez przyspieszenie, ułatwienie i uczynienie bardziej transparentną tej

¹ Szerzej na temat pojęcia geolokalizacji (informacji geoprzestrzennej) – zob. M. Jankowska, M. Pawełczyk, *The notion of geospatial information – several preliminary remarks, spatial information and public informations*, (w:) M. Jankowska, M. Pawełczyk (red.), *Geoinformation and practice*, Warszawa 2014, s. 1–5. Zob. też ustawę z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 177, z późn. zm.).

komunikacji, z jednoczesnym ograniczeniem jej kosztów². Upowszechnienie wskazanych systemów w pełni wpisuje się w ideę skarg, wniosków i petycji, ponieważ właśnie od prostoty, transparentności i kosztów postępowania zależy częstotliwość korzystania z tych środków przez obywateli, jak również ich zaufanie do tych form działania³.

Analizowane systemy występują zarówno na szczeblu krajowym (np. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa⁴ prowadzona przez Policję⁵), jak i lokalnym (terenowym). Skonstruowane na podobnych założeniach serwisy oparte na własnej konstrukcji informatycznej mają Warszawa⁶, Bielsko-Biała⁷, Gdańsk⁸, Toruń⁹, Tychy¹⁰, Szczecin¹¹, Ustka¹². Z podobnych rozwiązań korzysta także Augustów¹³. Zastanawiać może, że nie sięga po nie terenowa administracja rządowa.

Niekiedy organy i jednostki szczebla lokalnego opierają swoją działalność na systemach (aplikacjach) komercyjnych¹⁴, co jest częstą praktyką zwłaszcza w przypadku mniejszych gmin i miejscowości¹⁵. Takie rozwiązanie ocenić wypada krytycznie. Wymusza ono wszak na mieszkańcach, aby korzystali z prywatnych serwisów i powierzali im swoje dane, gdy tymczasem powinny one pozostawać w całości w obrębie podmiotu publicznego, objętego odmiennym reżimem prawnym. W tym kontekście – dostrzegając problemy uzasadniające sięganie po produkty komercyjne – może zastanawiać to, dlaczego podobnego, modelowego systemu nie opracowało i nie udostępniło ministerstwo obsługujące ministra właściwego do spraw administracji publicznej czy informatyzacji.

² Por. G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 101.

³ *Ibidem*.

⁴ Zob. <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁵ Szerzej na temat Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa i podstaw prawnych jej funkcjonowania – zob. J. Stawnicka, *Regulacje prawne i funkcjonowanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa – istotnego elementu zarządzania bezpieczeństwem publicznym przez polską Policję*, „Rocznik Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII, s. 255–269.

⁶ Zob. <https://warszawa19115.pl/incydenty> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁷ Zob. <https://zgloszeniabb.pl/mcity/incidents/index> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁸ Zob. <http://mapa.gdansk.gda.pl/mp/app/index> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁹ „Dbam o miasto”, <https://dbamomiasto.torun.pl/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁰ Zob. <https://zglosusterke.umtychy.pl/zglos-usterke> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹¹ Zob. <https://alertszczecin.pl/alert2a/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹² Zob. <http://usterka.kolobrzeg.eu/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹³ Zob. <http://maugustow.e-mapa.net/> (dostęp: 14.12.2020 r.), zgodnie z informacją: <http://urząd.augustow.pl/content/kontakt> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁴ Zob. np. <https://localspot.pl/terms> (dostęp: 14.12.2020 r.), którego administratorem jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

¹⁵ Choć również niekiedy także i większych, jak np. Ostrołęka – zob. <https://www.moja-ostroleka.pl/art/1512553380/dzieki-aplikacji-localspot-zglosisz-problem-w-miescie> (dostęp: 14.12.2020 r.).

Ze zbliżonych przyczyn podobnie przychodzi ocenić systemy (aplikacje) stworzone przez organizacje społeczne – jak np. [Naprawmyto.pl](https://naprawmyto.pl), z którego korzystają Katowice, Lublin, Krosno, Suwałki, Chełm, Krosno, Łuków, Łomianki, Wałbrzych, Zawiercie¹⁶. Sięganie po nie wynika zapewne z woli oparcia się na skonstruowanym już systemie informatycznym, co nie niweluje opisanych wyżej niedostatków.

Poza zakresem niniejszych rozważań pozostają zbliżone rozwiązania internetowe, jednak niewykorzystujące map (geolokalizacji)¹⁷.

3. Indukcyjna analiza wymienionych rozwiązań pozwala wyróżnić wspólne mianowniki określające cechy internetowych systemów zgłaszania problemów i pomysłów z wykorzystaniem map (geolokalizacji – danych przestrzennych):

1) oznaczenie (wskazanie) na mapie miejsca (adresu), którego zgłoszenie dotyczy;

2) wybór kategorii zdarzenia z listy (kategorie bywają oznaczone piktogramami);

3) uszczegółowienie zgłoszenia w polu opisu (w określonym limicie znaków, częstokroć uzupełnione fakultatywną opcją dołączenia załączników, np. zdjęć);

4) zapewnienie możliwości uzyskania przez zgłaszającego potwierdzenia wniesienia zgłoszenia, a następnie informacji o sposobie załatwienia sprawy, przy czym mogą to być zarówno indywidualne zawiadomienia we wskazanej przez zgłaszającego preferowanej formie kontaktu (mail, wiadomość tekstowa na telefon komórkowy), jak i wizualizacja lub zmiana oznaczenia zgłoszenia na mapie.

Dużym walorem analizowanych systemów jest to, że stanowią kanał sygnalizowania kwestii dość drobnych, dla których zdecydowana większość ludzi nie byłaby zapewne skłonna poświęcić swojego czasu, aby sporządzić i zgłosić je tradycyjnie – przez nadanie w placówce pocztowej. Idzie zatem o takie sprawy, jak np.: przepełniony śmietnik, zaśmiecenie terenu, uszkodzony znak drogowy, nielegalny baner, ułamane czy uschnięte drzewo, potrzeba przycięcia gałęzi zasłaniających lampę, uszkodzenie chodnika czy pokrywy studni, wyłamanie elementu ławki, uszkodzenie urządzeń napowietrznej siłowni, zarośnięte pobocze, ubytek w jezdni czy ścieżce rowerowej, starcie się oznaczenia pasów¹⁸. Prozaiczność zgłaszanych tematów nie świadczy jednak o ich nieuciążliwości. Wprost przeciwnie, właśnie takie – zdawałoby się bagatelne – problemy mają kluczowe przełożenie na jakość życia mieszkańców. I to ich rozwiązywanie powinno być pierwszorzędnym, podstawowym zadaniem administracji, nim przejdzie ona do mierzenia się z „wyższymi” sprawami, zwłaszcza że sprawność działań w tym kierunku w stopniu podstawowym kształtuje jej społeczny

¹⁶ Zob. <https://naprawmyto.pl/home#home> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁷ Np. <https://piekary.pl/zglos-problem/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁸ Przedmiot przykładowych zgłoszeń w systemie „Naprawmyto.pl” zamieszczonych w lipcu 2020 r. (dostęp: 27.07.2020 r.).

odbiór. Zgłoszenia mieszkańców stanowią istotne uzupełnienie pracy administracji w analizowaniu terenu podlegającego jej właściwości, pod kątem wskazanych niedoskonałości. Skoro zaś pochodzą od zasadniczych interesariuszy, to odpowiadają ich żywotnym potrzebom. Stąd omawiane systemy wpisują się korzystnie w idee pomocniczości (subsydiarności). Jednocześnie opisana cecha kształtuje kluczową determinantę przyjmowanych rozwiązań – muszą być one nieskomplikowane w stosowaniu (zasada prostoty) oraz pozwalać sformułować zgłoszenie w krótkim czasie (zasada szybkości), tak aby wysiłek z tym związany był wielokrotnie mniejszy niż spodziewana korzyść płynąca dla jakości życia zgłaszającego z uwzględnienia zgłoszenia.

4. W tym miejscu warto przejść do analizy prawnych aspektów określających funkcjonowanie opisanych narzędzi. Uwaga zostanie skupiona na systemie 19115 wdrożonym w Warszawie, za czym przemawia największa skala działania tego systemu oraz to, że jest administrowany przez podmiot publiczny, a nie prywatny. Przyjęte w odniesieniu do niego rozwiązania mogą być uznane za modelowe, a co za tym idzie, stanowić źródło inspiracji dla innych podmiotów rozważających wdrożenie podobnego systemu, a nawet dla ustawodawcy.

Opisany system został uregulowany zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 178/2015 z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie określenia zasad realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115 przez biura, urzędy dzielnic i jednostki organizacyjne m.st. Warszawy (znak GP-OR.0050.178.2015)¹⁹. Jest to formalnie akt wewnętrzny. Co znamienne, jako podstawę prawną w aktach prawa powszechnie obowiązującego wskazano w nim art. 33 ust. 3 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰ oraz § 39 Statutu miasta stołecznego Warszawa²¹. Artykuł 33 ust. 3 u.s.g. określa jedynie, że „Kierownikiem urzędu jest wójt”. Z kolei wskazany art. 11a ust. 3 u.s.g. stanowi nic innego jak to, że „Ilekcioć w ustawie jest mowa o wólcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta”. Za § 39 Statutu miasta stołecznego Warszawa kryje się z kolei przepis o treści: „Prezydent jest kierownikiem Urzędu Miasta i zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu Miasta oraz kierowników jednostek organizacyjnych Miasta”. Regulacje te stanowią normy ogólne i określają ustrojową pozycję prezydenta miasta, jednak nie dają mu upoważnienia do określania praw czy obowiązków obywateli; nie odnoszą się też do materii skarg czy wniosków. Tak ujęta podstawa prawna zarządzenia unaocznia, że ma być ono aktem prawa wewnętrznego. Jednak to nie deklarowana podstawa

¹⁹ Zob. https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/F7BE54D1-C4FD-47DD-8BBE-74307BA37FE1_frameless.htm (dostęp: 14.12.2020 r.).

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm., obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

²¹ Załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawa (Dz.Urz. Woj. Maz. nr 23, poz. 875).

prawna przesądza o charakterze norm, lecz ich treść. Przejść zatem należy do analizy zawartości normatywnej wskazanego zarządzenia (§ 1–21).

Zarządzenie dzieli zgłoszenia mieszkańców na:

- 1) zgłoszenia interwencyjne;
- 2) zgłoszenia informacyjne;
- 3) opinie mieszkańców.

Zgłoszenie interwencyjne to zdarzenie zgłoszone przez mieszkańca wymagające podjęcia działania przez biura, urzędy dzielnic m.st. Warszawy, jednostki organizacyjne m.st. Warszawy lub podmioty zewnętrzne współpracujące przy obsłudze zgłoszeń. Zgłoszenie informacyjne to nic innego jak pytanie mieszkańca skierowane z użyciem systemu. Z kolei przez opinię mieszkańca rozumie się uwagi i postulaty mieszkańca dotyczące funkcjonowania m.st. Warszawy.

Poza portalem internetowym umożliwiającym geolokalizację przedmiotu zgłoszenia, może być ono wniesione także za pomocą numeru telefonu 19115, poczty elektronicznej, aplikacji mobilnej, faksu czy czatu.

Rejestrację i realizację zgłoszeń prowadzi Wydział Kontaktów z Mieszkańcami działający w strukturze Urzędu m.st. Warszawy. Udziela on odpowiedzi zgłaszającemu w zakresie, w jakim jest to możliwe przy użyciu informacji zawartych w bazie wiedzy, w przypadku zaś zgłoszenia informacyjnego czy opinii mieszkańców, na które nie można udzielić odpowiedzi z wykorzystaniem bazy wiedzy, przekazuje zgłoszenie za pośrednictwem systemu do właściwych pracowników wyznaczonych do obsługi zgłoszeń mieszkańców w systemie przez dyrektorów biur, burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy, kierowników jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy i podmioty zewnętrzne. Wyznaczeni pracownicy odbierają zgłoszenia informacyjne i opinie mieszkańców w systemie, a następnie udzielają odpowiedzi kanałem kontaktu preferowanym przez zgłaszającego. Przed udzieleniem odpowiedzi mogą zasięgnąć wsparcia właściwej komórki merytorycznej, która ma obowiązek niezwłocznie przesłać odpowiedź zgłaszającemu lub pracownikowi, który zwrócił się o wsparcie. Po udzieleniu odpowiedzi mieszkańcowi mogą zostać dodane do bazy wiedzy informacje, które ułatwią udzielenie odpowiedzi na podobne zgłoszenia informacyjne lub opinie mieszkańców.

Zarządzenie przewiduje także rozwiązania związane z ustalaniem podmiotu właściwego do załatwienia zgłoszenia. Mianowicie w przypadku niewłaściwego przyporządkowania zgłoszenia informacyjnego lub opinii mieszkańca pracownik wyznaczony do obsługi zgłoszeń ustala inny właściwy podmiot w ramach systemu i przekazuje to zgłoszenie – nie później niż w terminie 3 dni od jego otrzymania. W przypadku braku możliwości ustalenia właściwego podmiotu – zwraca on zgłoszenie informacyjne lub opinię mieszkańca do Wydziału Kontaktów z Mieszkańcami. Jeżeli zgłoszenie informacyjne lub opinia mieszkańca nie dotyczy żadnego z podmiotów powołanych do obsługi systemu, ów pracownik w miarę możliwości ustala podmiot właściwy w sprawie i przekazuje to zgłoszenie do wskazanego Wydziału.

Co kluczowe, udzielenie odpowiedzi na zgłoszenie informacyjne lub opinię mieszkańca powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni roboczych od dnia wpływu do podmiotu właściwego do realizacji zgłoszenia. Po upływie tego terminu zgłoszenie będące zapytaniem informacyjnym lub opinią mieszkańca zmienia status na przeterminowane. Tym samym zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy wprowadza krótsze terminy realizacji zgłoszenia niż termin miesięczny przewidziany na rozpoznanie wniosku w Kodeksie postępowania administracyjnego²².

W przypadku, gdy do realizacji zgłoszenia informacyjnego lub opinii mieszkańca właściwy jest podmiot zewnętrzny, z którym m.st. Warszawa zawarło odrębne porozumienie, tryb procedowania jest określany przez to porozumienie. Odrębny tryb przewidziano również dla zgłoszeń informacyjnych będących w istocie wnioskami o informację publiczną.

Nieco odmienna regulacja dotyczy zgłoszeń interwencyjnych. Mają one podstawowe znaczenie dla mieszkańców i ich jakości życia. Wydział Kontaktów z Mieszkańcami rejestruje tego rodzaju zgłoszenia, przypisując je do jednej z kategorii (oraz odnoszącej się do niej ewentualnej podkategorii):

- drogi;
- komunikacja;
- lokalowe;
- odśnieżanie;
- śmieci;
- uszkodzenie, dewastacja;
- wodno-kanalizacyjne;
- zieleń;
- zwierzęta;
- porządek i bezpieczeństwo;
- inne.

Następnie przekazuje je do wyznaczonego pracownika właściwego merytorycznie podmiotu, który realizuje interwencję lub zleca zadanie właściwej komórce merytorycznej. Kolejno informuje on mieszkańca o sposobie realizacji zgłoszenia interwencyjnego, zamieszczając w miarę możliwości dokumentację (np. zdjęciową) z wykonania działania za pośrednictwem kanału kontaktu wskazanego przez tego mieszkańca. Zgłoszenie interwencyjne uważa się w systemie za zamknięte (zakończony), gdy zostanie zrealizowane albo – w przypadku zgłoszeń wymagających długoterminowej realizacji – zostanie udzielona informacja o sposobie realizacji zgłoszenia.

Podobnie jak w przypadku pozostałych typów zgłoszeń, termin realizacji zgłoszenia interwencyjnego upływa nie później niż po 14 dniach roboczych od

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.); dalej: k.p.a. – art. 237 § 1 k.p.a.

dnia jego wpływu do wyznaczonego pracownika podmiotu właściwego do realizacji zgłoszenia. Po tym terminie zgłoszenie interwencyjne zmienia status na przeterminowane, przy czym wówczas wyznaczony pracownik tego podmiotu ma obowiązek wpisać do systemu powód przedłużenia realizacji zgłoszenia interwencyjnego oraz nowy termin zakończenia zgłoszenia interwencyjnego.

Zarządzenie przewiduje podobne do opisanych wcześniej rozwiązania związane z przekazywaniem zgłoszeń interwencyjnych według właściwości wewnątrz organizacji. Odrębnie zaś określa, że gdy zgłoszenie interwencyjne zostanie zarejestrowane w systemie w dniu wolnym od pracy lub poza godzinami pracy właściwego w systemie podmiotu – w przypadku, gdy nie został wyznaczony pracownik do obsługi 24-godzinnej, a sprawa wymaga pilnej interwencji – Wydział Kontaktów z Mieszkańcami kieruje interwencję do służb dyżurnych m.st. Warszawy funkcjonujących w systemie 24-godzinny.

Co istotne dla funkcjonalności systemu, zarządzenie zobowiązuje dyrektorów biur Urzędu m.st. Warszawy, burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy oraz kierowników jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy do nadzorowania współpracy podległych im komórek merytorycznych z pracownikami wyznaczonymi do obsługi zgłoszeń w systemie, w zakresie niezwłocznego przekazywania informacji niezbędnych do realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115. W przypadku zgłoszeń będących we właściwości wielu komórek merytorycznych tego samego podmiotu, kierownik lub pracownik przez niego wskazany ustala komórkę merytoryczną odpowiedzialną za przygotowanie zbiorczej odpowiedzi, opracowanej we współpracy z pozostałymi komórkami merytorycznymi. W przypadku wpłynięcia do systemu zgłoszenia nieuregulowanego przepisami zarządzenia, tryb realizacji takiego zgłoszenia w systemie ustala dyrektor biura Urzędu m.st. Warszawy.

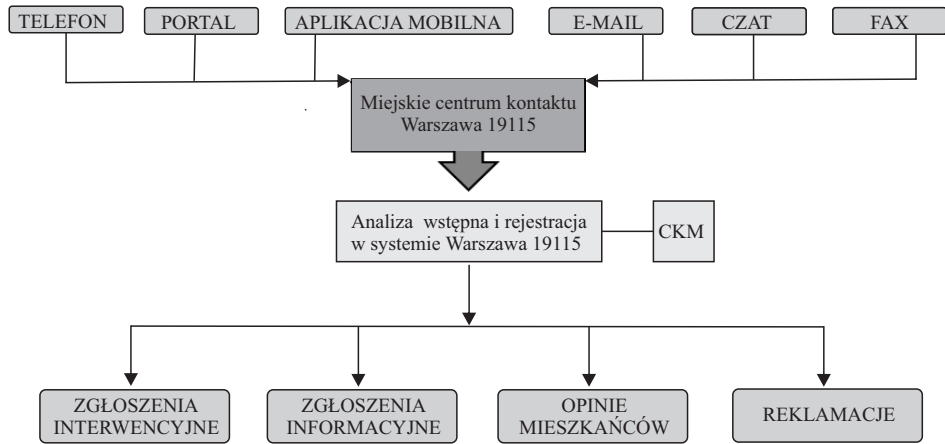
Odnotowania wymaga, że zarządzenie przyznaje zgłaszającemu pewien środek kontroli działań administracji w sprawie jego zgłoszenia. Do wszystkich zgłoszeń mieszkańcy mogą bowiem złożyć tzw. reklamację, przy tym termin na skorzystanie z tego środka nie został ograniczony. Zgłoszenia, do których złożono reklamacje, wznawiają się w podmiocie właściwym do realizacji zgłoszenia, który oznaczył zgłoszenie w systemie jako „zamknięte”. Termin realizacji reklamacji upływa nie później niż po 5 dniach roboczych od dnia wznowienia zgłoszenia. W przypadku, kiedy realizacja reklamacji przedłuża się, podmiot ma obowiązek poinformować o tym mieszkańca i wyznaczyć nowy termin. Skonstatować wypada, że przyjęty tryb jest zdecydowanie szybszy, niż przewidziany dla uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego skarg. Nie uszczegóławia jednak sposobu załatwienia reklamacji, co może osłabiać tę instytucję.

Opisaną konstrukcję przedstawiają schematy stanowiące załączniki do zarządzenia²³.

²³ Zob. https://bip.warszawa.pl/UMBIP/Handlers/GetBlob.aspx?id=1053014&fName=0178_1802zal.docx oraz https://bip.warszawa.pl/UMBIP/Handlers/GetBlob.aspx?id=1053015&fName=0178_1802zal_zal13.docx (dostęp: 27.07.2020 r.).

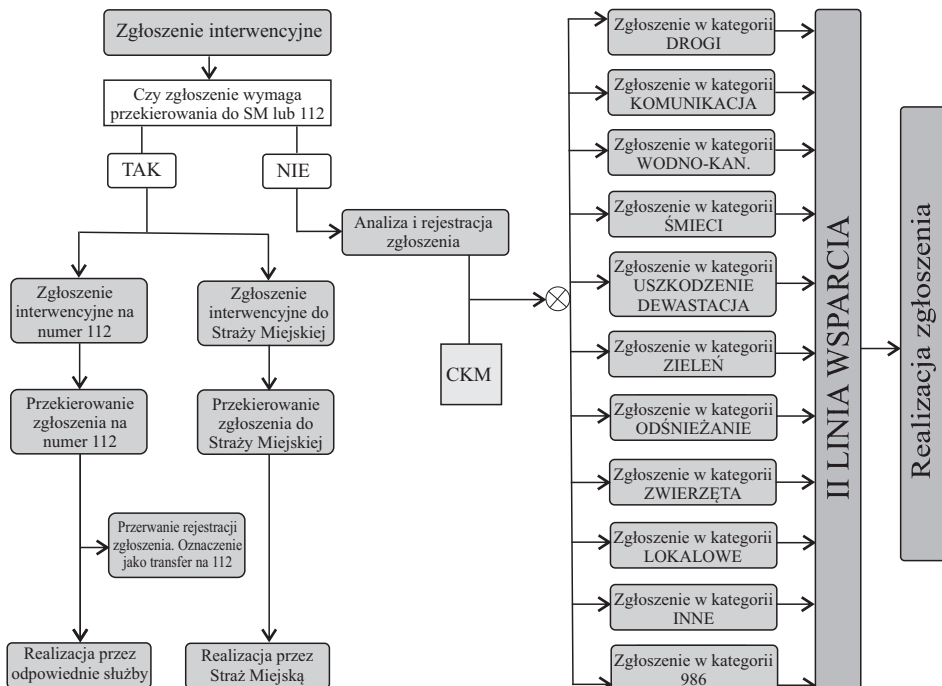
Załącznik do zarządzenia nr 178/2015 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18.02.2015 r.

Podstawowy schemat realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115



Załącznik nr 1 do podstawowego schematu realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115

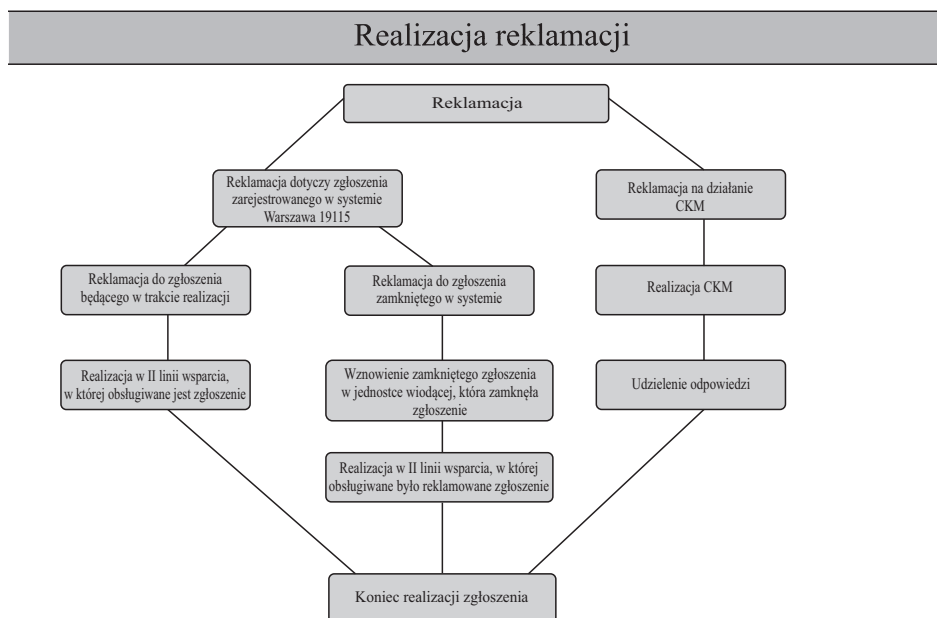
Realizacja zgłoszeń interwencyjnych



Załącznik nr 2 do podstawowego schematu realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115



Załącznik nr 3 do podstawowego schematu realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115



5. Rodzi się pytanie, jak opisane rozwiązania mają się do materii ustawowej (Kodeksu postępowania administracyjnego) i wykonawczego względem niej rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁴.

W istocie składane przez system zgłoszenia mieszczą się w ustawowych pojęciach wniosków, w niewielkim stopniu – skarg²⁵, jakkolwiek nie tyle odnoszą się one do samych organów, co do realizacji interesu faktycznego, publicznego w danej przestrzeni; zgłoszenia sygnalizują potrzeby i oczekiwania społeczne. Stosownie do art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi 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 spraw²⁶. Z kolei w myśl art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności²⁷. Wniosek ma charakter przyszłościowy, jego celem jest ulepszenie czegoś, poprawa, a wiąże się z dodatnią oceną postulowanej inicjatywy²⁸. Skarga jest wyrazem niezadowolenia z błędnego lub nieprawidłowego działania. Przedmiotem skargi może być każda negatywnie oceniana okoliczność, czyli naruszenie interesu faktycznego wnoszącego skargę²⁹. Zgłoszenie bardzo rzadko będzie można z kolei potraktować jako petycję, ta bowiem ma za przedmiot postulat działań prawnych³⁰, gdy zaś omawiana forma – głównie faktycznych.

Uznanie, że do zgłoszeń stosuje się przepisy Działu VIII k.p.a., nie prowadzi do niepożądanego formalizacji tylko przy właściwej ich interpretacji. Problemem nie powinien być brak podpisu zgłaszającego. Postępowania ujęte

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46); dalej: r.s.w.

²⁵ Np. gdy organ nieprawidłowo zrealizował określoną inwestycję przestrzenną – w takim jednak przypadku zgłoszenie również można w istocie traktować jako wniosek o naprawienie inwestycji.

²⁶ R. Stankiewicz, *Realizacja prawa do petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 384.

²⁷ *Ibidem*; M. Stahl, J. P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 352.

²⁸ Por. S. Gajewski, *Komentarz do art. 241*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 82; R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 116, 120–125.

²⁹ S. Gajewski, *Komentarz do art. 227*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 39; R. Cybulska, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 160.

³⁰ Por. R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 120.

w Dziale VIII k.p.a. były określane jako uproszczone³¹, co nakazuje przyjmować interpretację na rzecz ograniczenia wymogów formalnych. Zgodnie z § 5 r.s.w. skargi i wnioski można wnosić za pomocą poczty elektronicznej, a zatem na każdy urzędowy adres elektroniczny³². Skoro w myśl § 8 r.s.w. wystarczy podanie imienia, nazwiska (nazwy) i adresu, to nie wprowadzono wymogu podpisania skargi czy wniosku, co odnosi się także do przypadku ich składania drogą elektroniczną; jest to zatem odmienność od postępowania administracyjnego ogólnego³³. Analizowane formy nie stanowią „podania” w rozumieniu art. 63 k.p.a.³⁴. Jak zauważa K. Łuczak, w konsekwencji brak podpisu nie stanowi przesłanki pozostawienia skargi czy wniosku bez rozpoznania, zwłaszcza że nie stanowi przeszkody ani w ich rozpatrzeniu, ani w osiągnięciu ich celów. W ocenie tego Autora dotyczy to również skargi czy wniosku wniesionych ustnie – wymóg podpisu skarżącego czy wnioskodawcy w tym przypadku (§ 6 ust. 1 r.s.w.) poczytuje bowiem jako *lex imperfecta*³⁵. Organ nie musi tym samym wzywać do uzupełnienia braku formalnego przez podpisanie przez zgłaszającego wydruku pisma przesłanego drogą elektroniczną³⁶. Także w przypadku petycji wymóg podpisu, w tym elektronicznego, nie może być traktowany jako formalny, którego uzupełnienie byłoby niezbędne dla skuteczności wniesionego środka³⁷. Niewymaganie podpisu czy weryfikowalnego oznaczenia osoby zgłaszającej w pewien sposób realizuje ideę zapewnienia anonimizacji skargi czy wniosku³⁸. Dzięki temu sko-

³¹ S. Gajewski, *Komentarz do art. 221*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 101.

³² Tak A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 124; G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 105–106. Dopuszczalne też wydaje się wnoszenie skarg i wniosków telefonicznie – A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 123.

³³ A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 124; G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 106–107; R. Cybulska, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 171.

³⁴ Por. R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 92–93.

³⁵ Zob. K. Łuczak, *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 231–232.

³⁶ A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 124.

³⁷ G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 108–109; A. Wierzbica, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 53.

³⁸ M. Maciejewski, *Sytuacja faktyczna i prawna ochrona osób składających skargi. Doświadczenia i wnioski płynące z whistleblowingu*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 130. Wniosek anonimowo-

rzystanie z nich stało się łatwiejsze dla mieszkańców i w tym należy upatrywać przyczyn masowego korzystania przez nich z elektronicznej drogi składania tych środków. Takie uproszczenie wydaje się uzasadnione, ponieważ prawo do złożenia skargi, wniosku lub petycji ma charakter powszechny – każdy może skorzystać z tego środka, a co za tym idzie, każdy wnoszący jest legitymowany do udziału w postępowaniu, wobec czego nie występuje potrzeba ustalania tożsamości podmiotu dokonującego czynności; istotne jest jedynie, komu i na jaki adres przesłać zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, wniosku czy petycji³⁹. Nie można zatem w praktyce wykluczyć korzystania przez zgłaszających z pseudonimów. Z tej perspektywy zasadne jest też traktowanie „adresu” w sposób funkcjonalny, a zatem jako każde dane pozwalające zawiadomić zgłaszającego o sposobie załatwienia zgłoszenia⁴⁰.

Badane zjawisko unaocznia, że podpis, dane wnioskodawcy czy adres nie są kluczowe w sferze szeroko rozumianych skarg, wniosków czy petycji. Istotne dla organu jest dowiedzieć się o istnieniu problemu lub postulatu, mniejsza zaś z tym, od kogo wiedza o nich pochodzi. Z kolei dla zgłaszającego najważniejsze jest uzyskać informację o sposobie załatwienia problemu czy pomysłu (a zwłaszcza, aby problem został rozwiązany, a pomysł – zrealizowany), a nie to, aby przyjęła ona formę oficjalną czy była kierowana na adres zamieszkania/zameldowania. Indywidualizacja zgłaszającego jest tylko o tyle istotna, o ile jest potrzeba wykluczenia zgłoszeń masowo powielanych, pozornych, złośliwych czy nielicujących z powagą urzędu⁴¹. Jednak adresat zgłoszenia jest w stanie ustalić przez analizę numeru IP, z którego zgłoszenie wygenerowano, ewentualnie danych kontaktowych w postaci numeru telefonu czy adresu mailowego, na które zawiadomienie o sposobie załatwienia zgłoszenia ma zostać przesłane. Imię i nazwisko zgłaszającego może w praktyce pozostać ukryte pod pseudonimem, jego adres zamieszkania lub zameldowania czy adres do doręczeń inny niż elektroniczny mogą być nieznane – okoliczność ta nie rzutuje w zauważalny sposób na istotę badanego systemu i jego walory zarówno z perspektywy zgłaszającego, jak i adresata

wy co prawda pozostawia się bez rozpatrzenia, nie można jednak wykluczyć, że zgłaszający użyje pseudonimu – por. A. Jakubowski, *Komentarz do § 8*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 128; R. Cybulska, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 171. Ponadto każde zgłoszenie, nawet anonimowe, stanowi źródło wiedzy dla organu, z której może skorzystać z urzędu – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 127/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³⁹ Podobnie G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 108.

⁴⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 września 2018 r., II SA/Go 508/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, wraz z oceną R. Cybulskiej, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 171–172.

⁴¹ Problem sygnalizują A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 431–449.

zgłoszenia. Stąd nie powinna też ona prowadzić do pozostawienia zgłoszenia bez rozpoznania na podstawie § 8 r.s.w. Przepis ten wymaga, aby odczytywać go i stosować przez pryzmat funkcji i celów instytucji wniosków i skarg.

Przyjęcie, iż omawiane systemy – tryb postępowania ze zgłoszeniami – mieszczą się w granicach normowania Działu VIII k.p.a., pozwala objąć je dobrodziejstwami tej regulacji. Chodzi tu m.in. o normę art. 225 k.p.a. wykluczającą uszczerbek lub zarzut wobec osoby z powodu dokonanego przez nią zgłoszenia, art. 223 § 2 k.p.a. określającego odpowiedzialność, w tym dyscyplinarną, pracownika uchybiającego terminom załatwienia zgłoszenia, czy art. 239 k.p.a. pozwalającego pozostawić bez odpowiedzi zgłoszenia tożsame z już rozpatrzonymi.

Nie można jednak nie dostrzegać pewnych zagrożeń związanych zwłaszcza z niewłaściwym określaniem charakteru zgłoszeń w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego. Przede wszystkim należy je z zasady kwalifikować jako wnioski, a nie skargi, nawet jeżeli zawierają pewien element krytyczny stanowiący asumpt do ich sformułowania. Skargi dotyczą bowiem zwykle działania samego organu, tymczasem zgłoszenia obejmują nie tyle organ, co wykonywanie przez niego administracji na określonym terenie, a zatem materię wnioskową. Podobnie – jako ponowiony wniosek – powinny być traktowane środki takie jak funkcjonująca w m.st. Warszawa reklamacja. Pozwala to wykluczyć problem, który mógłby wystąpić na gruncie art. 229 k.p.a., tj. rozpatrywania zgłoszeń/reklamacji przez inny podmiot niż tworzący i administrujący systemem. Jednocześnie świadczy o pewnej swoistości zgłoszeń/reklamacji, być może docelowo wymagającej nowelizacji Działu VIII k.p.a. lub odrębnej regulacji. Należy również powtórzyć postulat funkcjonalnego odczytywania przepisów o skargach i wnioskach, tak aby unikać zbędnego formalizmu. Dotyczy to także „podpisu” pracownika pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia zgłoszenia (art. 238 k.p.a.), który przychodzi rozumieć jako każdą formę potwierdzającą tożsamość pracownika i objęcie przez niego odpowiedzialnością danego sposobu rozpoznania sprawy (np. nadanie zawiadomienia z urzędowego, imiennego adresu elektronicznego wraz z oznaczeniem pracownika). Niepożądane byłoby podważanie funkcjonującej obecnie praktyki korespondencji mailowej. W ten sposób regulacje kodeksowe wyznaczają szerokie ramy, których nie powinna naruszać regulacja szczegółowa postępowania w ramach danego systemu zgłoszeń. Skądinąd *de lege ferenda* zasadnym jawi się postulat, aby opisany ład normatywny nie wynikał dopiero z funkcjonalnego odczytania norm, lecz wprost z brzmienia przepisów.

Należy jeszcze wyróżnić zgłoszenia, w których zgłaszający nie podaje żadnych danych kontaktowych. Niekiedy system elektroniczny dopuszcza tylko tę formę, co ma miejsce w przypadku Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Takie zawężenie należy ocenić krytycznie zarówno z perspektywy funkcjonalności systemu, jak i jego odbioru społecznego. Rzecz jasna we wskazanym przypadku zgłoszenie stanowi jedynie informację dla administratora systemu, który może – choć zasadniczo nie musi – ją wykorzystać z urzędu. W świetle

bowiem przepisów o skargach i wnioskach zgłoszenie takie pozostawia się bez oficjalnego rozpoznania (§ 8 ust. 1 r.s.w.).

6. Nie ulega wątpliwości, że prawo sygnalizowania podmiotom publicznym problemów i pomysłów za pomocą systemów informatycznych pozostaje pod ochroną konstytucyjną. Zgłoszenia tego rodzaju – mimo odmiennych nazw – mieszczą się wszak w pojęciu petycji, skarg i wniosków, których dotyczy art. 63 Konstytucji RP⁴²; różnica jest nominalna, a nie materialna⁴³. Przepis ten stanowi, 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. Tryb⁴⁴ rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Należy jednak już w tym miejscu zwrócić uwagę, że jeżeli w ogóle analizowane systemy zgłaszania problemów i pomysłów drogą internetową z wykorzystaniem geolokalizacji opierają się na aktach prawa, to wewnętrznie. Istotna część treści normatywnej tych aktów odnosi się do trybu zgłaszania i postępowania ze zgłoszeniem. Tymczasem Konstytucja RP wymaga tutaj – przynajmniej zębowej – regulacji ustawowej⁴⁵. Istnieje ona co

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP. Art. 63 ustanawia prawo petycji obejmujące uprawnienie jednostki do pojęcia interwencji dotyczącej działania lub zaniechania organów władz publicznych, która spowoduje po stronie jej adresata powstanie obowiązku gruntownego zbadania sprawy oraz wdrożenia określonych rozwiązań w razie uznania zasadności takiego wystąpienia, przy czym jego przedmiotem może być zarówno wyrażenie niezadowolenia z jakiegoś wycinka działalności władz publicznych (prawo składania skarg), jak i przedstawienie propozycji jej udoskonalenia (prawo składania wniosków) – zob. S. Gajewski, *Komentarz do art. 221*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 6.

⁴³ W ocenie E. Wójcickiej tworzenie podziałów między petycją, skargą i wnioskiem jest nie tylko zabiegiem sztucznym, lecz także zbędnym. W jej ocenie można na tle art. 63 Konstytucji RP mówić o ogólnym prawie petycji, co potwierdza też art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Przez tak pojmowane prawo petycji rozumie ona instytucję umożliwiającą „każdemu, indywidualnie bądź wspólnie z innymi, zwrócenie się do organów władzy publicznej w interesie publicznym bądź własnym” – zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015, s. 28–32, por. s. 262–264, 335–336. Z tej perspektywy nie sposób nie dostrzec, że analizowane systemy stanowią formę mającą umożliwić każdemu zwrócenie się do organów władzy publicznej w interesie publicznym bądź własnym z możliwym do zlokalizowania problemem lub pomysłem. Tym samym odpowiadają konstytucyjnemu prawu petycji i je faktycznie wzmacniają.

⁴⁴ Przez tryb rozumie się kwestie o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym – E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 280.

⁴⁵ Jak stwierdził J. Lang, „Jedno jest pewne. Tryb rozpatrywania [petycji, skarg i wniosków – *przyp. A.J.*], zgodnie z art. 63 [Konstytucji RP – *przyp. A.J.*] musi być określony ustawą. Pozostałe kwestie mogą być uregulowane w ustawie albo w aktach niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powinny być uregulowane w ustawie, jeżeli należą do tzw. materii ustawowej; a więc kiedy będą dotyczyły kwestii już uregulowanych w ustawie, przyszanawać prawo petycji także innym podmiotom (tzn. nie należącym do pojęcia »każdy«, użytym w art. 63 Konstytucji) itp.” – zob. J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*” 2003, t. XLII, s. 118.

prawda dla klasycznych skarg, wniosków czy petycji, jednak przepisy te uznać przychodzi obecnie za nie w pełni adekwatne dla badanego żywiołu, a zatem dla wszelkiej formy zgłaszania pomysłów i problemów za pomocą środków komunikacji elektronicznej i załatwiania ich tą drogą. Brak sprzeczności jest tylko rezultatem dalece funkcjonalnej wykładni obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wprowadzane przez nie wymogi dla osób składających skargi, wnioski i petycje oraz organów rozpatrujących te formy są niezadowolające dla obu tych grup.

W świetle istniejących regulacji określających skargi, wnioski i petycje funkcjonowanie systemów internetowego zgłaszania problemów i pomysłów z wykorzystaniem geolokalizacji może stawać pod znakiem zapytania⁴⁶, lecz zdaje się być akceptowane z uwagi na pozajurysdykcyjny charakter, tj. oparcie się na prawnej formie działania administracji w postaci czynności społeczno-organizatorskich. Choć nienaruszające przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a mieszczące się w jego ramach, określenie przez organ aktem prawnym specyficznego sposobu załatwiania zgłoszeń nie powinno być uznane za niezgodne z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP, art. 7 k.p.a.), to trudno uznać taki stan rzeczy za zadowolający. Nie wydaje się, aby twórcy opisanych systemów nie byli świadomi istniejących tu niedostatków. Konsekwentnie wszak unikają takich określeń jak „skargi”, „wnioski” czy „petycje”, co *prima facie* ma sugerować odmienny charakter wystąpień (zgłoszeń) formułowanych z wykorzystaniem analizowanych systemów. Wypada jednak powtórzyć, że ich istota się nie różni. Jednocześnie wprowadzone regulacje wewnętrzne w praktyce określają także sytuację prawną osób zgłaszających (np. prawo uzyskania informacji o sposobie załatwienia zgłoszenia czy prawo złożenia reklamacji), a zatem spoza zakresu sfery prawa wewnętrznego. Przedstawioną niespójność i anachroniczność normatywną należy usunąć.

Niezbędna jest w konsekwencji zmiana przepisów; w innym przypadku nastąpi dalszy rozdzwitek między literą istniejącej regulacji ustawowej – zasadniczo nieadekwatną i pomijaną – a praktyką opartą na zgłoszeniach internetowych, pozostającą obecnie z konieczności częściowo poza regulacjami prawa powszechnie obowiązującego (innego niż konstytucyjne). Byłoby zdecydowanie niepożądane, aby braki istniejącej regulacji zostały wykorzystane do zahamowania oczekiwanych społecznie i administracyjnie kanałów komunikacji między mieszkańcami (gminy, powiatu, województwa, kraju) a władzą publiczną. W tym

⁴⁶ E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 281, dość kategorycznie stwierdza odnośnie do prawa petycji, że „nie jest możliwe samoistne, bezpośrednie stosowanie konstytucji, a tym samym pomijanie regulacji ustawowych. Wszędzie tam, gdzie materia jest normowana przez konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorów. W przypadku prawa petycji można przyjąć jedynie formę współstosowania norm konstytucyjnych wraz z innymi, obowiązującymi normami porządku prawnego”.

przypadku należy rekomendować dostosowanie przepisów do praktyki życia społecznego. Zabieg ten powinien polegać na:

- stworzeniu wyraźnej podstawy materialnoprawnej dla organów administracji do ustanawiania systemów wnoszenia i załatwiania zgłoszeń (wniosków) z wykorzystaniem geolokalizacji (danych przestrzennych), przy zagwarantowaniu prawa zgłaszających do złożenia reklamacji w przypadku niezadowolenia z realizacji zgłoszenia;

- umożliwieniu organom ustanawiania dodatkowych kanałów i form składania zgłoszeń (wniosków) oraz zawiadamiania o ich rozpoznaniu – względem przewidzianych obecnie w materii ustawowej i rozporządzeniowej;

- umocowaniu organów do kształtowania procedury (trybu, terminów) i zasad rozpatrywania zgłoszeń (wniosków) w systemie – z zastrzeżeniem, że nie mogą być one dla jednostki mniej korzystne niż rozwiązania ustawowe;

- wprowadzeniu dodatkowo obowiązku zawiadamiania drogą elektroniczną lub telefoniczną (wiadomością tekstową) zgłaszającego o przyjęciu zgłoszenia i nadanym mu numerze indywidualizującym oraz o zmianach statusu zgłoszenia (podjętych przez adresata zgłoszenia czynnościach);

- rezygnacji z wymogu podpisu pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia zgłoszenia, jeżeli zawiadomienie pochodzi z oficjalnego systemu i zawiera dane (imię i nazwisko, stanowisko) osoby, która rozpoznała zgłoszenie;

- przyjęciu, że obecne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie tylko odpowiednie w zakresie nieokreślonym w regulacji szczególnej określającej tryb i zasady wnoszenia i rozpatrywania zgłoszeń.

7. Pojawienie się w praktyce administracyjnej systemów zgłaszania problemów i pomysłów przez Internet z wykorzystaniem geolokalizacji należy ocenić pozytywnie. M. Stahl, J. P. Tarno i J. Wyporska-Frankiewicz postulowali swego czasu nowe spojrzenie na skargi i wnioski, tak aby przestać je traktować jako instrument pieniaczy i nadgorliwców, a zacząć – jako wyraz zainteresowania społecznego sprawami publicznymi – uniwersalny instrument aktywizacji i partycypacji społecznej, samorządności⁴⁷. Omawiana instytucja stanowi wyraz właśnie takiego świeżego podejścia. Można ją zaliczyć do sukcesów ostatniej dekady, który jednak zaistniał – co interesujące – nie wskutek prawa, lecz obok niego. Instytucja ta wzmaga partycypację społeczną w procesie administrowania (zarządzania publicznego), zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym. Może być ona zaliczona do form tzw. demokracji półbezpośredniej wzmacniających zasadę suwerenności i zwierzchnictwa Narodu zgodnie z art. 4 Konstytucji RP⁴⁸. Skala zjawiska i różnorodność stosowanych systemów, mających jednak wspólne

⁴⁷ Zob. M. Stahl, J. P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 355.

⁴⁸ Por. E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 147–148; R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 98–107.

mianowniki, świadczy o społecznej potrzebie istnienia możliwości internetowego zgłaszania problemów i pomysłów – z opcją oznaczenia miejsca, którego dane zgłoszenie dotyczy, co pozwala precyzyjnie zlokalizować przedmiotowy obszar.

Skuteczność i zaufanie do takich systemów zależy od tego, czy zasygnalizowanie w nim określonej kwestii będzie się spotykać każdorazowo z odpowiednio szybką i poważną reakcją organu (właściwych jednostek administracji), zwłaszcza prowadzącą do rozwiązania problemu, o czym powinien zostać poinformowany zgłaszający. Jeżeli tak, wówczas coraz szerszy krąg mieszkańców chętnie będzie wykorzystywał nowe narzędzie, dając administracji precyzyjną wiedzę na temat występujących na danym terenie kwestii problemowych. W praktyce analizowane systemy są zależne od woli i determinacji czynników politycznych oraz wydolności podległej im administracji. *De lege lata* wola ta nie wynika z przepisów prawa, albowiem te nie wymagają wprowadzenia i prowadzenia omawianych systemów. Należy jej raczej upatrywać w ich skuteczności jako narzędzia zarządzania oraz źródła informacji, jak również instrumentu dającego mieszkańcom poczucie sprawczości, co z kolei ma przełożenie na ich obraz lokalnych władz (polityków), a przez to – szanse wyborcze tychże.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że zasadniczo przedmiotowe systemy zgłoszeń nie są niezgodne z funkcjonalnie wyłożonymi regulacjami określającymi załatwianie skarg i wniosków. Niemniej *de lege ferenda*, mając na względzie wymogi art. 63 Konstytucji RP, warto rozważyć ich ustawową regulację, z tym jednak kategorycznym zastrzeżeniem, że powinna być ona dość ogólna, aby nie zahamować rozwoju tych systemów czy ich dostosowania do specyfiki danej sytuacji lokalnej. *Primum non nocere*. Rozwiązanie ustawowe poza rozwiewającą wszelkie wątpliwości kompetencją organów do tworzenia omawianych systemów, w tym trybów załatwiania zgłoszeń, powinno kształtować obowiązek terminowej i niesformalizowanej odpowiedzi na zgłoszenie, jak też modyfikować stosowanie przepisów Działu VIII k.p.a. lub ewentualnie ich brzmienie. Opisywany fenomen może być poczytywany skądinąd jako kolejny dowód na pewną anachroniczność przepisów Działu VIII k.p.a., niepełne dopasowanie ich litery do obecnej rzeczywistości. Postulowana zmiana normatywna nie powinna ograniczać się tylko do nowelizacji ustaw określających funkcjonowanie samorządu terytorialnego, gdyż przedmiotowe systemy mogą być (i po części już są) z powodzeniem wykorzystywane przez administrację rządową.

Powyższe skłania finalnie do myśli nieco wykraczającej poza temat artykułu. Mianowicie wydaje się dojrzeć refleksja o potrzebie ujęcia materii Działu VIII k.p.a. oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁴⁹, a być może też ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵⁰ i wielu innych ustaw – w jednym akcie normatywnym zbiorczo regulującym obowiązki

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

⁵⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.

informacyjne podmiotów publicznych⁵¹. W ustawie tej mogłyby się także znaleźć przepisy właśnie określające zgłaszanie problemów i pomysłów drogą internetową, z oznaczeniem miejsca na mapie (wykorzystaniem geolokalizacji – danych przestrzennych).

REFERENCES

- Cybulska R., (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- Gajewski S., *Komentarz do art. 221*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Gajewski S., *Komentarz do art. 227*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Gajewski S., *Komentarz do art. 241*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Jakubowski A., *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Jakubowski A., *Komentarz do § 8*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Jankowska M., Pawełczyk M., *The notion of geospatial information – several preliminary remarks, spatial information and public informations*, (w:) M. Jankowska, M. Pawełczyk (red.), *Geoinformation and practice*, Warszawa 2014

⁵¹ Nie jest to postulat całkowicie nowy. Dotychczas proponowano w oddzielnym akcie uregulować materię Działu VIII k.p.a. oraz ustawy o petycjach – zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 138 i cyt. tam stanowiska; J. Lang, *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 29; 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. 45; P. Kledzik, *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 72. Mogłaby to być ustawa – Prawo petycji. Wydaje się jednak, że istnieje przestrzeń na kompleksowe unormowanie w jednym akcie całości przepisów określających uprawnienia jednostek o charakterze informacyjno-postulatywnym i – jako rewers – obowiązki podmiotów zobowiązanych do załatwiania szeroko rozumianych petycji (wniosków, skarg, zgłoszeń itp.). Wspólnym wszak mianownikiem tych form jest doprowadzenie do określonych czynności podmiotu zobowiązanego oraz uzyskania o nich informacji. Akt ten mógłby przybrać nazwę „Kodeksu informacyjnego” lub „Prawa informacyjnego”.

- Kledzik P., *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Korzeniowska-Polak A., *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
- Lang J., *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*” 2003, t. XLII
- Lang J., *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Łuczak K., *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Maciejewski M., *Sytuacja faktyczna i prawna ochrona osób składających skargi. Doświadczenia i wnioski płynące z whistleblowingu*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Marchaj R., (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Sibiga G., *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Stahl M., Tarno J. P., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014
- Stankiewicz R., *Realizacja prawa do petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Stawnicka J., *Regulacje prawne i funkcjonowanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa – istotnego elementu zarządzania bezpieczeństwem publicznym przez polską Policję*, „*Rocznik Administracji i Prawa*” 2018, nr XVIII
- Wierzbica A., (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015