

Cytowanie

CHICAGO: E. Koniuszewska, *Realizacja prawa do petycji przez mieszkańców gminy na tle regulacji konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 135–150, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.10>

APA: Koniuszewska, E. (2023), *Realizacja prawa do petycji przez mieszkańców gminy na tle regulacji konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4, s. 135–150, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.10>

Ewa Koniuszewska

ORCID ID: 0000-0003-3993-4524

Uniwersytet Szczeciński

E-mail: ewa.koniuszewska@usz.edu.pl

Realizacja prawa do petycji przez mieszkańców gminy na tle regulacji konstytucyjnych

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, petycja, mieszkańcy gminy

Keywords: local government units, petition, commune residents

Streszczenie

Uregulowane w art. 63 Konstytucji prawo do petycji kwalifikowane jest jako prawo polityczne. Stanowić ma ono uzupełnienie innych praw, za pomocą których obywatele mogą oddziaływać na władzę publiczną. Realizacja tego prawa wymagała określenia trybu rozpatrywania petycji, co uczynił ustawodawca statuując ustawę o petycjach. Z kolei urzeczywistnianiu tego prawa przez mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego służyć miały uregulowania wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym, ustanawiające komisję skarg, wniosków i petycji. Niniejsze opracowanie ma na celu ocenę przyjętych regulacji prawnych z punktu widzenia ich wpływu na efektywność realizacji przez członków gminnej wspólnoty samorządowej prawa do petycji. Zwrócona zostanie uwaga na rozwiązania organizacyjne i proceduralne, których stosowanie może być źródłem rzeczywistych problemów.

Abstract**Exercising the Right to Petition by Commune Residents
Against the Background of Constitutional Regulations**

The right to petition regulated in Article 63 of the Constitution is qualified as a political right. It may complement entirely different rights through which citizens may exert influence on public authorities. For this right to be exercised the mode of examining petitions had to be specified. The legislator did so by passing the Petitions Act. In turn, regulations introduced to the Commune Self-Government Act that established a Commission for Complaints, Requests and Petitions were to serve as a measure for residents of basic local government units to exercise this right. This study aims to assess the adopted legal regulations from the point of view of their influence on the efficiency of implementation of the right to petition by members of a commune self-governing community. It will point to organizational and procedural measures which when employed may be a source of real problems.

✱

I. Wstęp

Petycja w znaczeniu leksykalnym to oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku¹. W doktrynie pojęcie to rozumiane jest na dwa sposoby. Pierwszy polegający na określeniu mianem „petycji” wszelkiego rodzaju pism kierowanych do władz publicznych, niezależnie od ich charakteru i merytorycznej zawartości². W takim ujęciu jest to pojęcie pojemne treściowo, które może obejmować takie środki, jak: skargę, wniosek, propozycję, prośbę, czy żądanie. Jego istotę stanowi uprawnienie jednostki zwracania się do organów władz publicznych w sprawach własnych i publicznych, zarówno indywidualnie i zbiorowo³. Takie rozumienie pojęcia „petycja” nawiązuje do etymolo-

¹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 103.

² A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 9–10.

³ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 18–19.

gii tego słowa i jest spójne z jego współczesną definicją formułowaną w słownikach języka polskiego. W drugim natomiast ujęciu, „petycja” traktowana jest jako instytucja prawna, odrębna od skarg, wniosków i innych form obywatelskiej aktywności. W takim właśnie znaczeniu pojęcie „petycji” zostało użyte w art. 63 Konstytucji⁴.

Ukształtowanie normatywnych podstaw dla kierowania przez członków danej społeczności wystąpień do właściwych podmiotów władzy wyznacza ramy angażowania się społeczeństwa w sprawy publiczne. Ponadto sprzyja urzeczywistnianiu idei społeczeństwa obywatelskiego uwzględniającej partnerstwo w działaniach oraz w sprawowaniu władzy, a także nowe formy komunikacji społecznej i politycznej⁵. Ustrojodawca dostrzegając znaczenie petycji w kształtowaniu relacji podmiotów władzy publicznej ze społeczeństwem poddał go konstytucyjnej ochronie. Dodatkowo zobowiązał ustawodawcę do określenia trybu rozpatrywania petycji, a realizacja tego obowiązku nastąpiła przez uchwalenie ustawy o petycjach⁶. Nie jest to jednak jedyny akt prawny, którego rozwiązania prawne służą urzeczywistnianiu prawa do petycji. W samorządowych ustawach ustrojowych⁷ przyjęto bowiem uregulowania statuujące organ pomocniczy organu stanowiącego i kontrolnego danej jednostki samorządu terytorialnego właściwy do rozpatrywania petycji składanych przez obywateli⁸.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli prawa do petycji w funkcjonowaniu gminnej wspólnoty samorządowej, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień Konstytucji. Rozważenia zatem będzie wymagało, czy prawo to zachowało swój powszechny charakter. Ponadto istotna będzie analiza i ocena wprowadzonych na poziomie ustawowym i podustawowym rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych jako gwarancji skutecznej i terminowej realizacji przez mieszkańców gminy prawa do petycji. Na potrzeby prowadzonych badań w tytułowo zakreślonym obszarze wykorzystano metodę dogma-

⁴ A. Rytel-Warzocho, *op.cit.*, s. 9–10.

⁵ H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 19.

⁶ Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018 poz. 870).

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 40), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1526), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2094).

⁸ Art. 18b u.s.g., art. 16a u.s.p., art. 30a u.s.w.

tyczno – prawną, poddając analizie nie tylko regulacje ustawowe, ale również poglądy doktryny. Wskazanemu zamierzeniu badawczemu odpowiada systematyka opracowania. W jego pierwszej części skoncentrowano się na przedstawieniu rozwiązań konstytucyjnych, a następnie analizie poddano wybrane uregulowania ustawy o petycjach oraz ustawy o samorządzie gminnym. Ze względu jednak na złożoność problematyki składającej się na temat opracowania, uzasadnionym jest odniesienie się do kwestii dla niego fundamentalnych. Wobec tego rozważania będą dotyczyć podmiotów uprawnionych do wnoszenia petycji, przedmiotu petycji oraz selektywnie zagadnień proceduralnych. Zrezygnowano z analizy rozwiązań prawnych kształtujących petycję wielokrotną oraz petycję ponowną, którym – mimo ich wagi – nie przypisano pierwszorzędного znaczenia dla sformułowanego tematu. Nie podjęto również rozważań prawno-porównawczych, które wprawdzie mogłyby uwydatnić charakter prawa do petycji, wymagałoby to jednak wykroczenia poza przyjęte ramy opracowania.

II. Konstytucyjna ochrona prawa do petycji

Prawo do petycji należy rozpatrywać w szerszej perspektywie praw obywatelskich. Dopiero bowiem takie podejście pozwoli na uwydatnienie jego najistotniejszych cech świadczących o roli, jaką spełnia w wymiarze normatywnym i praktycznym.

Należy zauważyć, że analizowane prawo zostało wprowadzone mocą art. 63 Konstytucji⁹, umiejscowionego w jej rozdziale drugim, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zamieszczenie tego rozdziału w systematyce Konstytucji na drugim miejscu podkreśla respekt państwa dla problematyki swobód obywatelskich, a za źródło i uzasadnienie zawartego w rozdziale drugim katalogu praw człowieka uznana została nienaruszalna, niezbywalna i przyrodzona godność człowieka. Jest ona dobrem stojącym ponad prawem stanowionym przez człowieka, wartością pierwotną i nadrzędną w stosunku do woli ustawodawcy konstytucyjnego¹⁰. Z drugiej jednak strony, wskazuje się, że rozdział drugi usytuowany został po rozdziale

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

¹⁰ A. Szymaniak, *Prawa obywatelskie w Konstytucjach z 1952 r. i 1997 r. Analiza porównawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3, s. 35–36.

zatytułowanym „Rzeczpospolita”, w związku z czym pierwsze jest państwo, potem dopiero jednostka¹¹. W rozdziale drugim Konstytucji wyodrębniono: wolności i prawa osobiste, wolności i prawa polityczne oraz wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji, każdy ma prawo składać petycję, 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. Prawo do petycji zaliczono do kategorii praw politycznych, a więc takich które określają status polityczny jednostki jako obywatela danego państwa, jej stosunek do państwa i wpływ na władzę państwową¹². Prawo to ma stanowić uzupełnienie innych praw, za pomocą których obywatele mogą oddziaływać na władzę publiczną. Ukształtowanie prawa do petycji w Konstytucji RP nawiązuje do instytucji skarg i wniosków, wprowadzonej przed wejściem w życie tego aktu prawnego przez dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego¹³ i ma szeroki zakres podmiotowy¹⁴. Podkreślić przy tym należy, że art. 63 Konstytucji znajduje zastosowanie do tych postaci wystąpień do organów władzy publicznej i innych podmiotów uczestniczących w wykonywaniu tej władzy, które nie mają odrębnej podstawy konstytucyjnej, czy to bezpośrednio, czy pośrednio im stworzonej. W odniesieniu do wystąpień, które taką podstawę mają, stosuje się zasady i tryb dla nich określone, niezależnie od podobieństwa, a nawet identyczności nazwy z wnioskami, skargami oraz petycjami wymienionymi w art. 63 Konstytucji (w szczególności własnym prawem rządzi się skarga konstytucyjna)¹⁵.

¹¹ M. Piechowiak, *Slużebność państwa wobec człowieka i jego praw jako naczelną idea Konstytucji z 1997 roku – osiągnięcie czy zadanie?*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 67.

¹² A. Michalska, *Podstawowe prawa społeczne obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 3, s. 34.

¹³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2000 ze zm.).

¹⁴ P. Tuleja, *Komentarz do art. 63 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Lex/el 2021.

¹⁵ W. Sokolewicz K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 63 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Lex/el 2016, A. Rytel-Warzocho, *Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, Opinie i eks-

Chronionego konstytucyjnie prawa do petycji nie można jednak absolutyzować, ponieważ może ono podlegać swoistej reglamentacji, której podstawę stanowi art. 31 ust 3 Konstytucji. Wykładnia przepisu pozwala bowiem na rekonstrukcję normy, która odnosi się do wszystkich konstytucyjnych praw i wolności niezależnie od tego, czy poszczególne przepisy wprowadzają przesłanki ograniczeń¹⁶. W świetle postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przywołane uregulowanie wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Dyskusyjne jest jednak wskazanie, czy zawiera ono jednocześnie ogólne upoważnienie do ustanawiania takich ograniczeń¹⁷. Pozostawiając poza nurtem rozważań dylematy interpretacyjne podkreślić należy, że dla konstrukcji przywołanego rozwiązania prawnego charakterystyczne jest: ustalenie przesłanki formalnej, określenie przesłanek materialnych oraz wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzania ograniczeń (nakaz szanowania zasady proporcjonalności)¹⁸.

III. Ustawowe gwarancje realizacji prawa do petycji

Ustawodawca konstytucyjny w art. 63 Konstytucji użył trzech różnych pojęć odnoszących się do odmiennych instytucji, istotnie jednak ze sobą powią-

pertyzy OE-238, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, s. 9 i n., M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 2, s. 28 i n.

¹⁶ Wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09, LEX nr 824247, jak podkreślił TK w cytowanym wyroku, dokonana interpretacja jest zgodna z poglądami doktryny oraz orzecznictwem Trybunału.

¹⁷ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik...

¹⁸ *Ibidem*; na temat zasady proporcjonalności Ł. Folak, *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4, s. 57–72, A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 95–97, J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 134.

zanych. Stanowią one element szeroko rozumianego prawa do petycji. Łączy je zasada powszechności ich stosowania oraz krąg adresatów, do których mogą być kierowane¹⁹. Akcentowano jednak potrzebę odrębnego ich uregulowania, służącego podkreśleniu znaczenia i odrębności prawa do petycji w wąskim rozumieniu²⁰, której rezultatem stało się uchwalenie ustawy o petycjach.

Na mocy art. 63 Konstytucji prawo do składania petycji zostało przyznane każdemu, więc ustawodawca w sposób w pełni z nim koherentny określił krąg podmiotów uprawnionych do realizacji tego prawa. W art. 2 ust. 1 u.p. przyjął bowiem, że petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną „podmiotem wnoszącym petycję”. Zapewniona zatem została możliwość urzeczywistnienia tego prawa każdemu, kto ma podmiotowość prawną, którą nabywa zgodnie z zasadami określonymi w Kodeksie cywilnym²¹. Ustawodawca nie uzależnił prawa do wnoszenia petycji od posiadania obywatelstwa polskiego, wobec tego przysługuje ono również cudzoziemcom, jak i apatrydom. Ponadto petycję może złożyć każda osoba fizyczna niezależnie od jej miejsca zamieszkania i zameldowania, niezależnie od jej przynależności osobistych oraz wieku²². Skuteczność wniesienia petycji nie jest również uzależniona od posiadania zdolności do czynności prawnych²³. Zważywszy na wykazany brak ograniczeń podmiotowych, prawu do petycji należy przypisać powszechny charakter. Mając na uwadze, że określony w art. 2 ust. 1 u.p. krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia petycji obejmuje również osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi lub grupy tych podmiotów, to dalsze rozważania będą dotyczyły realiza-

¹⁹ R. Stankiewicz, *Realizacja prawa do petycji* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 381–382.

²⁰ Uzasadnienie senackiego projektu ustawy o petycjach, druk nr 2135, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2135> (5.01.2023).

²¹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1360 ze zm.).

²² M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 272.

²³ A. Ziółkowska, *Podmioty postępowania petycyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Lex/el 2021, E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 235.

cji prawa do petycji przez osoby fizyczne, a w szczególności przez mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.p. wskazał adresatów petycji, którymi uczynił organy władzy publicznej, a także organizacje lub instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. W ten sposób określony krąg adresatów petycji jest odwzorowaniem regulacji konstytucyjnej. Na jej podstawie w doktrynie przyjęto, że petycje mogą być kierowane do wszystkich tych instytucji, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa²⁴. Adresatami petycji mogą być zatem organy administracji samorządowej, a więc organy stanowiące i kontrolne oraz wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni.

Postanowienia art. 2 ust. 3 u.p. określają przedmiot petycji i stanowią doprecyzowanie art. 63 Konstytucji, którego umiejscowienie i treść pozwalały na szerokie ujęcie tego przedmiotu²⁵. Ustawodawca konkretyzując uregulowania konstytucyjne przyjął, że przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

IV. Realizacja prawa do petycji przez mieszkańców gminy

Na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego prawo do petycji urzeczywistniane jest przede wszystkim przez jej mieszkańców. W zdecydowanej większości kierują oni wystąpienia do rady gminy domagając się, między innymi, zmian obowiązujących aktów prawa miejscowego, zwiększenia uprawnień określonych grup członków wspólnoty samorządowej, zapewnienia zgodności przepisów prawa lokalnego z uregulowaniami ustaw stanowiącymi podstawę do ich wydania, zainicjowania procedury uchwałodawczej

²⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 19.

²⁵ W. Sokolewicz K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 63 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik...

lub procedury referendalnej²⁶. Wobec braku ograniczeń podmiotowych w realizacji prawa do petycji przyjąć należy, że z wystąpieniami o analogicznej treści mogą zwracać się do organów gminy osoby niebędące jej mieszkańcami, nieposiadające obywatelstwa polskiego, ani obywatelstwa jakiegokolwiek innego państwa. Pomijając wątpliwości, czy sytuacja, w której osoby niemające żadnego związku ze wspólnotą samorządową powinny mieć zapewnioną możliwość ingerencji w sprawy tej wspólnoty w jednakowym stopniu z jej członkami i czy jest ona korzystna z punktu widzenia interesu lokalnego, stwierdzić należy, że nie ma uzasadnionych podstaw do wprowadzania ograniczeń w tym zakresie. W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na rozwiązania prawne ustanawiające w gminie komisję skarg, wniosków i petycji.

Ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁷ wprowadzono wymóg utworzenia w gminie obowiązkowej komisji o charakterze stałym, nazwanej komisją skarg, wniosków i petycji. Komisja podlega organowi stanowiącemu i kontrolnemu w całym zakresie swojej działalności²⁸, a przedmiot jej działania został ściśle określony przez ustawodawcę. Jednak obowiązek wykreowania organu kolegialnego, który nie posiada struktury organizacyjnej oraz nie działa permanentnie poddawany był krytyce²⁹.

Stosownie do postanowień art. 18b u.s.g. komisja jest organem, za pośrednictwem którego rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli. Ukształtowana w przedstawiony sposób właściwość komisji budzi

²⁶ Na podstawie opracowania własnego, stosując metodę badań dokumentów źródłowych; por. H. Izdebski, *Petycja jako instrument sprawnego rozwiązywania problemów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego – istotne różnice między wnioskiem i skargą*, Opinie i ekspertyzy OE-233, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, s. 7–8.

²⁷ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

²⁸ P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 21 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 410.

²⁹ 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.

istotne wątpliwości co do zgodności przyjętego rozwiązania prawnego z postanowieniami art. 63 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 u.p., które przyznają prawo wnoszenia petycji każdemu. Odwołując się do wykładni językowej art. 18b u.s.g. należałoby przyjąć, że poza zakresem właściwości komisji skarg wniosków i petycji pozostają petycje wnoszone przez podmioty niebędące osobami fizycznymi, wyszczególnione w art. 2 ust. 1 u.p., oraz przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego. Jeżeli kształt wprowadzonego rozwiązania prawnego nie jest rezultatem niewystarczającej staranności ustawodawcy przy redagowaniu tekstu aktu prawnego, lecz wyrazem jego rzeczywistej intencji ograniczenia podmiotowego prawa do petycji, to zastanawiające są przesłanki, jakimi się kierował i kryteria, które zastosował. Zauważyć bowiem należy, że prawodawca przyznając, mocą postanowień art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego³⁰, czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy uwzględnił kryterium obywatelstwa, wieku oraz stałego zamieszkania na obszarze gminy. Z kolei kształtując, w art. 3 ustawy o referendum lokalnym³¹, prawo do udziału w referendum odwołał się do kryterium stałego zamieszkania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego oraz czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego danej jednostki. Kryterium czynnego prawa wyborcze do organu stanowiącego posłużyło także za wyznacznik określenia grupy mieszkańców gminy, którym w myśl art. 41a ust. 1 u.s.g., przyznane zostało prawo wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. W aspekcie przywołanych rozwiązań prawnych uwidaczniających metodyczne posługiwanie się przez ustawodawcę kryteriami umożliwiającymi identyfikację grupy mieszkańców gminy, którym przyznane zostały określone prawa, sposób określenia podmiotów mogących realizować prawo petycji jest niezrozumiały. Zakładając, że treść art. 18b u.s.g. jest efektem niedopatrzienia ustawodawcy, a nie wynikiem zamierzonego ograniczenia prawa do petycji, postulować należy niezwłoczną zmianę rozwiązania prawnego.

Zobowiązanie organu stanowiącego i kontrolnego gminy do utworzenia komisji skarg, wniosków i petycji wymagało uwzględnienia nowej struktury także przez organ wykonawczy. W związku z tym wójtowie (burmistrzowie,

³⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).

³¹ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2019 poz. 741).

prezydenci miast) wielu podstawowych jednostek samorządu terytorialnego wydali zarządzenia określające procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji³² albo regulujące wyłącznie tryb postępowania z petycjami³³, których postanowienia odnosiły się do nowo utworzonych komisji. Na podstawie analizy rozwiązań prawnych zawartych we wspomnianych zarządzeniach możliwe jest ustalenie schematu postępowania z petycją wniesioną do urzędu gminy. Zgodnie z wymaganiami ustawowymi, petycje wnoszone są pisemnie lub w formie elektronicznej. Petycje kierowane do organu wykonawczego oraz organu stanowiącego podlegają zarejestrowaniu w centralnym rejestrze petycji, skarg i wniosków. Po ich zarejestrowaniu pracownik właściwej jednostki organizacyjnej urzędu zamieszcza na stronie internetowej cyfrowe odwzorowanie petycji, datę jej złożenia oraz w przypadku wyrażenia zgody na ujawnienie danych osobowych – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu w interesie, którego petycja jest składana, a następnie przekazuje ją do właściwej jednostki organizacyjnej urzędu w celu załatwienia. Następnie aktualizuje na stronie internetowej urzędu dane dotyczące przebiegu postępowania rozpatrywania petycji, w szczególności dotyczące zasięganym opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu rozpatrzenia petycji. W sytuacji, w której przedmiot petycji wymaga współdziałania kilku jednostek organizacyjnych urzędu, wyznacza się jednostkę wiodącą, która po uzyskaniu wyjaśnień i stanowisk pozostałych przygotowuje odpowiedź na petycję. Petycje kierowane do organu wykonawczego przekazywane są niezwłocznie do orga-

³² Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 0050/23/2021 Wójta Gminy Krupski Młyn z 1 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w Urzędzie Gminy Krupski Młyn, <https://bip.krupskimlyn.pl/conf/bip.krupskimlyn.pl/grafiki/zalaczniki/14656/23-w-sprawie-ustalenia-procedury-przyjmowania-i-rozpatrywania-skarg-wnioskow-i-petycji.pdf> (15.03.2023).

³³ Zarządzenie nr 0050/45/2019 Wójta Gminy Popielów z 25 lutego 2019 r. w sprawie zasad rozpatrywania petycji wpływających do Urzędu Gminy w Popielowie, <https://bip.popielow.pl/download/attachment/21020/zarządzenie-wojta-gminy-nr-0050-45-2019-z-dnia-25-02-2019-w-sprawie-zasad-rozpatrywania-petycji-wplywajacych-do-urzedu-gminy-w-popielowie.pdf> (15.03.2023), zarządzenie nr 332/22 Prezydenta Miasta Szczecin z 20 lipca 2022 r. w sprawie przyjmowania, rejestrowania, koordynowania i rozpatrywania petycji w Urzędzie Miasta Szczecin, https://bip.um.szczecin.pl/chapter_11754.asp?soid=1E2F57E-3A642414394EBE87F8F3835FC (15.03.2023).

nu stanowiącego i kontrolnego gminy, jeżeli rada jest organem właściwym do ich rozpatrzenia. Natomiast petycje wnoszone w sprawach należących do kompetencji rady gminy pracownik biura rady rejestruje w centralnym rejestrze skarg, wniosków i petycji oraz dokonuje ich publikacji na stronie internetowej urzędu oraz aktualizuje dane dotyczące przebiegu rozpatrywania petycji. Następnie petycje niezwłocznie kierowane są do komisji skarg, wniosków i petycji. W sytuacji, w której komisja uzna, że rada gminy nie jest właściwa do rozpatrzenia petycji, to organ stanowiący niezwłocznie wskazuje właściwy organ albo niezwłocznie przekazuje ją właściwemu organowi, o czym powiadamia wnoszącego petycję.

Na tle przedstawionej procedury rozpatrywania petycji wnoszonych w sprawach objętych właściwością rady gminy nasuwa się spostrzeżenie, że komisja skarg, wniosków i petycji, za pośrednictwem której organ stanowiący rozpoznaje petycje, w pełni mu podlega. Komisja *in gremio*, jak również jej pojedynczy członkowie nie są uprawnieni do reprezentowania rady gminy na zewnątrz. Wobec tego wszelkie ustalenia komisji dotyczące petycji, jak na przykład określenie organu właściwego do jej rozpatrzenia, wezwanie do uzupełnienia petycji lub wyjaśnienia jej treści powinny być przedstawione przez komisję organowi stanowiącemu, do którego następnie należy wyrażenie stanowiska w sprawie. Mając na uwadze sesyjny tryb pracy rady gminy, a więc możliwość wypowiedzania się przez organ stanowiący wyłącznie na sesji zwyczajnej lub nadzwyczajnej, oraz dopuszczalność przygotowania stanowiska w sprawie złożonych petycji tylko przez jedną komisję rady, można spodziewać się kumulowania wystąpień w okresie pomiędzy sesjami rady. W rezultacie przedstawienie przez radę gminy stanowiska w sprawie rozpatrzonych petycji będzie musiało wypełniać znaczną część jej obrad. Istotne znaczenie ma w tym przypadku maksymalny trzymiesięczny termin rozpatrzenia petycji, określony w art. 10 ust. 1 u.p., którego koniec może przypaść na okres międzysesyjny, co negatywnie wpłynie na terminowość ich rozpatrywania. Można zatem sądzić, że proces ten uległby usprawnieniu, gdyby petycje kierowane były do większej liczby komisji rady. Praktyka taka miała miejsce w gminach przed ustanowieniem obowiązku utworzenia komisji skarg, wniosków i petycji. Polegała ona na powierzeniu petycji do rozpatrzenia tej komisji, której przedmiot działania najbliższy był treści żądania sfor-

mułowanego w tym wystąpieniu³⁴. Wprowadzone rozwiązania prawne wykluczyły taką ewentualność, pozbawiając przy tym organy gminy możliwości decydowania o sposobie organizacji rozpatrywania petycji. Mogą być one postrzegane jako są jako wyraz nadmiernej ingerencji ustawodawcy w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, o której mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Zasygnalizowano już, że w przypadku petycji składanych w sprawach objętych właściwością organu stanowiącego gminy czynności wstępnych (rejestracja petycji, jej publikacja, aktualizacja danych) dokonuje pracownik biura rady. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy jest on jednocześnie kompetentny do kwalifikacji wniesionego środka prawnego. Zważywszy na postanowienia art. 3 u.p., w myśl którego o tym, czy pismo jest *petycją*, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna, sądzić należy, że prawidłowe zakwalifikowanie wniesionego wystąpienia jako skargi, wniosku, czy petycji wymaga odpowiedniego przygotowania merytorycznego, w tym biegłej znajomości zagadnień proceduralnych. Przedstawiciele nauki podkreślają doniosłość tej czynności, ponieważ determinuje ona przyjęcie właściwej podstawy prawnej postępowania, a następnie prowadzenie go należywym trybie, określonym postanowieniami ustawy o petycjach albo zgodnym z uregulowaniami zawartymi w Dziale VIII k.p.a.³⁵ Upoważnień do kwalifikowania złożonego środka prawnego nie można przypisać przewodniczącemu rady gminy. Jego zadania ustawodawca określił bowiem w art. 19 ust. 2 u.s.g. i obejmują one wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Ponadto przewodniczącemu organu stanowiącego gminy nie przysługują w postępowaniu z petycją uprawnienia do podejmowania czynności analogicznych do tych, jakie zastrzeżone zostały do właściwości Marszałka Sejmu³⁶ czy Marszałka Senatu³⁷. Wobec braku podstaw prawnych do zobowiązania przewodniczącego rady gminy do kwalifikowania wnoszonych do rady wystąpień przyjąć nale-

³⁴ P. Wróblewski, *Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez radę gminy w związku z wprowadzeniem art. 18b u.s.g.* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 609.

³⁵ Por. A. Korzeniowska-Polak, *op.cit.*, s. 146–147.

³⁶ Art. 126b -126g uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2022 poz. 990 ze zm.).

³⁷ Art. 90a uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018 poz. 846 ze zm.).

ży, że obowiązek ten powinien być realizowany przez pracownika biura rady lub przez komisję skarg, wniosków i petycji. Nie można zatem wykluczyć, że dopiero na etapie rozpatrywania petycji przez właściwą komisję, przy założeniu, że radni wykażą się znajomością trybów rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, ujawniona zostanie błędna kwalifikacja wniesionego do organu wystąpienia. Sytuacja taka będzie wymagała zajęcia stanowiska przez radę gminy, ustalenia organu właściwego do rozpoznania złożonego środka prawnego oraz przekazania go zgodnie z właściwością, co znacząco wydłuży proces rozpatrywania petycji.

V. Zakończenie

Realizacja zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do petycji wymagała ukształtowania przez ustawodawcę podstaw normatywnych, określających tryb wnoszenia środków prawnych i postępowania z nimi. Pierwotnie, w odniesieniu do petycji w ujęciu wąskim, został on uregulowany w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, łącznie ze skargami i wnioskami. Potrzeba zaakcentowania znaczenia i odrębności prawa do petycji spowodowała rozpoczęcie prac legislacyjnych, których efekt stanowiło uchwalenie ustawy o petycjach. Przyjęty w ustawie o petycjach szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji uwzględnił wyrażoną w Konstytucji ideę powszechności tego prawa. Następnie ustawodawca dążąc do zapewnienia jednolitych warunków realizacji prawa do petycji w jednostkach samorządu terytorialnego zobowiązał ich organy do powołania komisji skarg, wniosków i petycji. Precyzując na poziomie ustawowym właściwość komisji dopuścił się nieuzasadnionego ograniczenia podmiotowego prawa do petycji, co powinno zostać niezwłocznie skorygowane.

Ustawodawca statuuąc obowiązek utworzenia organu pomocniczego rady gminy dokonał ingerencji w samodzielność wspólnoty samorządowej w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego. Nasuwa się w związku z tym pytanie o jej nieodzowność, zważywszy na fakt, że przed wprowadzeniem regulacji ustawowych petycje były przez organ stanowiący i wykonawczy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego skutecznie rozpatrywane. Zaznaczyć także należy, że wprowadzenie tych regulacji wiązało się z koniecz-

nością dostosowania do nich postanowień statutów gmin oraz innych aktów prawa lokalnego. Podejmowane przez organy wspólnoty samorządowej działania prawotwórcze dotyczące określenia trybu pracy komisji, czy też trybu postępowania z wnoszonymi petycjami nie objęły swoim zakresem całej materii. Brak rozwiązań prawnych jednoznacznie wskazujących podmiot właściwy do kwalifikacji złożonego środka prawnego, a w efekcie przesądzających o trybie postępowania nie sprzyja umacnianiu przekonania o prawidłowości i terminowości rozpatrzenia petycji wniesionej do organu stanowiącego gminy.

Literatura

- Chmielnicki P., *Komentarz do art. 21 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Florczak-Wątor M., *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 2.
- Folak Ł., *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 31 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Petycja jako instrument sprawnego rozwiązywania problemów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego – istotne różnice między wnioskiem i skargą*, Opinie i ekspertyzy OE-233, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.
- Korzeniowska-Polak A., *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Masternak-Kubiak M., Kuczma P., *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy) [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Michalska A., *Podstawowe prawa społeczne obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 3.
- Piechowiak M., *Służebność państwa wobec człowieka i jego praw jako naczelną idea Konstytucji z 1997 roku – osiągnięcie czy zadanie?*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Rytel-Warzocho A., *Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, Opinie i ekspertyzy OE-238, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.
- Rytel-Warzocho A., *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012.

- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 63 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., *Realizacja prawa do petycji [w:] Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.
- Szymaniak A., *Prawa obywatelskie w Konstytucjach z 1952 r. i 1997 r. Analiza porównawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 63 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Lex 2021.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, T. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Wróblewski P., *Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez radę gminy w związku z wprowadzeniem art. 18b u.s.g. [w:] Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zięba-Załucka H., *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4.
- Ziółkowska A., *Podmioty postępowania petycyjnego [w:] System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Lex 2021.