

MAŁGORZATA SZALEWSKA

Prawo petycji w działalności jednostek samorządu terytorialnego

The Right to Petition in the Activities of Local Government Units

The aim of the article is to analyze the institution of the right of petition in the activities of local government in the context of the development of legal regulations aimed at increasing the activity of individuals in the exercise of public authority, and the formal and legal conditions for consideration of broadly understood petitions by local government bodies. This analysis will allow to formulate a conclusion on the direction of development of the right to petition in the activities of local government as an effective and efficient tool of dialog between the authorities and society.

MAŁGORZATA SZALEWSKA, doktor nauk prawnych,
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID – 0000-0003-0092-0125, e-mail: szalewska@wp.pl

SŁOWA KLUCZOWE: prawo petycji,
petycje, skargi, wnioski, samorząd
terytorialny

KEYWORDS: petition law, petitions,
complaints, applications, local
government

1 | Wstęp

Jednym z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej jest zagwarantowanie maksymalnie szerokich mechanizmów współdziałania jednostek w procesach sprawowania władzy. Czynnikiem warunkującym rozwój uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji publicznych, jest sam demokratyczny ustrój państwa, co dotyczy także decentralizacji uprawnień, na niższe szczeble władzy, w tym samorządu terytorialnego. Konstytucyjnie gwarantowanym narzędziem „dialogu” jednostki z państwem jest prawo petycji. Przedmiotem opracowania jest analiza instytucji prawa petycji w działalności samorządu terytorialnego w kontekście ewolucji regulacji prawnych ukierunkowanych na zwiększenie aktywności jednostek w wykonywaniu władzy publicznej oraz uwarunkowań formalnoprawnych rozpatrywania szeroko rozumianych petycji przez organy samorządu terytorialnego. Analiza ta pozwoli na sformułowanie wniosku co do kierunków rozwoju prawa petycji w działalności samorządu terytorialnego jako skutecznego i efektywnego narzędzia dialogu władzy i społeczeństwa.

2 | Prawo petycji – zagadnienia wprowadzające

Prawo petycji stanowi jedno z najstarszych praw kształtujących relację jednostki z organizacją państwową odzwierciedloną, w uznanym od wieków prawie obywateli do zwracania się do władz z prośbami i skargami^[1]. Jak zauważa Jan Boć, jest to najbardziej powszechna i najłatwiej dostępna forma dochodzenia przez jednostki i grupy osób praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale i cudzych, jak również interesu ogólnego^[2]. Jest to instrument przysługujący jednostce lub grupie osób, które zwracają się do organu władzy publicznej; może zawierać elementy krytyki, jak

¹ Marek Wierzbowski w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2005), 244.

² Jan Boć w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* (Wrocław: Kolonia Limited, 1998), 118.

również propozycję zmian lub reform^[3]. W szerszym znaczeniu prawo petycji jest identyfikowane z uprawnieniem jednostki, grupy jednostek lub innego podmiotu prawa do przekazania organom władzy publicznej pewnych informacji, które w założeniu mają wpłynąć na podjęcie przez te organy następczych i pożądaných z punktu widzenia wnoszącego, działań^[4]. W tym ujęciu prawo to stanowi swoistą formę dialogu pomiędzy jednostką a władzą^[5], stającego się źródłem współuczestniczenia w procesie jej sprawowania.

W doktrynie i orzecznictwie^[6] wskazuje się, że prawo petycji jest normatywnym prawem podmiotowym, które pozwala osobom prywatnym i podmiotom podobnym zwracać się do władz publicznych ze skargami, prośbami, spostrzeżeniami. Można je uznać za publiczne prawo podmiotowe pod warunkiem, że jest wykonywane w interesie publicznym. Natomiast jeżeli służy do ochrony indywidualnych interesów jednostki, to wówczas stanowi pozasądowy środek prawny^[7]. W ocenie Kazimierza Działocha prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym^[8]. Będąc prawem samoistnym służy ono jednocześnie ochronie innych praw i wolności. Prawo petycji można rozpatrywać również w kategoriach instytucji prawnej kreowanej przez całokształt norm regulujących zarówno uprawnienie będące treścią prawa podmiotowego,

³ Bogusław Banaszak, „Petycja”, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. Urszula Kalina-Prasznick (Warszawa: C.H. Beck, 2007), 543.

⁴ Mariusz Jabłoński, Justyna Węgrzyn, „Prawo petycji jako prawo polityczne”, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015), 256.

⁵ Iwona Dyś, „Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego”, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015), 298.

⁶ Wyrok TK z 12 lipca 2016 r., K 28/15, OTK-A 2016, nr 56.

⁷ Małgorzata Masternak-Kubiak, Paweł Kuczma, „Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)”, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015), 259.

⁸ Kazimierz Działocha, „Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian”, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i Ekspertyzy*, OE-85 (Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008), 2.

jak i obowiązki oraz kompetencje właściwych organów, a także sposób ich postępowania w sprawach dotyczących petycji^[9]. W ocenie Wojciecha Hrynickiego prawo petycji (skargi) stanowi prawo człowieka pierwszej generacji^[10].

W literaturze przedmiotu wskazuje się ponadto, że jest to nie tylko pozasądowy środek ochrony praw jednostki, ale także instrument służący kontrolowaniu władzy (funkcja kontrolna)^[11] i wpływaniu na kształt polityki państwa (funkcja polityczna)^[12], a sama instytucja petycji stała się jednym ze standardów demokratycznego państwa prawa, pełniącym istotną funkcję kontrolną, informacyjną i integracyjną^[13].

Na gruncie prawa polskiego normatywną podstawę prawa petycji stanowi art. 63 Konstytucji RP^[14], zgodnie z którym „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”. Brzmienie tego przepisu nasuwa wątpliwości natury terminologicznej, odnoszące się do wzajemnej relacji takich kategorii pojęciowych jak prawo do petycji (prawo petycji), petycja, skarga czy wniosek. Zdecydowana większość przedstawicieli doktryny

⁹ Jan Galster, Dorota Lis-Staranowicz, „Zakres podmiotowy prawa do petycji w Polsce i w Unii Europejskiej. Przyczynek do dyskusji” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2018): 59.

¹⁰ Wojciech Mateusz Hrynicki, *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369520247/429554/hrynicki-wojciech-mateusz-skargi-wnioski-petycje-i-inne-interwencje-obywatelskie?cm=URELATIONS>. [dostęp: 02.03.2023].

¹¹ Jakub H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017). https://sip.lex.pl/#/monograph/369404605/335615/szlachetko-jakub-h-partycypacja-spoeczna-w-lokalnej-polityce-przestrzennej?pit=2021-07-23&keyword=szlachetko%20petycja&unitId=passage_889. [dostęp: 25.07.2021].

¹² Ewa Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2015), 183; Ewa Stefańska, „Instytucje petycji, skarg i wniosków”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 lecie K.P.A.*, red. Janusz Niczyporuk (Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010), 761 i n.

¹³ Joanna Żak, „Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej”, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015), 285.

¹⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, zwana dalej Konstytucją RP.

opowiada się za przyjęciem zbiorczego charakteru prawa petycji jako kategorii zawierającej w sobie uprawnienie do wniesienia petycji, skargi lub wniosku^[15]. Na taki sposób ukształtowania relacji pomiędzy prawem petycji a petycją, skargą i wnioskiem jako instrumentami jego realizacji wskazuje również Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „określone w nim prawo (w art. 63 Konstytucji RP – dod. Autora) dotyczy petycji, wniosków i skarg składanych do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych”^[16].

Zagwarantowane w art. 63 Konstytucji RP prawo petycji oparte zostało na zasadzie powszechności (*actio popularis*) w najszerszym znaczeniu. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, wskazane prawo podmiotowe przysługuje każdemu człowiekowi, niezależnie od posiadanego obywatelstwa czy miejsca zamieszkania (siedziby), zarówno osobie fizycznej, jak i wszelkim podmiotom zbiorowym (mającym i niemającym osobowości prawnej) i odnosi się do wszelkiego rodzaju wystąpień, niezależnie od ich przedmiotu i celu, kierowanych do podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje władzy publicznej, które to wystąpienia nie mają jednocześnie odrębnej podstawy konstytucyjnej^[17]. Zakres przedmiotowy prawa petycji obejmuje szeroko pojętą działalność władzy publicznej, determinowaną wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej zarówno z punktu widzenia wskazań na jej nieprawidłowości, jak i propozycje poprawy. Prawo to może być realizowane zarówno w interesie indywidualnym uprawnionego lub podmiotu trzeciego, za jego zgodą, jak i w interesie publicznym. Ustrojodawca wskazując na mechanizm realizacji prawa – składanie petycji, skarg i wniosków, nie wskazuje zaś cech odróżniających każdy z tych środków, pozostawiając

¹⁵ Wojciech Sokolewicz, Krzysztof Wojtyczek w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, t. II, wyd. 2, red. Lech Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744273/541713/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-ii-wyd-ii?pit=2021-07-23&cm=URELATIONS>. [dostęp: 25.07.2021]; Wiesław Skrzydło w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, wyd. 7 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587434045/428316/skrzydlo-wieslaw-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-vii?pit=2021-07-23&cm=URELATIONS>. [dostęp: 25.07.2021]; odmiennie Działocha, „Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian”, 2.

¹⁶ Wyrok TK z 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 106.

¹⁷ Wyrok TK z 12 lipca 2016 r., K 28/1, Lex.

szerokie pole dyskusji zarówno nad samą potrzebą ich rozgraniczenia^[18], w tym w szczególności petycji i wniosków, jak i nad próbą wyznaczenia elementów różnicujących^[19]. Jednocześnie prawodawca konstytucyjny w zdaniu drugim art. 63 Konstytucji RP zawarł odesłanie do ustawy jako aktu określającego tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego odesłanie to oznacza nałożenie obowiązku ustanowienia odpowiedniej regulacji na poziomie ustawowym i z mocą ustawy, lecz niekoniecznie w jednym, specjalnie w tym celu wydanym akcie. Przedmiot wydanej ustawy jest ograniczony do „trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg”, co oznacza wyłącznie proceduralny jej charakter – ustawa nie powinna zawierać elementów materialno-prawnych, a zwłaszcza być pretekstem do nieuzasadnionego zawężenia podmiotowego i przedmiotowego prawa petycji^[20].

W obowiązującym stanie prawnym aktami normatywnymi realizującymi normę zawartą w art. 63 zd. 2 Konstytucji RP jest ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach^[21] oraz ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego^[22].

3 | Subsydiarność petycji a instrumenty partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym

Szeroko wyznaczone przez prawodawcę konstytucyjnego ramy prawa petycji uzasadniają pytanie o jej zewnętrzne granice, innymi słowy pytanie o to, czy każde wystąpienie jednostki lub innego podmiotu do organów władzy publicznej, w interesie własnym lub publicznym, zawiera się w koncepcie prawa petycji. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie słusznie prezentowany jest pogląd, że w sposób oczywisty zewnętrzne granice prawa petycji wyznaczają inne konstytucyjnie uregulowane środki prawne oparte na mechanizmie zwrócenia się jednostki (innego podmiotu) do

¹⁸ Por. K. Działocha, Biuletyn KKZN, nr XVI, 67.

¹⁹ Wojciech Sokolewicz w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Lech Garlicki, t. IV (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005), 4.

²⁰ Wyrok TK z dnia 12 lipca 2016 r., K 28/1, Lex.

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

²² Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, dalej kpa.

państwa. Do środków tych zalicza się m.in. prawo do skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do zwrócenia się do RPO (art. 208 Konstytucji RP), prawo wniesienia projektu ustawy (art. 118 Konstytucji RP), prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do sądowej kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP)^[23] czy prawo do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP). Konstatacja ta uzasadnia tezę o subsydiarnym charakterze prawa petycji jako prawa realizującego się w sytuacji, gdy prawodawca nie przyznał wprost czy też pośrednio odpowiednich procedur dochodzenia uprawnień^[24]. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się m.in. niekonkurencyjność postępowania skargowo-wnioskowego z administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym, dając prymat temu drugiemu^[25]. Jak zauważa Agnieszka Korzeniowska-Polak, postępowanie skargowo-wnioskowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury regulującej postępowanie przed organami państwowymi lub społecznymi, a skarga powszechna czy wniosek nie może zastępować innych środków prawnych, bardziej sformalizowanych^[26]. Dynamiczny rozwój prawa i postępowania administracyjnego ukierunkowany na wzmocnienie pozycji jednostki w relacji do szeroko rozumianych podmiotów administracji publicznej, m.in. poprzez wyposażenie jednostki w skonkretyzowane środki prawne realizowane w sformalizowanych

²³ Ryszard Piotrowski, „Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie”, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i Ekspertyzy*, OE-85. (Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008), 25.

²⁴ Paweł Kuczma, „Prawo petycji”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014), 507.

²⁵ Janusz Borkowski w: Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 703–704, Agnieszka Korzeniowska-Polak, „Zasada niekonkurencyjności postępowania orzeczniczego oraz postępowania w sprawie skarg, wniosków i petycji”, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. Barbara Jaworska-Dębska, Przemysław Kledzik, Janusz Sługocki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 659.

²⁶ Agnieszka Korzeniowska-Polak, „Skargi i wnioski jako źródła informacji o organach jednostek samorządu terytorialnego”, [w:] *Zarządzanie publiczne. Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wielowymiarowym*, red. Agnieszka Kołodziejska, Agnieszka Korzeniowska-Polak (Łódź-Warszawa: Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, 2017), 12.

procedurach administracyjnych i sądowych, powoduje praktyczną marginalizację prawa petycji jako realnego środka ochrony praw i wolności jednostki, determinowanych jej indywidualnym interesem. Stan ten powoduje wręcz naturalne przesunięcie istoty prawa petycji w kierunku mechanizmów partycypacyjnych, gwarantujących podmiotom spoza administracji rzeczywisty udział w wykonywaniu władzy publicznej. Jak zauważa Ewa Wójcicka „współcześnie przypisuje się petycji bardziej charakter prawa do udziału w życiu politycznym niż jako środka ochrony prawnej”^[27]. Postrzeganie prawa petycji przez pryzmat partycypacji społecznej ma szczególne znaczenie w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, który ze swej istoty wymaga zaangażowania członków wspólnoty samorządowej w zarządzanie własnymi sprawami. Jednocześnie deficyt aktywności obywatelskiej oraz krytyka tradycyjnego modelu demokracji pośredniej wymusza poszukiwanie alternatywnych form relacji administrujący-administrowany, opartych na bardziej realnym udziale w sprawowaniu władzy niż tylko kadencyjne wybory. W ocenie Jerzego Korczaka, katalizatorem tego procesu było coraz wyraźniej dostrzegane, identyfikowane i badane zjawisko patologiczne atomizacji społeczeństwa, alienacji ze społeczeństwa, antynomizacji jednostek i grup wobec interesu publicznego, a wreszcie antagonizacji między poszczególnymi grupami społecznymi^[28].

Rozszerzanie katalogu środków służących zwiększeniu udziału jednostek w wykonywaniu władzy publicznej w oczywisty sposób „zagospodarowuje” przestrzeń, w której do tej pory realizowane było prawo petycji, rozumiane jako wnoszenie petycji, skarg i wniosków, w rozumieniu ustawy o petycjach oraz przepisów kpa. Klasycznym przykładem takiej sytuacji jest wprowadzenie do ustaw samorządowych^[29] przepisów o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej. Zgodnie z art. 41a u.s.g.^[30], prawo do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą zostało przyznane

²⁷ Ewa Wójcicka, „Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2006): 31.

²⁸ Jerzy Korczak, „Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 109.

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2023 r., poz. 40, dalej u.s.g., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2022 r., poz. 1526, dalej u.s.p., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2022 r., poz. 2094, dalej u.s.w.

³⁰ Przepis ten został dodany do ustawy o samorządzie gminnym w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw

grupie mieszkańców gminy (której liczebność określona została przez ustawodawcę w zależności od liczby mieszkańców), posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Prawo to zostało związane z obowiązkiem organu stanowiącego włączenia projektu uchwały przedłożonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do porządku obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Jednocześnie rada gminy została zobowiązana do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Analogiczne rozwiązania zostały zawarte w art. 42a u.s.p. i art. 89a u.s.w. Szczególne uregulowania dotyczące inicjatywy uchwałodawczej zawarte zostały również w przepisach ustaw samorządowych dotyczących młodzieżowej rady gminy (5b u.s.g.), młodzieżowej rady powiatu (3e u.s.p.), młodzieżowego sejmiku województwa (5b u.s.w.) oraz gminnej rady seniorów (5c u.s.g.). Wszystkim tym gremiom przypisany został przez ustawodawcę charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że mogą one zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, a tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut jednostki samorządu terytorialnego lub odrębna uchwała organu stanowiącego. Kolejnym instrumentem partycypacyjnym uregulowanym w ustawach samorządowych i opartym na mechanizmie wniosku kierowanego do podmiotu władzy publicznej jest budżet obywatelski. Instytucja ta stanowi, z woli ustawodawcy, szczególną formę konsultacji społecznych, której istotą jest podjęcie przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w bezpośrednim głosowaniu decyzji o części wydatków budżetu danej jednostki. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, a organ stanowiący w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. W przeciwieństwie do tradycyjnych konsultacji społecznych istota budżetu obywatelskiego opiera się nie tylko na możliwości dokonania przez mieszkańców wyboru spośród przedłożonych przez władze propozycji, ale również złożenia

w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

własnych projektów i wniosków. Zgodnie z odpowiednio art. 5a ust. 7 u.s.g., 3d ust. 6 u.s.p. i art. 10a ust. 6 u.s.w. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt, 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. Nowym instrumentem prawnym wprowadzonym do ustaw samorządowych jest również debata nad raportem o stanie gminy, powiatu, województwa, który to obejmuje podsumowanie działalności organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Debata przeprowadzana jest podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, a tym co ją wyróżnia jest ustawowo gwarantowana możliwość zabrania głosu przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w debacie składa do przewodniczącego rady/sejmiku pisemne zgłoszenie, poparte podpisaniami odpowiedniej liczby osób. Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady/sejmiku zgłoszenia. Ustawodawca jednocześnie limituje liczbę mieszkańców mogących zabrać głos w debacie (15 osób), pozostawiając organowi stanowiącemu ewentualną decyzję co do zwiększenia tej liczby.

Poza ustrojowymi ustawami samorządowymi umocowanie partycypacyjnych form udziału społeczeństwa w procesie administrowania sprawami publicznymi, odpowiadających istocie prawa petycji, można również odnaleźć w ustawach szczegółowych. Przykładem takiej regulacji prawnej jest chociażby ustawa o działalności pożytku publicznego

i wolontariacie^[31]. Na szczególną uwagę, w kontekście analizowanego prawa petycji, zasługuje uregulowana w niej instytucja inicjatywy lokalnej, stanowiąca formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie enumeratywnie wskazanym w art. 19b ustawy o wolontariacie. Tym samym podjęcie inicjatywy lokalnej może nastąpić wyłącznie na wniosek mieszkańców, w którym to mieszkańcy nie tylko wskazują potrzebę realizacji konkretnej inicjatywy, ale również deklarują czynny współudział w jej realizacji poprzez zaangażowanie własnych sił i środków^[32]. Wniosek o realizację inicjatywy lokalnej może zostać złożony zarówno przez grupę mieszkańców, jak i przez pojedynczą osobę, a gmina poprzez swoje organy stanowiące nie może w żaden sposób ograniczać zakresu podmiotowego uprawnienia do występowania z inicjatywą lokalną^[33]. W art. 19b ust. 2 ustawy o wolontariacie ustawodawca *expressis verbis* przesądził, że wniosek o realizację inicjatywy lokalnej stanowi wniosek w rozumieniu przepisów kpa. Nie powinno budzić wątpliwości, że mowa w tym przepisie o wniosku w rozumieniu Działu VIII kpa^[34]. Ustawodawca w ten sposób wskazał nie tylko właściwy tryb rozpatrywania wniosków o realizację inicjatywy lokalnej, ale również wprost wpisał tę instytucję w ramy, wyrażonego w art. 63 Konstytucji RP, prawa petycji.

Partycypacyjne formy udziału jednostek w wykonywaniu władzy publicznej, oparte na modelu *actio popularis*, wykorzystywane są coraz częściej przez ustawodawcę również na gruncie regulacji sektorowych. Ma to miejsce w szczególności tam, gdzie istnieje wysokie ryzyko ingerencji administracji w szczególnie cenne dobra, czy też wystąpienia konfliktu, nie

³¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2022 r., poz. 1327.

³² Por. Dorota Fleszer, „Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego” *Samorząd Terytorialny*, nr 6 (2019): 39–47, Małgorzata Szalewska, „Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych”, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 401–403.

³³ Wyrok wsa we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011 r., III SA/Wr 570/11, LEX nr 1117012.

³⁴ Wyrok wsa w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2017 r., III SA/Po 755/16, LEX nr 2197171.

tylko interesów prawnych i faktycznych, ale również konfliktu wartości. Za przykład takich regulacji prawnych może posłużyć chociażby ustawa o planowaniu przestrzennym^[35] czy ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko^[36].

W przypadku ustawy o planowaniu przestrzennym ustawodawca przewidział całe spektrum instrumentów prawnych, służących zaangażowaniu czynnika społecznego w szeroko rozumianą procedurę planistyczną, opartych na powszechnym prawie kierowania do organów planistycznych uwag, wniosków, postulatów, sugestii. Już na etapie projektowania aktów planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, planu zagospodarowania przestrzennego województwa) każdy ma prawo złożenia wniosku co do treści aktu planistycznego, a organ ma obowiązek ten wniosek rozpoznać. Również na dalszych etapach procedury planistycznej ustawodawca nakłada na właściwe organy obowiązek wdrożenia konsultacyjnego modelu procedowania, wyrazem czego jest obowiązek przeprowadzenia dyskusji publicznej. Zgodnie z art. 8d ustawy o planowaniu przestrzennym organ prowadzi dyskusję publiczną dotyczącą projektu dokumentu planistycznego w sposób umożliwiający zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag. Trzecią formą udziału społeczeństwa w tworzeniu aktów planistycznych jest złożenie uwag do projektu studium, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu rewitalizacji^[37]. Prawo składania uwag przysługuje każdemu i nie jest limitowane wykazaniem interesu prawnego lub faktycznego. Uwagi do projektu aktów planistycznych muszą zostać rozpoznane przez właściwe organy: w pierwszej kolejności przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a w przypadku ich nieuwzględnienia przez organ stanowiący. Rozstrzygnięcie organu stanowiącego w sprawie uwag stanowi załącznik do uchwały, którą uchwalono akt planistyczny. Ustawa o planowaniu przestrzennym wprowadza również prawo do złożenia uwag i obowiązek ich rozpatrzenia w procedurze uchwalenia tzw. uchwały reklamowej (uchwały podejmowanej na podstawie art.

³⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2022 r., poz. 503.

³⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 z późn. zm.

³⁷ Por. Anna Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prane* (Toruń: TNOiK, 2019), 177.

37b ustawy o planowaniu przestrzennym) oraz audytu krajobrazowego. Również w tych przypadkach prawo składania uwag przysługuje każdemu.

Szczególnym aktem prawnym, w którym udział społeczeństwa w sprawach publicznych, został wyartykułowany już w tytule ustawy jest ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 29 u.o.o.ś. każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Udział ten dotyczy zarówno postępowań jurysdykcyjnych, jak i procedur legislacyjnych i determinowany jest kategorią postępowań wymagających udziału społeczeństwa. Jak zauważa Magdalena Micińska, postępowanie to jest subprocedurą, którą obligatoryjnie przeprowadza się w określonych ustawami przypadkach w związku z prowadzeniem procedur głównych^[38]. Prawo jednostek i ich grup do złożenia uwag i wniosków skorelowane zostało z rozbudowanym zakresem obowiązków informacyjnych organów prowadzących te postępowania (art. 39 u.o.o.ś.), obowiązkiem rozpatrzenia uwag i wniosków oraz obowiązkiem wskazania w uzasadnieniu dokumentu (decyzji, aktu normatywnego) informacji o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Ustawodawca jednocześnie *expressis verbis* wskazał, że do uwag i wniosków regulowanych ustawą o ocenach oddziaływania na środowisko nie stosuje się Działu VIII kpa, wprowadzając w tym zakresie całkowicie autonomiczną procedurę.

4 | Uwarunkowania ustrojowe i proceduralne realizacji prawa petycji w samorządzie terytorialnym

Jednym z istotnych czynników wpływających na prawidłowe funkcjonowanie danej instytucji jest jej otoczenie formalnoprawne, na które to składają się w szczególności odpowiednie procedury i uwarunkowania ustrojowe. W przypadku prawa petycji kompetencje organów warunkowane są formą

³⁸ Magdalena Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne* (Toruń: TNOiK, 2011), 147.

prawną jego realizacji. W zakresie petycji *sensu stricte* oraz wniosków determinantem kompetencji do ich rozpatrzenia jest właściwość organu do załatwienia sprawy będącej przedmiotem petycji lub wniosku. Zgodnie z art. 242 § 1 kpa w związku z art. 15 u.p. wnioski i petycje składa się do organów właściwych ze względu na ich przedmiot. Biorąc pod uwagę strukturę organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego adresatami wniosków i petycji będą co do zasady organy stanowiące i organy wykonawcze tych jednostek oraz organy samorządowych jednostek organizacyjnych. Właściwość organów w zakresie rozpatrywania skarg, określa z kolei art. 229 kpa, chyba że właściwość ta została określona w przepisach szczególnych. Zgodnie z przepisami kpa, właściwymi do rozpatrywania skarg na działalność podmiotów samorządowych są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa. Organ stanowiący poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego są właściwe do rozpatrywania skarg odpowiednio na wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych – rada gminy, zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych powiatowych jednostek organizacyjnych – rada powiatu, zarządu i marszałka województwa – sejmik województwa. Zasada ta nie dotyczy skarg w sprawach należących do zadań zleconych, w których to właściwym do ich rozpatrzenia jest wojewoda. Wojewoda jest również organem właściwym do rozpatrywania skarg na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem spraw finansowych, w których to skargi są rozpatrywane przez regionalne izby obrachunkowe. Przyjęty w art. 229 kpa podział właściwości oznacza, że głównym organem rozpatrującym skargi w sprawach samorządowych są organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiada to wynikającemu z ustaw samorządowych statusowi tych organów, które poza funkcją stanowiącą są również organami kontrolnymi. Niestety pomimo upływu przeszło trzydziestu lat od reaktywacji w Polsce samorządu terytorialnego ustawodawca nie dostrzega artykułowanych przez przedstawicieli doktryny^[39] i środowiska samorządowe problemów i wątpliwości wynikających z niedostosowania obowiązujących przepisów prawa do specyfiki działania organów stanowiących jednostek samorządu

³⁹ Jerzy Korczak, „Wybrane zagadnienia postępowania wnioskowo-skargowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. Janusz Niczyporuk (Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010), 371–373.

terytorialnego. Stanu tego w żaden sposób nie poprawiła nowelizacja ustaw samorządowych^[40], mocą której do struktury organizacyjnej organów stanowiących wprowadzono drugą po komisji rewizyjnej obligatoryjną komisję – komisję skarg, wniosków i petycji.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są organami kolegialnymi, o charakterze niezawodowym, działającymi w systemie sesyjnym. Nie są one wyposażone w aparat pomocniczy w formie własnego urzędu, a ich wewnętrzna struktura nie opiera się na wyodrębnieniu funkcji różnicujących pozycję poszczególnych członków tego organu, czy umożliwiających jego reprezentację na zewnątrz. W szczególności przewodniczący organu stanowiącego, na gruncie obowiązujących przepisów prawa, nie jest umocowany do podejmowania jakichkolwiek czynności „za radę”. Ustawodawca w tym względzie stwierdza dość kategorycznie, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Również komisje rady gminy/powiatu, czy sejmiku wojewódzkiego, w tym także komisje obligatoryjne, są tylko i wyłącznie wewnątrznie wyodrębnionymi strukturami organów stanowiących, pełniących wobec nich służebną funkcję ukierunkowaną na usprawnienie pracy tych organów. Komisje te w szczególności nie są względem tzw. podmiotów zewnętrznych organami władnymi do podejmowania jakichkolwiek skutecznych czynności^[41]. Oznacza to, że obligatoryjna komisja skarg, wniosków i petycji stanowi wyodrębnioną w strukturze organu stanowiącego jednostkę organizacyjną, o ustawowo determinowanym składzie, powoływaną w celu rozpoznania skargi, wniosku lub petycji skierowanych do organów stanowiących na potrzeby jej rozpatrzenia przez ten organ. Innymi słowy komisja ta pełni wyłącznie funkcję wewnątrzorganizacyjną przygotowując projekt merytorycznego stanowiska organu w procedowanej sprawie. Komisja ta nie posiada natomiast jakichkolwiek kompetencji czy uprawnień w relacjach zewnętrznych, w tym w szczególności w relacji organ rozpatrujący skargę, wniosek lub petycję, a korzystający z prawa petycji^[42]. W szczególności komisja ta nie jest uprawniona do przekazania

⁴⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

⁴¹ Anna Wierzbica, „Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (2020): 52.

⁴² Katarzyna Płonka-Bielenin, „Komisja skarg, wniosków i petycji”, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 430–435.

sprawy według właściwości, zawiadomienia skarżącego o konieczności przesunięcia terminu załatwienia sprawy, uznania skargi za pieniactwem i pozostawienie jej bez rozpoznania, wystąpienia do podmiotu, w interesie którego jest składana petycja, o potwierdzenie zgody, wezwania wnoszącego petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia jej treści. Uprawnienia te nie przysługują również przewodniczącemu organu stanowiącego. Wyłącznie uprawnionym do ich podjęcia jest bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami organ/podmiot właściwy do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji, a nim w analizowanej sytuacji jest odpowiednio rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Oznacza to, że dla prawidłowego i skutecznego podjęcia jakiegokolwiek czynności w toku rozpoznawania skargi, wniosku lub petycji kierowanej na zewnątrz konieczne jest zwołanie sesji organu stanowiącego i podjęcie tej czynności w formie właściwej dla tego organu, co z kolei z pragmatycznego punktu widzenia jest sprzeczne z pewną logiką i ekonomią procesową. Stan ten powoduje, że albo sprawy te są procedowane z naruszeniem wskazanych reguł dotyczących podejmowania określonych czynności przez organ właściwy (czynności tych dokonuje zwykle przewodniczący rady lub przewodniczący komisji skarg, wniosków i petycji), albo są podejmowane poprawnie pod względem formalnym, ale z punktu widzenia podmiotu realizującego konstytucyjne prawo petycji, przewlekłe i opieszale.

5 | Wnioski końcowe

Prawo petycji jest konstytucyjnie gwarantowanym prawem politycznym, dającym podmiotom spoza administracji szerokie spektrum komunikowania się z władzą publiczną, poprzez kierowanie do niej swoich spostrzeżeń, uwag, wniosków, postulatów, skarg czy głosów krytyki. Prawo to w sposób oczywisty wpisuje się w model społeczeństwa obywatelskiego oraz takich konceptów, jak demokracja partycypacyjna, partycypacja obywatelska, współadministrowanie, demokracja semibezpośrednia. Jest ono szczególnie istotnym elementem wspólnotowego modelu społeczeństwa, tak charakterystycznego dla struktur samorządowych. Pomimo wręcz definicyjnego odformalizowania środków realizacji prawa petycji, wymaga ono właściwego otoczenia prawnego dającego podmiotom uprawnionym skuteczne zarówno pod względem materialnym, jak i proceduralnym

narzędzia działania. Analiza obowiązujących przepisów prawa pozwala dostrzec w tym zakresie tendencje do odchodzenia od ogólnego modelu petycji, skarg i wniosków w rozumieniu ustawy o petycjach i kpa na rzecz środków o zdecydowanie większym zakresie uszczegółowienia, przykładem czego może być chociażby instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, inicjatywy lokalnej czy uwag i wniosków, o których mowa w ustawie o planowaniu przestrzennym i ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko. Nie powinno budzić wątpliwości, że wskazane instytucje prawne mieszczą się w konstytucyjnym prawie do petycji, które nie może być postrzegane li tylko, przez pryzmat petycji, skarg i wniosków, w znaczeniu nadanym tym środkom w ustawie o petycjach i kpa. Jednocześnie ustawodawcy nie wolno zaniedbywać i bagatelizować roli tychże ogólnych środków, które dają jednostce gwarancję w pełni wartościowego narzędzia, za pomocą którego może ona zwracać się do organów władzy publicznej, wszędzie tam, gdzie brak jest szczegółowych środków nawiązania z tą władzą dialogu. Dla pełnego urzeczywistnienia prawa do petycji na szczeblu samorządowym konieczne jest postulowane od dłuższego czasu przez środowisko administratywistów systemowe uregulowanie trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w pełni uwzględniające specyfikę i zasady działania organów jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem organów stanowiących^[43].

Bibliografia

- Banaszak Bogusław, Petycja, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. Urszula Kalina-Prasznic. 543. Warszawa: C.H. Beck, 2007.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* Wrocław: Kolonia Limited, 1998.
- Adamiak Barbara, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Brzezińska-Rawa Anna, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne.* Toruń: TNOiK, 2019.

⁴³ Por. Agnieszka Korzeniowska-Polak, „Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2021): 139-144.

- Dyś Iwona, „Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego”, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński. 291–302. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015.
- Działocha Kazimierz, „Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian”, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i Ekspertyzy*, OE-85. 1–8. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008.
- Fleszer Dorota, „Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego” *Samorząd Terytorialny*, nr 6 (2019): 39–47.
- Galster Jan, Dorota Lis-Staranowicz, „Zakres podmiotowy prawa do petycji w Polsce i w Unii Europejskiej. Przyczynek do dyskusji” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2018): 59–77.
- Jabłoński Mariusz, Justyna Węgrzyn. „Prawo petycji jako prawo polityczne” [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński. 243–258. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015.
- Hrynicki Wojciech Mateusz, *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Korczak Jerzy, „Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak. 98–114. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Korczak Jerzy, „Wybrane zagadnienia postępowania wnioskowo-skargowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. Janusz Niczyporuk. 371–390. Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010.
- Korzeniowska-Polak Agnieszka, „Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda” *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2 (2021): 139–150.
- Korzeniowska-Polak Agnieszka, „Skargi i wnioski jako źródła informacji o organach jednostek samorządu terytorialnego”, [w:] *Zarządzanie publiczne. Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wielowymiarowym*, red. Agnieszka Kołodziejska, Agnieszka Korzeniowska-Polak. 9–22. Łódź-Warszawa: Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, 2017.
- Korzeniowska-Polak Agnieszka, „Zasada niekonkurencyjności postępowania orzeczniczego oraz postępowania w sprawie skarg, wniosków i petycji”, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. Barbara

- Jaworska-Dębska, Przemysław Kledzik, Janusz Sługocki. 653–669. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Kuczma Paweł, „Prawo petycji”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński. 501–512. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014.
- Masternak-Kubiak Małgorzata, Paweł Kuczma, „Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)”, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński. 259–282. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015.
- Micińska Magdalena, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*. Toruń: TNOiK, 2011.
- Piotrowski Ryszard, „Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie”, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i Ekspertyzy, OE-85*. 23–31. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2008.
- Płonka-Bielenin Katarzyna, „Komisja skarg, wniosków i petycji”, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. Bogdan Dolnicki. 417–432. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Lech Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7. Warszawa: Wolter Kluwer, 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Lech Garlicki, t. IV, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.
- Stefańska Ewa, „Instytucje petycji, skarg i wniosków”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 lecie K.P.A.*, red. Janusz Nyczporuk. 759–770. Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010.
- Szalewska Małgorzata, „Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych”, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki. 401–417. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Szlachetko Jakub H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Wierzbica Anna, „Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (2020): 52–61.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sadami administracyjnymi*, red. Marek Wierzbowski. Warszawa: C.H. Beck, 2005.

- Wójcicka Ewa, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2015.
- Wójcicka Ewa, „Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2006): 31-44.
- Żak Joanna, „Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej”, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński. 283-292. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015.

