

SKARGI, WNIOSKI I PETYCJE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa Renata Cybulska

Renata Cybulska, Roman Marchaj, Anna Wierzbica

SKARGI, WNIOSKI I PETYCJE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa Renata Cybulska

Renata Cybulska, Roman Marchaj, Anna Wierzbica

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 marca 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Augustyniak

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zajac

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały książki napisali:

Anna Wierzbica – rozdział I

Roman Marchaj – rozdział II

Renata Cybulska – rozdział III

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-640-7

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Petycje	15
1. Uwagi ogólne.....	15
2. Petycja w polskim porządku prawnym oraz w wybranych systemach państw obcych	16
3. Podmioty wnoszące petycję; przedmiot petycji.....	28
4. Adresaci petycji.....	38
5. Przedmiot petycji.....	47
6. Forma wniesienia petycji; treść petycji.....	50
7. Organy rozpatrujące petycję	71
8. Termin rozpatrzenia petycji.....	75
9. Petycja wielokrotna	78
10. Ponowna petycja w tej samej sprawie.....	79
11. Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji.....	80
12. Zbiorcza informacja o rozpatrzonych petycjach	85
13. Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	86
Rozdział II	
Wnioski	91
1. Uwagi ogólne.....	91
2. Prawo do petycji.....	94
2.1. Treść prawa do petycji	94

2.2. Prawo do petycji jako publiczne prawo podmiotowe...	95
3. Wniosek jako element prawa do kierowania sprawami publicznymi.....	97
3.1. Treść prawa do kierowania sprawami publicznymi.....	97
4. Wniosek jako forma dialogu dwustronnego	105
5. Charakter prawny wniosku.....	107
5.1. Podstawa prawna.....	107
5.2. Wniosek w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.....	114
5.2.1. Wprowadzenie.....	114
5.2.2. Zakres przedmiotowy wniosku złożonego w trybie art. 241 k.p.a.	120
5.2.3. Krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia wniosków	126
5.2.4. Krąg podmiotów zobowiązanych do rozpatrywania lub załatwienia wniosków	128
6. Postępowanie w sprawie rozpatrywania wniosków	132
6.1. Charakter postępowania w sprawie wniosku.....	132
6.2. Warunki formalne wniosku	134
6.3. Zasady przyjmowania i rozpatrywania wniosków.....	135
6.4. Sposób wykonania obowiązku informacyjnego RODO.....	136
7. Wniosek a wybrane instytucje pokrewne	138
7.1. Wprowadzenie	138
7.2. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców a wniosek...	145
7.3. Konsultacje społeczne a wniosek	147

Rozdział III

Skargi.....	155
1. Prawo do składania skarg.....	155
2. Przedmiot skargi	159
3. Właściwość w zakresie rozpatrywania skarg	162
4. Postępowanie w sprawach skarg	170
4.1. Złożenie skargi.....	170
4.2. Terminy.....	172
4.3. Sposób załatwienia skargi	176
4.4. Zawiadomienie (treść i charakter)	178

4.5. Ponowna skarga.....	181
4.6. Udział prasy i organizacji społecznych	182
4.7. Rozpoznawanie skarg przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego	183
4.8. Komisja skarg, wniosków i petycji.....	188
5. Udostępnianie informacji w zakresie skarg w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej	190
6. Organizacja przyjmowania skarg.....	191
7. Nadzór i kontrola.....	194
8. Skarga a inne postępowania.....	195
9. Podsumowanie.....	199
Bibliografia.....	201
Autorzy.....	209

WSTĘP

Uprawnienie do składania skarg, wniosków i petycji zagwarantowane jest w Konstytucji RP w rozdziale zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zgodnie z przepisem art. 63 ustawy zasadniczej 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. Tym samym prawo do składania skarg, wniosków i petycji posiada każdy podmiot w zakresie obrotu prawnego. Co istotne, uprawnienie to nie jest ograniczone wyłącznie do obywateli polskich.

Regulacja zawarta w Konstytucji RP doprecyzowana jest w ustawach szczególnych. W zakresie petycji jest to ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), a w zakresie skarg i wniosków – dział VIII ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256). Przepisy te precyzują tryb i zakres składania wskazanych instrumentów prawnych.

Zarówno petycje, skargi, jak i wnioski pozwalają na weryfikację działań szeroko pojętej administracji publicznej, a w szczególności na realizację zasady jawności działania organów władzy publicznej oraz pewnego rodzaju współdziałania w ich działaniach. Przez składanie wniosków lub petycji można bowiem zwrócić uwagę na potrzeby społeczeństwa. Instytucja skargi może natomiast zwrócić uwagę, a nawet wyeliminować wadliwe działania organów władzy publicznej lub ich pracowników.

Z uwagi na to, że uczestnicy obrotu prawnego chętnie sięgają po przedmiotowe instrumenty prawne, istotne jest, aby zarówno oni, jak i podmioty, do których są kierowane, działali w sposób prawidłowy. Niniejsze opracowanie ma przybliżyć nie tylko istotę skarg, wniosków i petycji oraz rozwiązać wątpliwości związane z zakwalifikowaniem tego rodzaju pism, ale także tryb postępowania z nimi. Autorzy przeanalizowali więc nie tylko podmioty uprawnione do ich składania i obowiązane do ich rozpoznania, ale też całą procedurę związaną z ich rozpatrzeniem. W zakresie skarg i wniosków jest to z jednej strony postępowanie uproszczone, jednoinstancyjne, co jest jego niewątpliwą zaletą, z drugiej jednak strony każdy podmiot obowiązany do rozpoznania skarg i wniosków ma inny status prawny, co powoduje czasem trudność w stosowaniu przepisów. Szczególna uwaga została zwrócona na organ uchwałodawczy jednostek samorządu terytorialnego, z uwagi na pojawienie się w przepisach ustaw samorządowych nowej, obligatoryjnie powoływanej komisji, tj. komisji skarg, wniosków i petycji.

Przedmiotowe opracowanie przeznaczone jest nie tylko dla pracowników organów administracji publicznej, lecz także każdego, kto zainteresowany jest omawianą tematyką od strony zarówno teoretycznej, jak i praktycznej.

Uwzględniono stan prawny na 1.03.2020 r.

Rozdział I

PETYCJE

1. Uwagi ogólne

Zwrot „petycja” pochodzi z języka łacińskiego (*petitio*) od czasownika *petere*, co oznacza: prosić, żądać, wymagać. Słowo „petycja”, zgodnie z definicją słownikową oznacza oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku¹.

Powszechnie wyrażany jest pogląd, że prawo petycji jest jednym z podstawowych praw człowieka². Stanowi zatem najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formę dochodzenia przez jednostki i grupy osób praw i obrony interesów nie tylko własnych, lecz także cudzych, jak również interesu ogólnego. Wyrażone w petycji poglądy jednostki pozwalają organom publicznym ponadto na zaznajomienie się z opinią społeczeństwa, a informacje uzyskane tą drogą mogą odegrać dużą rolę w procesie podejmowania decyzji³.

Prawo petycji wiązane jest przede wszystkim z prawem do społecznej (obywatelskiej) kontroli działań obejmujących administrowanie

¹ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, www.sjp.pwn.pl/doroszewski (dostęp: 29.12.2019 r.).

² E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 152.

³ J. Boć, M. Jabłoński, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 118.

publiczne, ale łączy się je także z zasadą jawności działania organów administracji publicznej⁴.

Stosowana w prawie międzynarodowym petycja indywidualna jest fakultatywnym środkiem wykorzystywanym przez jednostkę w celu domagania się realizacji zagwarantowanych w danej umowie międzynarodowej praw i wypełnienia przez państwo, przeciwko któremu jest skierowana, zobowiązań wynikających z tej umowy. Instytucję petycji indywidualnej reguluje Protokół Fakultatywny (Protokół Opcyjny) do Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵. Petycja jest środkiem, za pomocą którego jednostka (w przypadku petycji indywidualnej) lub grupa osób (w przypadku petycji zbiorowej) zwracają się do władz w celu uzyskania od nich stosownych działań, pożądaných z punktu widzenia zwracającego się do nich podmiotu, niezależnie od tego, czy ma on na względzie interes własny, czy interes ogółu⁶.

2. Petycja w polskim porządku prawnym oraz w wybranych systemach państw obcych

Instytucja petycji została wprowadzona do polskiego porządku prawnego mocą ustawy o petycjach. Uchwalenie tego aktu prawnego miało na celu wypełnienie obowiązku dostosowania ustawodawstwa zwykłego do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Stosownie bowiem do art. 63 ustawy zasadniczej każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Prawo petycji stanowi zatem instytucję komplementarną

⁴ J. Wilk, *Konstytucyjne prawo petycji w świetle regulacji ustawy o petycjach*, LEX 2015.

⁵ D.M. Korzeniowska [w:] *Prawo petycji w wybranych państwach członkowskich UE i w Rosji*, Opinie i Ekspertyzy OT-548, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, wrzesień 2008 r., s. 3.

⁶ D.M. Korzeniowska [w:] *Prawo petycji w wybranych...*, s. 3.

⁷ Druk nr 2135, VII kadencja Sejmu RP, www.sejm.gov.pl.

wobec innych form demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej⁸. Uprawnienie to tworzy przesłanki do realizacji prawa jednostki w kierowaniu sprawami publicznymi, innego niż okazjonalny udział w referendum czy w wyborach do organów przedstawicielskich na poziomie parlamentarnym i lokalnym. Z prawa petycji wszyscy mogą korzystać stale. Ten instrument zapewnia wpływ jednostek na sprawy publiczne i daje dużą swobodę w przedstawianiu swoich poglądów, tworząc część składową procesu demokracji półpośredniej⁹.

Pomimo tego, że przepisy ustawy o petycjach, określając przedmiot petycji, stanowią, iż przedmiotem tym może być żądanie podjęcia określonych ustawą działań, to jednak instytucja ta nie ma charakteru władczego. Wskazana cecha w sposób zasadniczy odróżnia petycję od pozostałych form demokracji bezpośredniej, w szczególności takich jak referendum lokalne.

W aktualnym polskim stanie prawnym petycja nie ma długiej tradycji. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że „instytucja petycji do władz publicznych jest głęboko zakorzeniona w tradycji demokratycznego konstytucjonalizmu. Pojawia się już w pierwszych nowożytnych konstytucjach XVIII i XIX w. Prawo ludu do wystąpienia z petycjami o naprawę krzywd przewidziano w I poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r. uchwalonej w 1789 r., która weszła w życie w 1791 r., a także w kolejnych konstytucjach francuskich z 1791, 1793 i 1799 r. Podobną konstrukcję powtórzono w konstytucji Prus z 31 stycznia 1850 r. Petycje, pod różnymi zresztą nazwami, pojawiają się stosunkowo często w demokratycznych konstytucjach po upadku i rozpadzie trzech monarchii w Europie w wyniku I wojny światowej (np. czeskosłowackiej z 1920 r., niemieckiej z 1919 r., estońskiej z 1920 r., jugosłowiańskiej, a także polskiej z 1921 r., litewskiej z 1922 r., rumuńskiej z 1923 r.)”¹⁰. Petycja nie stanowi zatem instytucji prawnej znanej jedynie polskiemu porządkowi prawnemu. Przedstawiciele doktryny

⁸ E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 148.

⁹ E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 148.

¹⁰ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 551.

wskazują, że legalną definicję petycji stworzył ustawodawca węgierski¹¹. Stosownie do art. 141 ust. 1 węgierskiej ustawy XXIX z 2004 r. o zasadach załatwiania petycji, petycja (skarga) jest taką prośbą, której celem jest zaniechanie naruszenia prawa osób lub interesu osób, o ile uzyskanie takiego skutku nie znajduje się w kompetencjach innych organów, przede wszystkim sądowniczych¹². Jak podaje S. Woronowicz, petycję (skargę) może wnieść każdy – słownie, na piśmie lub drogą elektroniczną – i skierować ją do kompetentnego organu. Petycję wnoszoną ustnie urzędnik danego organu zobowiązany jest zapisać. Jeśli petycja lub wniosek natury ogólnospołecznej został wniesiony do niekompetentnego organu, wówczas jest on zobowiązany w ciągu ośmiu dni przekazać skargę kompetentnemu organowi. O przekazaniu petycji należy niezwłocznie poinformować jej autora. Petycję oraz wniosek natury ogólnospołecznej należy rozpatrzyć w ciągu trzydziestu dni. Jeśli można będzie przewidzieć, że rozpatrzenie będzie trwało więcej niż trzydzieści dni, wówczas, w ciągu piętnastu dni od złożenia petycji lub wniosku natury ogólnospołecznej, trzeba o tym zawiadomić autora petycji, wskazując jednocześnie na przewidywany termin jej rozpatrzenia. Jeśli charakter petycji lub wniosku o charakterze ogólnospołecznym tego wymaga, kompetentny urzędnik odpowiedniego organu, oprócz przyjęcia petycji, zobowiązany jest także wysłuchać jej autora. Organ kompetentny do rozpatrywania petycji lub wniosków o charakterze ogólnospołecznym po ich rozpatrzeniu lub odstąpieniu od rozpatrzenia jest zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia, na piśmie lub drogą elektroniczną, o tym autora petycji wraz ze wskazaniem przyczyn. Zawiadomienie na piśmie nie jest konieczne, jeśli autor petycji jest obecny i usłyszy oraz zrozumie uzasadnienie (komunikat) o rozpatrzeniu petycji. Można odstąpić od rozpatrywania petycji anonimowych. Podobnie jest w przypadku rozpatrywania takich petycji, których autorzy wnoszą je w terminie późniejszym niż sześć miesięcy po wydarzeniu, które naraziło na szwank ich prawa lub interesy. Petycję złożoną w terminie późniejszym niż rok od wspomnianego wydarzenia należy odrzucić od razu, bez rozpatrywania¹³.

¹¹ E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 15.

¹² S. Woronowicz, *Węgry [w:] Prawo petycji w wybranych...*, s. 60.

¹³ S. Woronowicz, *Węgry [w:] Prawo petycji w wybranych...*, s. 61.

W austriackim systemie prawnym wzmianka o petycji znajduje się w Konstytucji, w rozdziale poświęconym Adwokaturze Ludowej (trzyosobowe ciało, którego zadaniem jest rozpatrywanie skarg obywateli na niedociągnięcia w funkcjonowaniu administracji państwowej; Adwokatura Ludowa jest traktowana jak austriacki Rzecznik Praw Obywatelskich)¹⁴. Stosownie do art. 148a Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1.10.1920 r. Adwokatura Ludowa współdziała ponadto w załatwianiu kierowanych do Rady Narodowej petycji i inicjatyw obywatelskich. Szczegóły określa regulamin Rady Narodowej¹⁵. Petycje składane w parlamencie muszą dotyczyć spraw ustawodawstwa lub wykonywania ustaw. Petycje dotyczące spraw indywidualnych należy składać w urzędach administracji państwowej. Rozdział XVI regulaminu Rady Narodowej nosi nazwę „Petycje parlamentarne i parlamentarne inicjatywy obywatelskie”. Określa on szczegółowo sposób postępowania z petycjami kierowanymi do parlamentu. Na stronie internetowej parlamentu Austrii znajduje się zakładka „Parlament i partycypacja obywateli”, na której można znaleźć dokładne informacje o składaniu petycji. Kancelaria Parlamentu (Parlamentsdirektion) ma obowiązek udzielenia informacji na temat wymogów formalnych, które musi spełniać petycja. Jest ona także zobowiązana do informowania inicjatora petycji o stanie postępowania parlamentarnego w danej sprawie oraz do poinformowania go o jej ostatecznym załatwieniu.

Petycja wnoszona do parlamentu musi spełnić trzy warunki:

- mieć formę pisemną,
- dotyczyć spraw będących w kompetencjach ustawodawczych bądź wykonawczych federacji (np. rzemiosło, prawo komunikacyjne, prawo wodne), a nie w kompetencjach krajów związkowych bądź samorządów (np. prawo budowlane, myślistwo, rybołówstwo),
- musi być wniesiona do danej izby przez jej deputowanego.

Petycje, rozpatrywane w trybie parlamentarnym w Radzie Narodowej (Nationalrat) lub w Radzie Federalnej (Bundesrat), są podaniami człon-

¹⁴ A. Dragan, *Austria [w:] Prawo petycji w wybranych..., s. 6.*

¹⁵ Podają za A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 47.

Publikacja zawiera omówienie instytucji skarg, petycji i wniosków w polskim porządku prawnym. Autorzy starają się rozwiązać wątpliwości związane z klasyfikacją tego rodzaju pism, a także przybliżyć tryb postępowania z nimi. Analizują m.in.:

- podmioty uprawnione do składania skarg, petycji i wniosków,
- podmioty obowiązane do rozpoznania tego rodzaju pism,
- procedurę związaną z ich rozpatrzeniem,
- sposób działania komisji skarg, petycji i wniosków.

Opracowanie zostało napisane przez pracowników naukowych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach – radców prawnych, zajmujących się w swojej pracy zawodowej problematyką skarg, petycji i wniosków.

Książka przeznaczona jest dla pracowników gmin, powiatów i województw, a także radców prawnych i adwokatów oraz każdego obywatela zainteresowanego omawianą tematyką.

„Autorzy przedstawiają omawiane zagadnienie w sposób nie tylko merytorycznie poprawny, ale i interesujący. Pamiętać należy, że rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji jest w praktyce często używanym narzędziem kontroli społecznej”.

Dr hab. Monika Augustyniak



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSCLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 129 Zł (W TYM 5% VAT)