

**PRAWO
DO DOBREGO SAMORZĄDU
– PERSPEKTYWA OBYWATELA
I MIESZKAŃCA**

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska



Wolters Kluwer

AUTORZY

Dawid Chaba
Krzysztof Chochowski
Wojciech Drobny
Sebastian Frejowski
Przemysław Kledzik
Mateusz Komorowski
Radosław L. Kwaśnicki
Tomasz Libera
Magdalena Małecka-Lyszczek
Katarzyna Małysa-Sulińska
Radosław Mędrzycki
Filip Ostrowski
Stefan Płazek
Marta Romańska
Joanna Sapeta
Krzysztof Skotnicki

PRAWO DO DOBREGO SAMORZĄDU – PERSPEKTYWA OBYWATELA I MIESZKAŃCA

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu

Stan prawny na 1 czerwca 2021 r.

Redaktorzy naukowci
Prof. dr hab. Mirosław Stec, ORCID 0000-0002-3537-9204
Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ, ORCID 0000-0002-6406-8851

Recenzenci
Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ
Dr hab. Kazimierz Bandarzewski

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-214-2
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19, e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.proinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
<i>Magdalena Małecka-Łyszczyk, Katarzyna Małysa-Sulińska</i> Petycja do Senatu RP jako instrument urzeczywistniania prawa do dobrego samorządu	15
<i>Dawid Chaba</i> Dobry samorząd w Polsce z perspektywy obywatela	37
<i>Krzysztof Chochowski</i> Jednostka a prawo do dobrego samorządu	53
<i>Radosław Mędrzycki</i> Solidarność we współczesnej wspólnocie samorządowej jako element prawa do dobrego samorządu terytorialnego	71
<i>Krzysztof Skotnicki</i> Prawo do samorządu a członkowie wspólnoty samorządowej pominięci w możliwości udziału w wyborach organów samorządu terytorialnego i referendum lokalnym	87
<i>Sebastian Frejowski, Mateusz Komorowski</i> Whistleblowing jako gwarancja realizacji prawa do dobrego samorządu	105

Stefan Płażek

Polityka kadrowa dobrego samorządu	117
---	------------

Wojciech Drobny

Prawo do dobrego samorządu (w części dotyczącej korpusu urzędniczego) jako komponent prawa do dobrej administracji	147
---	------------

Radosław L. Kwaśnicki, Filip Ostrowski

Spółka komunalna jako przejaw aktywności społeczeństwa obywatelskiego	167
--	------------

Marta Romańska

Ochrona interesu gminy i jej mieszkańców w sprawach dotyczących jej nieruchomości	179
--	------------

Tomasz Libera

Prawo do dobrego samorządu – oczekiwania w zakresie uporządkowania chaosu reklamowego w świetle kompetencji prezydenta miasta do usuwania skutków samowoli reklamowej	207
--	------------

Joanna Sapeta

Uprawnienia obywatela w ocenie oddziaływania na środowisko. Założenia a praktyka	235
---	------------

Przemysław Kledzik

Prawo do dobrego samorządu w aspekcie kolizji obowiązku kwarantanny lub izolacji oraz innych obowiązków publicznoprawnych	259
--	------------

Bibliografia	301
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|----------------------------------|---|--|
| Dyrektywa o ochronie sygnalistów | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17) |
| EIA | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1, ze zm.) |
| EKDA | – | Europejski Kodeks Dobrej Administracji (The European Code of Good Administrative Behaviour) przyjęty przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. (Dz.Urz. UE C 285 z 2011 r., s. 3) |
| EKSL/EKST | – | Europejska Karta Samorządu Lokalnego/Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) |
| EKSR | – | Europejska Karta Samorządu Regionalnego sporządzona w Strasburgu 3-5.06.1997 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) |
| k.c. | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) |
| k.k. | – | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735) |
| k.p.k. | – | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534) |

k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPP	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwalona w Nicei 7.12.2000 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.r.d.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.)
r.w.n.p.	– rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 18.11.2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2083)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
Traktat z Lizbony	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.)
u.p.	– ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)

u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z dnia 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 265 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.u.o.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.)
u.z.z.z.	– ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.)
ustawa COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.)

Czasopisma

M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny

- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

- JST – jednostka/-i samorządu terytorialnego
KSAP – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w Warszawie
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
NSA OZ – Naczelny Sąd Administracyjny. Oddział Zamiejscowy
OOŚ – Ocena oddziaływania na środowisko
SA – sąd apelacyjny
SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
UE – Unia Europejska
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym członkowie wspólnoty samorządowej w granicach zakreślonych przez prawo mogą uczestniczyć w określaniu sposobu ich realizacji. Prawo do dobrego samorządu należy zatem postrzegać jako prawo jednostki do tego, aby podmioty decyzyjne poszukiwały najlepszych form funkcjonowania samorządu terytorialnego. Istotą tego prawa jest zaś przyznanie członkom wspólnoty samorządowej uprawnienia do udziału w procesie zarządzania sprawami publicznymi, co oznacza, iż dobry samorząd należy identyfikować z takim, który uwzględnia interesy jego członków.

Samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje istotną część zadań publicznych. Rodzi się zatem pytanie o to, w jakim zakresie jego członkowie mogą uczestniczyć w tym procesie i czy posiadają narzędzia pozwalające realnie wpływać na jego przebieg. Konieczna jawi się zatem szeroka dyskusja na ten temat. Forum dla wymiany poglądów w tym zakresie miało być zaplanowane pierwotnie w październiku 2020 r. XIV Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane *O prawie do dobrego samorządu – perspektywa wspólnoty i państwa*, które z uwagi na sytuację epidemiologiczną w Polsce i na świecie dotychczas nie mogło się odbyć. Termin ten został przesunięty na czas, w którym

możliwe będzie zrealizowanie zaplanowanego programu, jednakże za zasadne należy uznać upublicznienie już teraz drukiem opracowań, które miały być podstawą dyskusji w gronie przedstawicieli wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce, a także przedstawicieli praktyki prawniczej, w tym sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesów regionalnych izb obrachunkowych, a także pracowników urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. W założeniu organizatorów seminariów naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dyskusja na temat wspólnot samorządowych powinna toczyć się przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków, co znajduje odzwierciedlenie w zestawieniu autorów naszych opracowań dotyczących problematyki samorządowej. Seminaria Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego stanowią bowiem płaszczyznę do wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

W trakcie XIV Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zaplanowano wygłoszenie kilkunastu referatów, przy czym ogłoszony program wydarzenia stał się podstawą do napisania 37 wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na objętość i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z powyższym w niniejszym tomie zatytułowanym *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca* ujęto teksty traktujące m.in. o solidarności we wspólnocie samorządowej, samorządowej polityce kadrowej, uprawnieniach wspólnot samorządowych i ich członków, a także środkach ochrony ich interesów. Pozostałe artykuły zostały zaś ujęte w innych dwóch tomach. Pierwszy z nich został zatytułowany *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, ostatni zaś – *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*.

W naszej ocenie opracowania zawarte we wszystkich tych książkach powinny wywołać szeroką dyskusję na temat prawa do dobrego samorządu

terytorialnego, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej przebieg. Niezmiennie od kilku już lat wyrażamy nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a także bezpowrotnie zakończą okres, w którym kwestionowana jest doniosłość tej – ujętej w obowiązującej Konstytucji RP – instytucji.

prof. dr hab. Mirosław Stec

ORCID 0000-0002-3537-9204

dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska, prof. UJ

ORCID 0000-0002-6406-8851

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

kwiecień 2021 r.

Magdalena Małecka-Łyszczek, Katarzyna Małysa-Sulińska

PETYCJA DO SENATU RP JAKO INSTRUMENT URZECZYWISTNIANIA PRAWA DO DOBREGO SAMORZĄDU

1. Wstęp

Petycja to narzędzie społeczeństwa obywatelskiego, zwiększające jego aktywność i pozwalające na korzystanie z potencjału obywateli. Może być postrzegana jako forma sygnalizowania oczekiwanej zmiany, w tym modyfikacji działań na poziomie samorządu terytorialnego. Uprawienie to zasadniczo istnieje w każdym ustroju politycznym, ponieważ władza chętnie uzyskuje informacje od rządzonych, pokazujące stan nastrojów społecznych, co przekłada się na możliwość korygowania uchybień w działalności aparatu państwa¹. Petycje stanowią formę bezpośredniego udziału obywateli w procesie sprawowania władzy, są jednym z podstawowych praw człowieka², praw obywatelskich³, a także publicznym prawem podmiotowym oraz prawem odrębnym (samoist-

¹ Zob. A. Ławniczak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, art. 63.

² Zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji jako prawo człowieka* [w:] *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

³ Szerzej na ten temat zob. *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, oprac. A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Semenowicz, R. Stawicki, S. Woronowicz, Warszawa 2008, s. 6–76.

nym) – mimo wspólnej regulacji ujętej w art. 63 Konstytucji RP⁴ – od skarg i wniosków⁵.

Systematyka Konstytucji RP – z uwagi na umiejscowienie przywołanego art. 63 Konstytucji RP⁶ – uzasadnia zaliczenie prawa do petycji do grupy praw politycznych⁷. Prawo to jest nie tylko jednym z praw konstytucyjnych, ale także środkiem ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności na wypadek ich naruszenia⁸. Nadto – zgodnie z unormowaniem zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP – prawo do petycji ma charakter niederogowalny. Nie może być ono bowiem ograniczane ani w okresie stanu wojennego i wyjątkowego⁹, ani w okresie stanu klęski żywiołowej¹⁰. Podlega zatem intensywniejszej ochronie prawnej aniżeli inne prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji RP¹¹. Jednocześnie, pomimo tak silnych mechanizmów ochrony, prawo do petycji nie ma charakteru absolutnego i w związku z tym może podlegać ograniczeniom na warunkach wynikających z przepisów konstytucyjnych zawierających tzw. ogólne klauzule limitacyjne. Istotne znaczenie ma przy tym regulacja ujęta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą ograniczenia prawa do petycji mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy,

⁴ Zob. art. 63 Konstytucji RP, w którym wskazano, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

⁵ Zob.: K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i ekspertyzy OE – 85*, Warszawa 2008, s. 1–2; H. Izdebski (we współpracy z I. Zachariaszem), *Petycja jako instrument sprawnego rozwiązywania problemów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego – istotne różnice między wnioskiem i skargą. Opinie i ekspertyzy OE – 233*, Warszawa 2015, s. 3–9.

⁶ Regulacja art. 63 Konstytucji RP została bowiem ujęta w rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* w grupie wolności i praw politycznych.

⁷ R. Stawicki, *Prawa i wolności obywatelskie w Polsce po 1918 r. w świetle rozwiązań konstytucyjnych – zarys historyczno-prawny. Opracowania tematyczne OT-607*, Warszawa 2011, s. 12.

⁸ Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 63.

⁹ Zob. art. 233 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰ Zob. art. 233 ust. 3 Konstytucji RP.

¹¹ Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Tom I...*, art. 63.

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, a jednocześnie nie mogą naruszać istoty przedmiotowego prawa.

Nie powinno budzić wątpliwości, że regulacja art. 63 Konstytucji RP dotyczy nie tylko prawa do wniesienia petycji, lecz także prawa do żądania jej rozpatrzenia przez adresata¹². Wyłącznie możliwość wniesienia petycji nie jest bowiem satysfakcjonująca dla wnioskodawcy, a nadto nie odzwierciedla celu, w jakim została ustanowiona ta instytucja.

Szczegółowe uregulowania w zakresie petycji zostały ujęte w ustawie z 11.07.2014 r. o petycjach¹³. Zgodnie z regulacją tej ustawy petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej¹⁴. Taka petycja może być złożona w interesie: publicznym, podmiotu wnoszącego petycję albo podmiotu trzeciego, za jego zgodą¹⁵. Jej przedmiotem może być zaś 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 wspólne-

¹² Zob. M. Florczak-Wątor, *Tryb rozpatrywania petycji przez Senat w świetle regulaminu izby i dotychczasowej praktyki* [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi Czapowskiemu*, red. M. Grzybowski, P. Mikuli, G. Kuca, Kraków 2013, s. 521–522.

¹³ Zauważenia wymaga jednak, że regulacje dotyczące petycji ujęte są również poza krajowym porządkiem normatywnym. I tak art. 227 TFUE stanowi, iż wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio. Natomiast zgodnie z art. 44 KPP obywatelki i obywatele Unii, jak i każda osoba fizyczna lub prawna z miejscem zamieszkania lub statutową siedzibą w państwie członkowskim mają prawo petycji do Parlamentu Europejskiego.

¹⁴ Zob. art. 2 ust. 1 u.p.

¹⁵ Zob. art. 2 ust. 2 u.p.

go, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji¹⁶. Powyższe oznacza, że ustawodawca szeroko określił zakres podmiotów legitymowanych do wniesienia petycji, a także przyjął otwarty katalog przypadków, w których możliwe jest skorzystanie z prawa do jej wniesienia. Wśród nich mogą się znaleźć również takie, które – odnosząc się do spraw istotnych dla wspólnot samorządowych – urzeczywistniają prawo do dobrego samorządu.

W niniejszym tekście instytucja petycji – choć stanowi fragment szerszego i złożonego zagadnienia prawa do petycji – prezentowana jest z nowej perspektywy, która dotychczas nie była eksponowana w literaturze przedmiotu. Przedmiot niniejszego artykułu ogranicza się bowiem do adresowanych do Senatu RP petycji obejmujących problematykę samorządową¹⁷. Celem tego opracowania jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie możliwe jest korzystanie z prawa do wniesienia petycji do izby drugiej parlamentu w zakresie zmian ustawodawczych odnoszących się do samorządu terytorialnego¹⁸, a także jakie podmioty są legitymowane w tym zakresie, w szczególności zaś czy z prawa tego mogą korzystać jednostki samorządu terytorialnego. Takie zakreślenie obszaru badawczego wymaga poddania analizie – poza przywołanymi powyżej aktami normatywnymi – również postanowień Regulaminu Senatu RP, opracowań Biura Analiz Dokumentacji i Korespondencji oraz zbiorczych informacji o petycjach rozpatrzonych w poszczególnych latach.

¹⁶ Zob. art. 2 ust. 3 u.p.

¹⁷ Niniejszy artykuł stanowi bowiem pokłosie badań przeprowadzonych przez autorki w związku z odbywaniem stażu naukowo-badawczego w Senacie RP.

¹⁸ Zmiany w zakresie regulacji obowiązujących na szczeblu samorządu terytorialnego mogą być bowiem uruchamiane albo – jeśli dotyczą regulacji obowiązującej na obszarze danej jednostki – poprzez skierowanie petycji do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, albo – jeśli obejmują rozwiązania normatywne odnoszące się do wszystkich jednostek danego szczebla – poprzez skierowanie petycji do Sejmu lub Senatu. Mając bowiem na uwadze, że przedmiot artykułu ogranicza się do petycji wnoszonych do Senatu, z rozważań wyłączono zagadnienia petycji wnoszonych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (na ten temat zob. *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. R. Cybulska, Warszawa 2020, s. 13–90; J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017).

2. Tryb rozpatrywania petycji wniesionych do Senatu RP

Jednym z podmiotów, które mogą być adresatami petycji, jest Senat RP. Petycja złożona do Senatu jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie¹⁹. Regulamin ten został ujęty w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r.²⁰ Zaznaczyć należy przy tym, że – w celu umożliwienia obywatelom jak najpełniejszego realizowania prawa do petycji – w dniu 20.11.2008 r., czyli prawie 6 lat przed uchwaleniem, a 7 lat przed wejściem w życie przepisów ustawy o petycjach, Senat RP zmienił swój regulamin, dając stosowną podstawę do rozpatrywania petycji kierowanych tego organu²¹. Z dniem 1.01.2009 r. rozszerzono zatem kompetencje senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, dodając do przedmiotu jej działania rozpatrywanie petycji kierowanych do Senatu i jego organów, a jednocześnie zaczął obowiązywać nowy dział Xa Regulaminu Senatu RP zatytułowany „Rozpatrywanie petycji”, w którym określono tryb pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w analizowanym zakresie. Zgodnie z aktualnym brzmieniem Regulaminu Senatu RP Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji jest jedną z komisji stałych Senatu RP²². Do niej Marszałek Senatu kieruje petycję niezwłocznie po jej otrzymaniu²³, a Przewodniczący tej Komisji albo przekazuje ją do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji, albo – jeżeli uzna, że jej przedmiot nie mieści się w zakresie kompetencji Senatu – przekazuje ją właściwemu organowi władzy publicznej, przy

¹⁹ Zob. art. 9 u.p.

²⁰ M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm. (w tekście przywoływana jako Regulamin Senatu RP).

²¹ Szerzej H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, ST 2011/4, s. 20.

²² Zob. art. 15 ust. 1 pkt 6 Regulaminu Senatu RP. Zgodnie z załącznikiem do tego regulaminu zatytułowanym „Przedmiotowy zakres działania komisji senackich” przedmiotem działania niniejszej Komisji są prawa i wolności obywatelskie i ich instytucjonalne gwarancje, sprawy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego, przestrzeganie prawa, przestrzeganie praw człowieka, instytucje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje pozarządowe, rozpatrywanie petycji kierowanych do Senatu i jego organów.

²³ Zob. art. 90a Regulaminu Senatu RP.

czym informuje o tym Marszałka Senatu i członków Komisji²⁴. Ponadto Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji zawiadamia przewodniczących właściwych komisji senackich o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia petycji²⁵. Dodatkowo Regulamin Senatu RP przewiduje możliwość zwrócenia się przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji do innej komisji o wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji²⁶. Po rozpatrzeniu petycji przywołana komisja może złożyć Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) wraz z projektem ustawy (uchwały)²⁷ lub upoważnić jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu²⁸ albo przedstawić Marszałkowi Senatu opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji RP, ustawie lub Regulaminie Senatu RP²⁹, jak również nie podjąć żadnego z tych działań, wskazując Marszałkowi Senatu przyczyny takiego stanu³⁰. Niezależnie od rozstrzygnięcia podjętego przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji jej Przewodniczący zawiadamia wnoszącego petycję o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia³¹.

Podkreślenia wymaga, że rozwiązania obowiązujące w tym zakresie przewidują kontynuację prac po upływie kadencji Senatu RP. Petycje nierozpatrzone przed upływem danej kadencji podlegają bowiem rozpatrzeniu przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu następnej kadencji³². Nadto Komisja ta może zdecydować o ponownym złożeniu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodaw-

²⁴ Zob. art. 90b ust. 1 Regulaminu Senatu RP. Jednak na żądanie członka Komisji – o czym mowa w art. 90b ust. 2 Regulaminu Senatu RP – petycja, którą Przewodniczący przekazał właściwemu organowi władzy publicznej, jest rozpatrywana na posiedzeniu Komisji.

²⁵ Zob. art. 90b ust. 3 Regulaminu Senatu RP.

²⁶ Zob. art. 90c Regulaminu Senatu RP.

²⁷ Zob. art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu RP.

²⁸ Zob. art. 90d ust. 1 pkt 2 Regulaminu Senatu RP.

²⁹ Zob. art. 90d ust. 1 pkt 3 Regulaminu Senatu RP.

³⁰ Zob. art. 90d ust. 2 Regulaminu Senatu RP.

³¹ Zob. art. 90e Regulaminu Senatu RP.

³² Zob. art. 90g ust. 1 Regulaminu Senatu RP.

czej), jeżeli w ubiegłej kadencji Senatu postępowanie w sprawie tej inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) nie zostało zakończone³³.

Mając na uwadze powyższe, wskazać trzeba, że uregulowanie trybu rozpatrywania petycji w Regulaminie Senatu RP, zamiast – jak tego wymaga art. 63 Konstytucji RP – w ustawie, wymagało postawienia pytania o konstytucyjność takiego rozwiązania. Jak wskazuje M. Florczak-Wątor, z jednej strony tryb rozpatrywania petycji jest sprawą wewnętrzną Senatu podlegającą regulacji regulaminowej, z drugiej strony zaś wymóg regulacji ustawowej wynika nie tylko ze wspomnianego art. 63 Konstytucji RP, ale także – jeżeli regulacja ta ograniczałaby w jakimkolwiek zakresie prawo petycji – art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. To zderzenie zasady autonomii regulaminowej izby drugiej parlamentu oraz zasady wyłączności ustawy nie musi jednak oznaczać kolizji obu zasad. Jeśli bowiem przepisy regulaminowe jedynie organizują i porządkują prace Senatu RP związane z rozpatrywaniem petycji, nie ingerując w prawo obywateli do złożenia petycji i uzyskania jej rozpatrzenia, to kolizja między tymi dwiema zasadami nie występuje³⁴.

Należy również zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w – obowiązujących od 6.09.2015 r. – przepisach ustawy o petycjach. Określono w nich termin rozpatrzenia petycji, wskazując, że powinna ona zostać rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak – co do zasady – nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia, przy czym termin ten liczy się od dnia otrzymania petycji przez właściwy podmiot albo od dnia jej uzupełnienia lub wyjaśnienia treści³⁵. Wskazano również możliwość łącznego rozpatrywania petycji dotyczących tej samej sprawy (tzw. petycja wielokrotna), jeśli zostały one wniesione w ciągu miesiąca³⁶, a także możliwość pozostawienia bez rozpatrzenia petycji złożonej w sprawie, która była już przedmiotem rozpatrzenia przez dany podmiot, jeżeli nie powołano się w niej na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi

³³ Zob. art. 90g ust. 2 Regulaminu Senatu RP.

³⁴ Zob. M. Florczak-Wątor, *Tryb...*, s. 514–516.

³⁵ Zob. art. 10 u.p. (szerzej na ten temat zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX 2015, art. 10).

³⁶ Zob. art. 11 u.p. (szerzej na ten temat zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa...*, art. 11).

właściwemu do rozpatrzenia petycji (tzw. ponowna petycja w tej samej sprawie)³⁷.

3. Podmioty legitymowane do wnoszenia petycji do Senatu RP

Jednym z przejawów jak najszerzego ujmowania prawa petycji jest podejście w możliwie najbardziej odformalizowany sposób do przedmiotowej instytucji, w tym między innymi w zakresie podmiotowym, a w konsekwencji szerokie dopuszczenie możliwości wnoszenia petycji. Zgodnie bowiem z regulacją konstytucyjną petycję ma prawo składać każdy³⁸. Prawo to jest prawem politycznym, które stanowi uzupełnienie innych praw, za pomocą których możliwe jest oddziaływanie obywateli na władzę publiczną. Ma ono szeroki zakres podmiotowy, gdyż przysługuje każdej osobie fizycznej, w tym również niebędącej obywatelem polskim, a także osobom prawnym, przy czym – jak wskazuje się w piśmiennictwie – chodzi o osoby prawne niesprawujące władzy publicznej, gdyż te są podmiotami zobowiązanymi, a nie uprawnionymi w zakresie prawa do petycji³⁹. Jednocześnie wskazuje się, że prawo składania petycji przysługuje wszelkim podmiotom zbiorowym, mającym i niemającym osobowości prawnej, gdyż konstytucyjne gwarancje wolności i praw tylko wówczas nie odnoszą się do tych podmiotów, gdy jest to sprzecz-

³⁷ Zob. art. 12 u.p. (szerzej na ten temat zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa...*, art. 12). W miejscu tym należy zaznaczyć, że petycje te należy odróżnić od sytuacji, w których podmiot wnoszący petycję w danej sprawie kieruje ją jednocześnie do wielu podmiotów właściwych do ich rozpatrzenia. Jak wskazuje się w uzasadnieniu podjętej przez Senat RP inicjatywy ustawodawczej (druk nr 310), petycja w tej samej sprawie składana jest np. do Senatu, a jednocześnie do Sejmu, jak i poszczególnych ministerstw.

³⁸ Por. art. 63 Konstytucji RP.

³⁹ Zob. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 213. Por. też M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Tom I...*, art. 63. Podzielając wskazany powyżej pogląd, wskazuje się jednocześnie, że za konstytucyjnie dopuszczalne należy uznać petycje grup radnych oraz innych osób piastujących urzędy publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, przy czym należy je traktować jako petycje osób fizycznych (zob. P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2017/3, s. 67).

ne z istotą danych wolności lub praw, co oznacza ich niewykonalność. Wylicza się zatem, że autorami petycji mogą być zrzeszenia (partie, związki zawodowe, związki pracodawców, stowarzyszenia), mniejszości narodowe albo etniczne, wspólnoty sąsiedzkie, a także spółki, fundacje, spółdzielnie i wszelkie inne postaci przedsiębiorczości zbiorowej⁴⁰.

Zauważenia wymaga przy tym, że przywołana powyżej regulacja została ujęta w rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w grupie wolności i praw politycznych. Z tego tytułu wywodzi się, że podmioty władzy publicznej, jakimi są między innymi jednostki samorządu terytorialnego – nie będąc adresatem tych praw – nie mogą skutecznie powoływać się na treść art. 63 Konstytucji RP⁴¹. Jednocześnie wskazuje się, że z okoliczności, iż Konstytucja RP gwarantuje to prawo jednostce, nie można wywodzić generalnego zakazu zapewnienia go przez ustawodawcę zwykłego również innym podmiotom, a to np. jednostkom samorządu terytorialnego⁴².

Mając na uwadze powyższe, należy podnieść, że w art. 2 u.p. wskazano, że petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Biorąc zatem pod uwagę przedmiot niniejszego artykułu, rozważenia wymaga, czy w świetle tego przepisu dopuszczalne jest wnoszenie petycji do Senatu RP przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z regulacją ogólną ujętą w art. 33 k.c. osobami prawnymi są między innymi jednostki organizacyjne, którym przepisy przyznają osobowość prawną. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobo-

⁴⁰ Zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, art. 63.

⁴¹ Zob. A. Karczmarek, *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019/6, s. 155. Por. też A. Rytel-Warzocho, *Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 14.

⁴² Zob. A. Karczmarek, *W sprawie możliwości...*, s. 155–156. Por. też J. Wilk, *Zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji*, LEX 2015, cyt. za A. Wierzbica, *Podmioty wnoszące petycje; przedmiot petycji* [w:] *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. R. Cybulska, Warszawa 2020.

wość prawną⁴³, co dotyczy jednostek wszystkich szczebli zasadniczego podziału terytorialnego kraju, czyli zarówno gmin⁴⁴, jak i powiatów⁴⁵ oraz województw⁴⁶. Powyższe oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego – będąc osobami prawnymi – są ujęte w wyliczeniu art. 2 u.p. Jednocześnie brak jest przepisu, który wyłączałby ich legitymację w tym zakresie. Mogą być one zatem autorami petycji adresowanych między innymi do organów władzy publicznej z zastrzeżeniem, że z organami tymi nie znajdują się w relacji nadrzędności i podległości organizacyjnej, czyli nie są połączone więzami kontroli, koordynacji, nadzoru i kierownictwa, co oznacza pozostawanie z nimi w relacji analogicznej do tej, w której pozostają obywatele⁴⁷. W świetle obowiązujących regulacji nie ma zatem przeciwwskazań, aby przyznawać jednostkom samorządu terytorialnego legitymację do wnoszenia petycji do Senatu RP⁴⁸. Taka praktyka została także przyjęta przez Senat, który rozpoznaje petycje wniesione przez organy jednostek samorządu terytorialnego zarówno stanowiące⁴⁹, jak i wykonawcze⁵⁰, co miało miejsce również przed wejściem w życie przepisów ustawy o petycjach⁵¹.

⁴³ Zob. art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

⁴⁴ Zob. art. 2 ust. 2 u.s.g.

⁴⁵ Zob. art. 2 ust. 2 u.s.p.

⁴⁶ Zob. art. 6 ust. 3 u.s.w.

⁴⁷ Por. S. Gajewski [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 145.

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Karczmarek, *W sprawie możliwości...*, s. 155 i n.

⁴⁹ Zob. np. petycja wniesiona 20.07.2018 r. przez Radę Miasta Krakowa w sprawie wprowadzenia do ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rozwiązań umożliwiających „punktowy” zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w danym budynku, P9-37/18, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/p93718/material_p9_37_18.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁵⁰ Zob. np. petycja wniesiona 24.10.2016 r., uzupełniona 12.12.2016 r. przez Wójta Gminy Kobylnica, Wójta Gminy Michów, Burmistrza Miasta i Gminy Sztum w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia zmian w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (opodatkowanie elektrowni wiatrowych) PW9-06/16, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/petycje-wielokrotne/petycja-wielokrotna-z-24102016-r-uzupelniona-12122016-r-dotyczy/> (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁵¹ Np. petycja wniesiona przez Radę Miasta Jastrzębie-Zdrój w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej usunięcia z życia publicznego komunistycznych patronów ulic i placów, P-10/09, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,15.html> (dostęp: 14.05.2021 r.).

4. Przedmiot i treść petycji wnoszonych do Senatu RP

Konstytucja RP nie wskazuje przedmiotu petycji, ograniczając się do wskazania, że może ona zostać złożona w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą⁵². Unormowanie to zostało powielone w art. 2 ust. 2 u.p.⁵³, przy czym w ust. 3 tego artykułu wskazano, 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. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że przywołane wyliczenie ustawowe nie ma charakteru enumeratywnego, co sprzyja realizacji prawa do petycji i przeciwdziału jego ograniczeniu⁵⁴.

Jednocześnie ustawodawca ustanowił sposób wnoszenia petycji oraz wymogi formalne, jakie powinna ona spełniać. Zgodnie z uregulowaniem ustawowym petycja wymaga formy pisemnej, a może zostać złożona na piśmie albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁵⁵. Ustawodawca wyłączył tym samym możliwość ustnego złożenia petycji, choć taka forma wniesienia podania jest przewidziana w – stosowanych odpowiednio w zakresie nieuregulowanym w ustawie o petycjach – przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁶. Nadto ustawodawca określił elementy, jakie powinna⁵⁷ zawierać petycja, wskazując, że są

⁵² Zob. art. 63 Konstytucji RP.

⁵³ W przepisie tym wskazano, że petycja może być złożona w interesie: (pkt 1) publicznym; (pkt 2) podmiotu wnoszącego petycję; (pkt 3) podmiotu trzeciego, za jego zgodą.

⁵⁴ Por. J. Jaśkiewicz, *Ustawa...*, art. 2.

⁵⁵ Zob. art. 4 ust. 1 u.p.

⁵⁶ Zob. art. 63 § 1 k.p.a.

⁵⁷ Zgodnie zaś z art. 4 ust. 3 u.p. petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja została złożona.

nimi: oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję⁵⁸, wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji⁵⁹, oznaczenie adresata petycji⁶⁰ oraz wskazanie przedmiotu petycji⁶¹. Zastrzeżono przy tym, że petycja powinna zostać podpisana⁶². Ustawodawca wskazał przy tym, które z tych elementów i w jakim trybie mogą podlegać uzupełnieniu lub wyjaśnieniu, a także przypadki, w których braki pisma uzasadniają pozostawienie petycji bez rozpoznania⁶³.

Mając na uwadze wskazane powyżej wymogi formalne, jakie powinna spełniać petycja, należy wskazać, iż o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść ujętego w nim żądania, a nie jego forma zewnętrzna⁶⁴. Oznacza to, że kwalifikacja pisma jako petycji następuje w oderwaniu od nazwy, którym jest ono opatrzone. Obowiązek w tym zakresie spoczywa zaś na adresacie petycji.

Jednocześnie należy zauważyć, iż ustawodawca dopuszcza możliwość pozostawienia bez rozpoznania tzw. ponownej petycji w tej samej sprawie⁶⁵. W doktrynie wskazuje się, że celem tej regulacji jest przeciwdziałanie wnoszeniu i rozpatrywaniu petycji w zakresie, który stanowił już przedmiot rozpatrzenia w drodze petycji. Może być ono bowiem

⁵⁸ Zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p., w którym wskazano, że jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję.

⁵⁹ Zob. art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p., w którym wskazano, że jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów.

⁶⁰ Zob. art. 4 ust. 2 pkt 3 u.p.

⁶¹ Zob. art. 4 ust. 2 pkt 4 u.p.

⁶² Zob. art. 4 ust. 4 u.p., zgodnie z którym petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję. Zob. również art. 4 ust. 5 u.p., zgodnie z którym petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję.

⁶³ Zob. art. 7 u.p.

⁶⁴ Zob. art. 3 u.p.

⁶⁵ Zob. art. 12 u.p.

zastosowane także wówczas, gdy nie ma tożsamości podmiotów wnoszących petycję, gdyż przesłanka dopuszczająca stosowanie tej regulacji nie zasadza się na elementach podmiotowych, lecz przedmiotowych⁶⁶.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż kluczowe znaczenie dla kwalifikacji pisma jako petycji ma jej przedmiot, który – w aktualnie obowiązujących przepisach ustawy o petycjach – został określony szeroko. Badania przeprowadzone w odniesieniu do lat, gdy podstawę rozstrzygnięcia petycji stanowiła regulacja konstytucyjna oraz Regulamin Senatu RP, wykazały, że wąskie pojmowanie przedmiotu tych wystąpień może znacząco ograniczyć prawo do korzystania z petycji. Uzasadnienie dla tej tezy stanowi – jak wskazuje M. Florczak-Wątor – praktyka rozpatrywania petycji przez organy Senatu RP, a w szczególności przez Marszałka Senatu, w latach 2009–2011, gdyż dane statystyczne z tego okresu uzasadniają wątpliwości, iż zawężenie przez izbę drugą parlamentu rozumienia petycji do pism zawierających wnioski legislacyjne ogranicza prawo petycji do tej izby w stopniu naruszającym jego istotę⁶⁷. Z przeprowadzonych przez nas badań wynika, że statystyki te przedstawiają się podobnie także w kolejnych latach, a zmianę w tym zakresie można odnotować począwszy od 2017 r., czyli dopiero od trzeciego roku obowiązywania przepisów ustawy o petycjach. I tak w 2012 r. 151 pism było zatytułowanych „petycja” lub zawierało wnioski i propozycje

⁶⁶ Zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa...*, art. 12.

⁶⁷ Z przebadanych przez M. Florczak-Wątor sprawozdań rocznych Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wynika, że zdecydowanej większości pism skierowanych do Działu Petycji i Korespondencji Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu nie nadano biegu w trybie petycyjnym, gdyż nie zawierały one wniosków legislacyjnych, a ich autorzy przedstawiali swoje indywidualne sprawy prowadzone przed organami wymiaru sprawiedliwości lub organami bądź wyrażali polemikę lub niezadowolnienie z zapadłych orzeczeń i rozstrzygnięć. W rezultacie powyższego większość skierowanych do Senatu pism opatrzonych słowem „petycja” nie została rozpatrzona w trybie właściwym dla tego rodzaju wystąpień, co – jak wskazała Autorka – stanowiło istotne ograniczenie możliwości korzystania przez podmioty uprawnione z konstytucyjnie gwarantowanego im prawa petycji. Wskazała, że w 2010 r. do Senatu wpłynęło 155 pism, które opatrzone słowem „petycja” lub zawierało wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa, ale w wyniku ich analizy tryb petycyjny nadano 21 z nich, co stanowi ok. 13% spośród tych, które jako petycje zostały wniesione. W 2011 r. – jak wskazała Autorka – do Senatu wpłynęło 183 tego rodzaju pism, zaś tryb petycyjny wdrożono tylko w odniesieniu do 17 z nich, co stanowi ok. 9% (tak M. Florczak-Wątor, *Tryb...*, s. 514–523).

zmiany przepisów prawa, przy czym w wyniku analizy tych pism 18 nadano tryb petycyjny⁶⁸. W kolejnym roku 673 pism wniesionych do Senatu RP zostało opatrzonych słowem „petycja” lub zawierało wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa. Po ich analizie przygotowanych zostało 18 petycji⁶⁹, przy czym wśród korespondencji tytułowanej „petycja” ich liczba w 2013 r. wzrosła ponad czterokrotnie w odniesieniu do 2012 r. Natomiast z pism wniesionych w 2014 r. 451 zatytułowano jako „petycja” lub zawierały wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa, przy czym w oparciu o nie procedowano 24 petycje⁷⁰. Analizując pisma zarejestrowane w 2015 r. w Dziale Petycji i Korespondencji Biura Komunikacji Społecznej, należy stwierdzić, że 381 pism zatytułowanych było „petycja” lub zawierało wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa, przy czym po ich analizie przygotowanych zostało 13 petycji: 9 w VIII kadencji Senatu RP i 4 w IX kadencji, w tym 1 petycja wielokrotna⁷¹. Analiza pism zarejestrowanych w 2016 r. w Dziale Petycji i Korespondencji Biura Komunikacji Społecznej wykazała, że 1721 pisma wnoszący zatytułowali jako „petycja” lub zawierali w nich wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa. Po ich analizie przygotowanych zostało 69 petycji, w tym 6 petycji wielokrotnych. Analizując wpływ petycji w 2016 r., należy podkreślić ponad pięciokrotny ich wzrost w relacji do liczby takich pism skierowanych do Senatu RP w 2015 r. i prawie trzykrotny w odniesieniu do 2014 r.⁷² Rok 2017 przyniósł 54 petycje, w tym 1 petycję wielokrotną popartą przez 1101 osób indywidualnych

⁶⁸ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/sprawozdanie-komisji-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji-z/> (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁶⁹ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2013 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/sprawozdanie-komisji-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji13/> (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁷⁰ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2014 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/sprawozdanie-komisji-praw-czlowieka-praworzadnosci2014/> (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁷¹ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2015 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/sprawozdanie-2015/> (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁷² Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2016 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/sprawozdanie-komisji-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-2016-z/> (dostęp: 14.05.2021 r.).

i podmiotów zbiorowych, na 144 pisma (bez petycji wielokrotnej) wniesione do Senatu RP⁷³. Analizując pisma zarejestrowane w 2018 r., należy wskazać, że w 129 pismach (bez petycji wielokrotnych) autorzy tytułowali swoje pisma „petycja”, natomiast po analizie wpływających petycji do Komisji skierowane zostały 84 petycje, w tym 2 petycje wielokrotne, z których PW9-01/18 poparta została przez 1367 osób indywidualnych i podmiotów zbiorowych⁷⁴. W 2019 r. dalszy bieg petycyjny nadano 91 petycjom na 147 pism wniesionych do izby drugiej parlamentu jako „petycje”, w tym 77 indywidualnych i 14 zbiorowych. W tym roku nie wpłynęły petycje wielokrotne⁷⁵.

5. Przegląd petycji wniesionych do Senatu RP w celu wprowadzenia zmian w obowiązujących regulacjach z zakresu samorządu terytorialnego

Zauważenia wymaga, że przedmiot części z petycji skierowanych do trybu petycyjnego obejmuje problematykę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Oznacza to, że petycje są postrzegane jako jedno z narzędzi pozwalających na kształtowanie prawa do dobrego samorządu. Pozwalają bowiem na werbalizowanie, czym jest dobry samorząd oraz jaki jego wzorzec jest pożądany przez członków danej wspólnoty samorządowej.

I tak wskazać należy petycję zbiorową wniesioną 1.06.2018 r. w sprawie zmiany ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy celem zniesienia w Warszawie obowiązkowych jednostek pomocni-

⁷³ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2017 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/sprawozdanie-komisji-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-2017/> (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁷⁴ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2018 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,10322.html> (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁷⁵ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2019 r. petycji, <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr=159&kadencja=10> (dostęp: 14.05.2021 r.).

czych – dzielnic i zmniejszenia liczby radnych, P9-31/18⁷⁶. Jej autorzy postulowali, aby podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany przywołanej ustawy we wskazanym powyżej zakresie, gdyż – jak wskazali – liczba radnych w Warszawie jest większa niż w Nowym Jorku, Paryżu, Berlinie czy Los Angeles, a nie przekłada się to na dobry sposób zarządzania miastem czy obronę praw mieszkańców. Zdaniem autorów petycji „tak wielka liczba radnych to konkretne pieniądze, które można przeznaczyć na bardziej pożyteczne cele, niż na wynagrodzenia osób zajmujących się głównie opiniowaniem, a nie stanowaniem aktów prawa miejscowego”. Zmniejszenie liczby radnych o ponad 400 osób przyniosłoby – jak wskazano w petycji – oszczędności w wydatkach na wynagrodzenia w wysokości ponad 100 mln zł w trakcie kadencji.

Warta odnotowania jest również petycja indywidualna, która wpłynęła do Senatu RP 24.09.2018 r., a dotyczyła zmiany ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym w celu zmiany nazwy organów wykonawczych gmin w miastach powyżej 100 000 mieszkańców, P9-53/18⁷⁷. Jej autor postulował, aby podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany przedmiotowej ustawy we wskazanym zakresie, gdyż – w jego ocenie – zasadne jest ujednolicenie nazewnictwa organów wykonawczych gmin we wszystkich miastach bez względu na liczbę ich mieszkańców.

Petycją zbiorową, która wpłynęła 25.09.2018 r., wniesiono o zmianę ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy w celu utworzenia metropolii warszawskiej, P9-57/18⁷⁸. Jej autorzy postulowali, aby podjąć opisaną powyżej inicjatywę ustawodawczą, gdyż – jak wskazali – obecny sposób zarządzania miastem stołecznym Warszawa wpływa na spowolnienie wielu działań oraz utrudnia podejmowanie decyzji. Wnoszący petycję w uzasadnieniu podnieśli mankamenty obowiązujących wówczas rozwiązań ustawowych (m.in. długotrwałą procedurę zmian w budżecie miasta i dzielnic, utrudnienia w zbywaniu, nabywaniu, ob-

⁷⁶ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/petycje092018/p9-31-18_mat.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁷⁷ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2019/kpcpp/materialy/material_p9-53-18.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁷⁸ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2018/kpcpp/materialy/284/material_p9-57-18.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).

ciążaniu nieruchomości, nadmierne obciążenie Rady Miasta, problemy systemowe przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, rozbieżności w zakresie gospodarowania mieniem, sposób obliczania środków finansowych przeznaczonych do dyspozycji dzielnic, brak środków nadzoru nad radami osiedli i dzielnic). Autorzy petycji wraz z petycją przekazali projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zawierający rozwiązania umożliwiające uznanie Warszawy za samorządową jednostkę metropolitalną.

Kolejno odnotować należy petycję indywidualną wniesioną 1.10.2018 r. w sprawie zmiany ustawy z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa w celu utworzenia województwa częstochowskiego, P9-60/18⁷⁹. Jej autor postulował, aby podjąć opisaną inicjatywę ustawodawczą, gdyż – w jego ocenie – „utworzenie województwa częstochowskiego dopiero po przyszłych wyborach parlamentarnych doprowadzi do sytuacji, w której województwo częstochowskie będzie pozbawione środków z nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2021–2027”. Autor petycji zaproponował, aby nowy podział administracyjny kraju został wprowadzony 1.01.2019 r.

Wskazać trzeba również petycję zbiorową (Delegatura Warmińsko-Mazurska „Obywatelskiego Parlamentu Seniorów”) w sprawie zmiany ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa w celu powołania wojewódzkich rad seniorów i uregulowania zasad ich funkcjonowania, P9-28/19⁸⁰, która wpłynęła 22.07.2019 r. Jej autorzy postulowali opisaną inicjatywę ustawodawczą, gdyż – jak wskazali – konieczne jest stworzenie możliwości prawnych do powoływania wojewódzkich rad seniorów o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym. Samorząd województwa powołując radę seniorów, zarówno z własnej inicjatywy, jak i na wniosek zainteresowanych środowisk, byłby zobligowany – zgodnie z żądaniem wnioskodawców – do opracowania i nadania jej statutu określającego tryb wyboru członków oraz zasady

⁷⁹ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/dokumenty/petycje_w_pracach_komisji/2018/272pos/p96018/material_p9-60-2018.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁸⁰ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/p92819/p9-28-19_mat.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).

działania i finansowania. Mógłby także w statucie jednostki pomocniczej zawrzeć upoważnienie do tworzenia rad seniorów. Zdaniem wnoszących petycję wprowadzenie postulowanej zmiany wpłynęłoby na pobudzenie aktywności obywatelskiej osób starszych w ramach społeczności lokalnej i spowodowałoby wykorzystanie potencjału zarówno tego środowiska, jak i podmiotów działających na jego rzecz.

Następną poddaną analizie jest petycja indywidualna z 22.01.2020 r. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, w celu stworzenia dla rady gminy (komisji rewizyjnej) uprawnienia do kontroli spółek z wyłącznym udziałem gminy, P10-14/20⁸¹. W petycji tej ujęto postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej we wskazanym powyżej zakresie z uwagi na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczące możliwości kontrolowania spółek miejskich, rozumianych jako spółki kapitałowe z wyłącznym udziałem gmin, przez komisje rewizyjne rad gminnych.

Odnotować należy również petycję z 2.06.2020 r. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 10 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej oraz art. 9 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, celem wyłączenia możliwości tworzenia przez gminę spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej, z wyjątkiem enumeratywnie określonych przypadków, P10-67/20⁸². W petycji tej ujęto postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany wskazanego powyżej przepisu w opisanym zakresie, a konieczność tę uzasadniono m.in. wynikami raportu NIK z 18.12.2015 r. w sprawie realizacji zadań publicznych przy pomocy spółek tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009–2014, wykazującego skalę nieprawidłowości w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy. Nadto autorzy petycji wniesli o wprowadzenie ustawowego obowiązku weryfikacji przez gminę zasadności funkcjonowania

⁸¹ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/petycje/2020/014/p10_14_20_mat.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).

⁸² https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/petycje/2020/067/p10-67-20_mat_do_petycji.pdf (dostęp: 14.05.2021 r.).