

EWA KONIUSZEWSKA

POZYCJA USTROJOWA I ZADANIA
KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

UWAGI WSTĘPNE

Nowelizacja samorządowych ustaw ustrojowych¹ dokonana ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.², miała na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, kontrolowania oraz funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie rozwiązań prawnych, które zapewnią członkom wspólnot samorządowych skuteczny wpływ na działalność władz tych wspólnot, jak również zagwarantują mieszkańcom właściwą kontrolę nad organami administracji samorządowej. Nowe regulacje prawne ukształtowały szereg instytucji, do których należy zaliczyć komisję skarg, wniosków i petycji. Na mocy postanowień ustawy nowelizującej³ ustawy ustrojowe, na poziomie gminy, powiatu i województwa utworzono obligatoryjną komisję skarg, wniosków i petycji. Mimo że ustawa weszła w życie z dniem 31 stycznia 2018 r., to przepisy statuuje komisję znalazły zastosowanie dopiero od początku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w czasie której ustawa nowelizująca weszła w życie.

Dr EWA KONIUSZEWSKA – adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński, ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin; e-mail: ewa.koniuszewska@usz.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3993-4524>

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm. [dalej cyt.: u.s.g.]; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm. [dalej cyt.: u.s.p.]; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2019 r., poz. 512 z późn. zm. [dalej cyt.: u.s.w.].

² 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. poz. 130.

³ Art. 1 pkt 5, art. 2 pkt 6, art. 3 pkt 10 ustawy nowelizującej.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja pozycji ustrojowej i zadań komisji skarg, wniosków i petycji. Ponadto podjęta zostanie próba oceny rozwiązań prawnych obligujących orany jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni do jej utworzenia w każdej wspólnocie samorządowej.

PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

Zgodnie z uregulowaniami dodanymi do samorządowych ustaw ustrojowych, organ stanowiący i kontrolny danej wspólnoty samorządowej rozpatruje skargi na działania jej organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji⁴. W skład tej komisji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących organu stanowiącego i kontrolnego, a także będących członkami zarządu powiatu oraz zarządu województwa. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut danej jednostki samorządu terytorialnego. Zbieżność przywołanych rozwiązań prawnych z przepisami wyznaczającymi status komisji rewizyjnej, a także ich umiejscowienie w ustawie bezpośrednio po postanowieniach dotyczących tej komisji nakazują przyjąć, że zamysłem ustawodawcy było nadanie obydwu komisjom takiego samego charakteru. Wobec tego komisję skarg, wniosków i petycji należy kwalifikować jako komisję obligatoryjną o charakterze stałym.

Podkreślić bowiem należy, że uregulowania zawarte w ustawach samorządowych umożliwiają kategoryzowanie komisji na komisje stałe i doraźne. Kryterium tego podziału jest przede wszystkim przedmiot spraw, którymi ma zajmować się komisja. Komisji stałej powierzane są sprawy związane z zadaniami realizowanymi w trakcie całej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na potrzebę ciągłego wykonywania tych zadań komisje stałe działają permanentnie. Natomiast komisja doraźna zasadniczo zajmuje się sprawami o charakterze incydentalnym. Powoływana jest, jeśli zachodzi konieczność rozwiązania konkretnego problemu albo zajęcia się określonym zadaniem⁵. Czas trwania prac komisji jest

⁴ Art. 18b u.s.g., art. 16a u.s.p., art. 30a u.s.w.

⁵ Ł. ZŁAKOWSKI, *Komentarz do art. 21, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa: C.H. Beck 2011, s. 233.

wyraźnie oznaczony lub wynika z właściwości przedmiotu jej działania, powierzonego zadania⁶.

Regulacja prawna zagadnień związanych z powołaniem i działalnością komisji organów stanowiących i kontrolnych gminy oraz powiatu może odbywać się na dwa sposoby. Pierwszy z nich polega na określeniu komisji stałych oraz ustaleniu ich zadań w statucie gminy (powiatu) lub w regulaminie organizacyjnym rady. Druga natomiast metoda regulacji przejawia się w konkretyzowaniu wymienionych spraw w uchwałach o powołaniu poszczególnych komisji. Odmienne wymagania techniczno-legislacyjne ustawodawca sformułował w odniesieniu do komisji sejmiku województwa. Stosownie bowiem do postanowień art. 28 ust. 2 u.s.w., przedmiot działania komisji, zakres jej zadań, zasady dotyczące składu osobowego, organizacja wewnętrzna i tryb pracy muszą być regulowane w statucie województwa. W doktrynie podkreśla się, że mankamentem statutowej regulacji problematyki komisji rad i sejmików jest brak możliwości szybkiego reagowania na potrzebę zmiany obowiązującego stanu prawnego. Niedogodność tę można zniwelować przyjmując koncepcję ramowego charakteru regulacji statutowych, przy równoczesnym normowaniu kwestii szczegółowych w uchwałach o powołaniu poszczególnych komisji⁷. Warto jednak podkreślić, że w literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd aprobujący koncepcję pełnej regulacji ustroju gminy w jedynym akcie prawa miejscowego, czyli w statucie. Przyjęcie takiej koncepcji oznaczałoby w praktyce, że wszelkie regulacje prawne dotyczące ustroju gminy powinny nowelizować obowiązujący statut albo powodować uchwalenie nowego statutu⁸. Przedstawiciele nauki sformułowali katalog problemów, które powinny zostać ujęte w ramy obligatoryjnej materii statutowej. Należą do niej: szczegółowa lista komisji stałych oraz zakres działania każdej z nich, liczebność poszczególnych komisji stałych, zasady wyboru komisji, tryb wyboru przewodniczącego komisji, tryb podejmowania uchwał przez komisję, organizację wewnętrzną komisji i tryb ich działania⁹. Aprobując stanowisko, zgodnie z którym sprawy o fundamentalnym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego powinny być uregulowane w statucie, przyjąć należy, że zakres działania komi-

⁶ M. AUGUSTYNIAK, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 134.

⁷ A. SZEWC, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2008, s. 319-320.

⁸ W. KISIEL, *Komentarz do art. 3, [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa: LexisNexis 2004, s. 49.

⁹ A. WIERZBICA, *Komentarz do art. 3, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer 2016, s. 89-92, P. CHMIELNICKI, *W sprawie pojęcia „materia statutowa”*, „Samorząd Terytorialny” 12 (2003), s. 24.

sji stałych również powinien stanowić przedmiot regulacji statutowej. Wymóg ten należy odnieść przede wszystkim do komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji, których zasady i tryb działania są *ex lege* obligatoryjnym elementem statutu¹⁰.

Stosownie do postanowień art. 18b ust. 1 u.s.g. (odpowiednio art. 16a ust. 1 u.s.p i art. 30a ust. 1 u.s.w.), rada gminy powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Wynikający z treści przywołanej regulacji obowiązek organu stanowiącego i kontrolnego wspólnoty samorządowej utworzenia organu pomocniczego musi być realizowany. Jednostka samorządu terytorialnego nie może uchylić się od jego wykonania powołując się na zasadę samodzielności. Podkreślić bowiem należy, że art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz uregulowania samorządowych ustaw ustrojowych wyznaczają ramy organizacji gminy, powiatu i województwa. Kształtują one organy wspólnoty samorządowej, relacje pomiędzy nimi oraz zakres ich zadań i kompetencji. W pozostałym zakresie jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielna w kształtowaniu swojej struktury organizacyjnej i wewnętrznego podziału kompetencji. Będąc jednak związana postanowieniami ustaw nie może kształtować swojej struktury odmiennie od tych postanowień¹¹.

Ustanowienie dla rad oraz sejmików obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji skutkuje tym, że w przypadku zaniechania jego realizacji organy te dopuszczają się naruszenia prawa. Z kolei naruszenie prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego stanowi podstawę do zastosowania środków nadzorczych. W myśl postanowień ustaw samorządowych¹², w razie powtarzającego się naruszenia przez organ stanowiący i kontrolny wspólnoty samorządowej Konstytucji lub ustaw, Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać ten organ. Rozwiązanie rady i sejmiku na poziomie powiatu i odpowiednio województwa jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Następnie Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowych organów wspólnoty samorządowej pełni ich funkcję. W doktrynie zwraca się uwagę, że przesłanki zastosowania tego środka nadzoru sformułowane zostały w sposób nieostry. Ustawodawca nie sprecyzował bowiem, jak poważne naruszenie prawa uzasadnia rozwiązanie organu stanowiącego i kontrolnego¹³.

¹⁰ W odniesieniu do komisji rewizyjnej art. 18a ust. 5 u.s.g., art. 28 ust. 2 u.s.w.; w odniesieniu do komisji skarg, wniosków i petycji art. 18b u.s.g., art. 16a ust. 3 u.s.p., art. 30a ust. 3 u.s.w.

¹¹ Z. NIEWIADOMSKI, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa: Branta 2001, s. 41.

¹² Art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.

¹³ P. CHMIELNICKI, *Komentarz do art. 96*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa: LexisNexis 2013, s. 943.

Powtarzające się naruszenie Konstytucji lub ustaw nie musi wiązać się z uchwałodawczą działalnością organów samorządowych. Może ono również przybrać formy działań faktycznych, a nawet zaniechania realizacji ustawowych obowiązków¹⁴. Jednak dla zastosowania charakteryzowanego środka nadzoru nieodzowne jest, aby naruszenie miało charakter powtarzający się. Regulacje prawne nie określają liczby repetycji, lecz ze względu na doniosłość konsekwencji, jakie ustawodawca wiąże z naruszeniem, przyjmuje się, że powinno ono mieć miejsce co najmniej kilkakrotnie. Nie wyklucza się przy tym rozwiązania organów jednostki samorządu terytorialnego w razie dwukrotnego naruszenia prawa, jeżeli waga przewinień jest dostatecznie duża¹⁵. O tym, czy zastosowanie środka nadzoru będzie uzasadniała mniejsza lub większa liczba naruszeń Konstytucji lub ustaw, muszą decydować okoliczności konkretnego przypadku, a zwłaszcza waga naruszeń oraz ich skutki¹⁶.

Mając powyższe na uwadze, przesłanki ingerencji nadzorczej, polegającej na rozwiązaniu organu stanowiącego i kontrolnego wspólnoty samorządowej, należałoby odnieść do sytuacji, w której organ zobligowany do powołania komisji skarg, wniosków i petycji odstępuje od realizacji tego obowiązku. Zaniechanie jego wykonania stanowi naruszenie przepisów ustawy. Jednak bierną postawę organu potraktować należy, jako mającą w określonych ramach czasowych charakter trwały i nie spełniającą wymogu powtarzalności. Wobec tego niezrealizowanie przez organ stanowiący i kontrolny wspólnoty samorządowej obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji nie może stanowić podstawy do rozwiązania tego organu przez Sejm, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Katalog środków nadzoru, kwalifikowanych przez przedstawicieli doktryny do grupy środków personalnych¹⁷, obejmuje zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego. Przesłanki zastosowania tego środka sformułowane zostały w samorządowych ustawach ustrojowych. Zgodnie z przyjętymi w nich rozwiązaniami prawnymi¹⁸, w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy tej jednostki i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organów na kolejną kadencję.

¹⁴ G. JYŻ, *Komentarz do art. 96*, [w:] A. SZEWC, G. JYŻ, Z. PŁAWECKI, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 849.

¹⁵ Tamże, s. 849-850.

¹⁶ G. WĘGRZYN, *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 7-8 (2007), s. 61.

¹⁷ B. DOLNICKI, *Samorząd terytorialny*, Warszawa: Wolters Kluwer 2009, s. 414-416.

¹⁸ Art. 97 u.s.g., art. 84 u.s.p., art. 85 u.s.w.

W orzecznictwie podkreśla się, że podstawową przesłanką podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów wspólnoty samorządowej i ustanowieniu zarządu komisarycznego jest brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Brak ten jest konsekwencją naruszania prawa i płynących z niego obowiązków przez organy danej wspólnoty¹⁹. Organy samorządu terytorialnego są bowiem organami władzy publicznej i wykonując zadania publiczne powinny kierować się prawem i interesem publicznym. Z kolei interes publiczny wyraża się między innymi w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych. Organ nadzoru dostrzegając zatem naruszenia prawa i inne okoliczności potwierdzające „przedłużający się i nie rokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych” powinien podjąć działania zabezpieczające wykonywanie zadań publicznych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego²⁰. W literaturze przedmiotu akcentuje się, że przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy wspólnoty samorządowej musi występować łącznie z brakiem nadziei na szybką poprawę, aby uruchomiony proces nadzorczy nie cechowała wadliwość postępowania²¹. Zaistnienie obu przesłanek stanowi element wstępny procedury obejmującej wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej skierowany do Prezesa Rady Ministrów o zawieszenie organów danej jednostki samorządu terytorialnego. W oparciu o przedłożony wniosek możliwe jest zawieszenie organów wspólnoty i ustanowienie zarządu komisarycznego²². Odstępując od analizy uregulowań proceduralnych determinujących zastosowanie tego środka nadzoru, a koncentrując się wyłącznie na przesłankach uzasadniających jego użycie, stwierdzić należy, że bezczynność organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie powołania komisji skarg, wniosków i petycji mogłaby wpisywać się w ustawowo określone przesłanki. Stałoby się tak w sytuacji, w której zaniechanie wykreowania komisji spowodowałoby niemożność wykonywania zadań publicznych i nie byłoby szans na poprawę tego stanu w najbliższej perspektywie czasowej. Prawdopodobieństwo jednak wystąpienia takiego skutku niepowołania komisji jest mało realne.

Godzi się zauważyć, że ustawodawca sformułował wymóg określenia w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego zasad i trybu działania komisji skarg,

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

²¹ M. KARPIUK, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2008, s. 164.

²² Odmienne K. SIKORA, *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Radom: Wyższa Szkoła Handlowa 2010, s. 212.

wniosków i petycji. Włączył tym samym wymienione zagadnienia do obligatoryjnej materii statutowej. Pominięcie ich w statucie, możliwe zwłaszcza w przypadku zaniechania utworzenia komisji, powoduje brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jemu przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa²³.

KOMISJA SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI JAKO ORGAN POMOCNICZY ORGANU STANOWIĄCEGO I KONTROLNEGO

Relacje komisji skarg, wniosków i petycji wobec organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego wyznaczają uregulowania o charakterze ogólnym i szczegółowym. Regulacje ogólne²⁴ przyznają organowi stanowiącemu i kontrolnemu kompetencje do powoływania ze swojego grona stałych i doraźnych komisji do określonych zadań, ustalania ich przedmiotu działania i składu osobowego. Na ich podstawie organ stanowiący i kontrolny został uprawniony, ale nie zobowiązany do kreowania tego typu organów. W szczególności natomiast sposób potraktował ustawodawca komisję rewizyjną oraz komisję skarg, wniosków i petycji, zobowiązując rady i sejmiki do ich ustanowienia.

Powołanie komisji wymaga ustalenia jej składu osobowego. Skład osobowy to zespół imiennie oznaczonych osób fizycznych będących członkami komisji. Jego ukształtowanie następuje poprzez wybór członków komisji²⁵. W przypadku komisji skarg, wniosków i petycji skład ten określony został na poziomie ustawowym, co jest wyrazem nadania jej przez ustawodawcę wyjątkowego znaczenia. Stosownie do postanowień ustaw ustrojowych, w skład komisji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady, a na poziomie powiatu i województwa także będących członkami zarządu. Poza wskazanym ograniczeniem w kształtowaniu składu osobowego komisji, w pozostałym zakresie organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego może ustalać ten skład swobodnie. Do właściwości rad

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 985/17, LEX nr 2656804.

²⁴ Art. 21 u.s.g., art. 17 u.s.p., art. 28 u.s.w.

²⁵ SZEWC, *Ustawa o samorządzie województwa*, s. 320.

i sejmików należy także określenie liczby członków komisji. Zagadnienie to może zostać uregulowane w statucie, mimo że ustawodawca nie sformułował takiego wymogu. Z drugiej strony nie oznacza to zakazu regulowania tego zagadnienia. Należy jednak mieć na uwadze, że jeżeli organ stanowiący i kontrolny wspólnoty samorządowej określi skład w statucie, to wybór mniejszej lub większej liczby członków komisji będzie niezgodny z prawem²⁶.

Komisje podlegają organowi stanowiącemu i kontrolnemu w całym zakresie swojej działalności²⁷. Konsekwencją tej podległości jest spoczywający na nich obowiązek przedkładania radom i sejmikom planów pracy i sprawozdań z działalności. W celu zapewnienia efektywności pracy komisji organ stanowiący i kontrolny określa przedmiot jej działania. Zasadniczo odbywa się to przez ustalenie nazwy komisji, adekwatnej do rodzaju powierzonych jej spraw, a także zakresu wynikających stąd zadań i kompetencji²⁸. Szczególne regulacje prawne dotyczące komisji obligatoryjnych precyzują nazwy tych organów i określają ich zadania. Ustalenie przedmiotu działania komisji na poziomie ustawowym, jak również możliwość uzupełnienia katalogu zadań przez organy stanowiące i kontrolne skutkują tym, że komisje mogą działać tylko w wytyczonym w ten sposób zakresie. Dopuszczalne jest, aby podejmowały one swoje działania tylko w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Wyklucza się natomiast wykonywanie przez komisje praw i obowiązków zastrzeżonych dla innych organów wspólnoty samorządowej, a także podejmowanie działalności zewnętrznej²⁹. Nie jest możliwe również powierzanie komisjom kompetencji o charakterze władczym³⁰.

ZADANIA KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

Zgodnie z wolą ustawodawcy komisja skarg, wniosków i petycji jest organem, za którego pośrednictwem organ stanowiący i kontrolny wspólnoty samorządowej rozpatruje skargi na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli. Właściwość rze-

²⁶ Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, s. 424-425.

²⁷ P. CHMIELNICKI, *Komentarz do art. 21*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, s. 410.

²⁸ SZEWC, *Ustawa o samorządzie województwa*, s. 320.

²⁹ M. OFIARSKA, *Samorząd gminny*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiar-ska, J. Ciapała, Poznań: Ars boni et aequi 2001, s. 86; uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt 55/2009, LEX nr 1724881.

³⁰ D. OSSOWSKA-SALAMONOWICZ, *Organizacja wewnętrzna rady gminy*, [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa: Difin 2012, s. 82.

czowa komisji obejmuje zatem analizowanie trzech rodzajów wystąpień, a następnie przedstawienie radzie albo sejmikowi swojego stanowiska w sprawie. Nadmienić należy, że prawo składania petycji, wniosków i skarg jest prawem konstytucyjnym, zagwarantowanym na mocy postanowień art. 63 Konstytucji³¹. Kwalifikowane jest ono jako prawo polityczne, stanowiące jedno z praw składających się na szeroki katalog praw i wolności człowieka i obywatela chronionych przez ustrojodawcę w rozdziale II Konstytucji³². Prawo to może być realizowane przez każdego, kto występuje 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.

Pierwszym spośród wystąpień podlegających rozpatrzeniu przez komisję skarg, wniosków i petycji jest skarga na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych. Przedmiot skargi, organy właściwe do jej rozpatrzenia oraz tryb postępowania uregulowane zostały w Kodeksie postępowania administracyjnego³³. Zgodnie z treścią art. 227 k.p.a., przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Zakres przedmiotowy skargi jest szeroki, ponieważ wyliczenie zarzutów jest przykładowe, co potwierdza użyte sformułowanie „w szczególności”. Przedstawiciele nauki podkreślają, że przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy³⁴. Na tle przywołanej regulacji prawnej oraz przedstawionego poglądu doktryny uwidacznia się ograniczenie właściwości rzeczowej komisji skarg, wniosków i petycji do rozpatrywania skarg wyłącznie na działania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych. Odwołując się do wykładni językowej należałoby więc przyjąć, że komisja nie byłaby organem właściwym do zbadania skargi, jeśli zarzuty w niej zawarte dotyczyłyby organu wykonawczego jednostki pomocniczej albo jego prze-

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z póź. zm.

³² M. Piśz, *Gwarancje realizacji konstytucyjnego prawa do petycji w kontekście ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Legislacyjny” 2 (2016), s. 49.

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm. [dalej cyt.: k.p.a.].

³⁴ M. JAŚKOWSKA, *Komentarz do art. 227*, [w:] M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, A. WRÓBEL, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2019.

wodniczącego. Nasuwa się w związku z tym pytanie o celowość obligatoryjnego kreowania organu, którego właściwość ograniczona została do rozpatrywania skarg na działalność jedynie wyszczególnionych podmiotów. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że uregulowania dotyczące właściwości rzeczowej komisji skarg, wniosków i petycji korespondują z postanowieniami art. 229 k.p.a., normującego właściwość organów w postępowaniu skargowym. Zgodnie z jego treścią, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, to organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy. Wyjątek stanowią sytuacje, w których organy te wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, wówczas w sprawach związanych z ich realizacją organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest wojewoda. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że wobec braku określenia *expressis verbis* organu właściwego do rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego jednostki pomocniczej lub jego przewodniczącego przy jego ustalaniu powinno się posiłkować kryterium rodzaju wykonywanych zadań. Jeśli więc organ, którego skarga dotyczy realizuje zadania o charakterze wykonawczym, to analogicznie jak w przypadku organu wykonawczego właściwą do jej rozpatrzenia będzie rada gminy.

Ustanowienie komisji skarg, wniosków i petycji nie zmienia kompetencji organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Komisja bowiem nie przejmuje od organów stanowiących i kontrolnych żadnych kompetencji władczych związanych z rozpatrywaniem skarg. W doktrynie akcentuje się, że nie jest ona uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane skargi, a jedynie do ich przyjmowania, rozpatrywania i przygotowywania propozycji odpowiedzi na te środki zaskarżenia³⁵.

Kolejną kategorię wystąpień kierowanych do komisji skarg, wniosków i petycji stanowią wnioski. Stosownie do postanowień art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Przedmiot ten może zatem obejmować wszelkie czynności prawne i faktyczne lub też brak czynności³⁶. Ustawodawca

³⁵ Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 18b, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX/el. 2018.

³⁶ Z. JANOWICZ, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: PWN 1995, s. 533.

nie sformułował definicji „wniosku”, ani nie określił jednoznacznie zakresu przedmiotowego tego pojęcia³⁷. Wobec tego w każdym przypadku należy indywidualnie oceniać, czy został wniesiony wniosek czy skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a., czy też chodzi o inną czynność procesową, która została określona przez stronę jako wniosek³⁸. Przedstawiciele nauki zwracali uwagę na istotne różnice między skargą i wnioskiem, wskazując że skargę wnosi się przeciw czynnościom będącym w toku lub już dokonany albo też przeciw istniejącym sytuacjom. Wniosek ma natomiast znaczenie prewencyjne, zmierza bowiem do usunięcia pewnych nieprawidłowości, uchybień i braków w przyszłości³⁹. Zgodnie z treścią art. 242 k.p.a. wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Właściwość organów określa się zatem według materii, której wniosek dotyczy i zakresu kompetencji organu, który jest niezbędny do załatwienia sprawy⁴⁰. Jeżeli więc przedmiot wniosku mieściłby się w zakresie właściwości organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego, wówczas powinien on go rozpatrzyć za pośrednictwem komisji. Zadaniem komisji byłoby więc przyjęcie wniosku, jego rozpatrzenie oraz przygotowanie propozycji odpowiedzi o sposobie jego załatwienia.

Trzecią grupę wystąpień kierowanych do komisji skarg, wniosków i petycji stanowią petycje. W aktualnym stanie prawnym zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach ich dotyczących określa ustawa o petycjach⁴¹. W art. 2 ust. 3 u.p. uregulowany został przedmiot petycji, którym 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. Ukształtowany przez ustawodawcę katalog żądań ma charakter przykładowy, co potwierdza użyte sformułowanie „w szczególności”, dlatego należy dopuścić wnoszenie również innych wystąpień. W piśmiennictwie podkreśla się, że takie rozwiązanie sprzyja realizacji prawa do petycji i przeciwdziała jego ograniczeniu, ale jednocześnie grozi kolizją ze środkami prawnymi o zbliżonej funkcji. Definicje przedmiotu petycji, skargi i wniosku mają charakter nierównościowy, co może

³⁷ P. KLEDZIK, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław: Presscom Sp. z o.o. 2012, s. 109.

³⁸ J. BORKOWSKI, *Komentarz do art. 241*, [w:] B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: C. H. Beck 2005, s. 853.

³⁹ JANOWICZ, *Kodeks postępowania*, s. 533.

⁴⁰ J. BORKOWSKI, *Komentarz do art. 242*, [w:] ADAMIAK, BORKOWSKI, *Kodeks postępowania*, s. 853.

⁴¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2018 r., poz. 870 [dalej cyt.: u.p.].

powodować wątpliwości dotyczące krzyżowania się zakresu normowania oraz zakresu zastosowania przepisów. Z uwagi jednak na rozłączność funkcji i celów wskazanych środków prawnych, przedmiot petycji nie powinien krzyżować się z przedmiotem skargi albo wniosku⁴². W związku z tym podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji dokonując kwalifikacji żądania, powinien ustalić, czy jego treść odpowiada funkcji i przedmiotowi petycji, czy też nie. W razie wątpliwości może wszcząć postępowanie wyjaśniające⁴³.

Podmiotem wnoszącym petycję, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p., może być osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupa tych podmiotów. Takie ujęcie zakresu podmiotowego prawa petycji, mimo wyszczególnienia podmiotów uprawnionych do złożenia tego środka, wpisuje się w formułę przyjętą na poziomie konstytucyjnym. Art. 63 Konstytucji gwarantuje bowiem prawo do składania petycji każdemu. Zakres podmiotowy prawa petycji jest oparty na zasadzie powszechności w najszerszym znaczeniu⁴⁴. Prawo osoby fizycznej do składania petycji nie jest więc warunkowane posiadaniem obywatelstwa polskiego ani atrybutem pełnej zdolności do czynności prawnych. Nie ma więc przeszkód prawnych, aby petycję złożył cudzoziemiec, apatryda, czy też osoba niepełnoletnia⁴⁵. Od przywołanych rozwiązań prawnych odbiegają uregulowania zawarte w samorządowych ustawach ustrojowych. Ograniczają one bowiem zakres podmiotowy prawa petycji do osób fizycznych, co więcej przyznają je wyłącznie obywatelom. Nasuwa się wobec tego pytanie, czy intencją ustawodawcy było zapewnienie tego prawa tylko obywatelom polskim, czy też uwzględnieni zostali obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, skoro przysługuje im czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy? Zastanawiający jest też powód, dla którego ustawodawca zdecydował się na przyznanie prawa do składania petycji jedynie obywatelom, a nie mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego. Czy taki zabieg służyć miał odzwierciedleniu realizacji celu ustawy wyeksponowanemu w jej tytule, czyli zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, kontrolowania oraz funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego? Niezrozumiały jest on jednak w kontekście postanowień ustaw ustrojowych, zgodnie z którymi wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa

⁴² J. JAŚKIEWICZ, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015.

⁴³ J.H. SZLACHETKO, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 180; J. WILK, *Konstytucyjne prawo petycji w świetle regulacji ustawy o petycjach*, LEX/el. 2015.

⁴⁴ W. SOKOLEWICZ, K. WOJTYCZEK, *Komentarz do art. 63 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, LEX/el. 2019.

⁴⁵ M. OŻÓG, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przeгляд Sejmovy” 5 (2015), s. 128.

mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. Przynależność do wspólnoty nie jest determinowana przez okoliczności subiektywne, takie jak: wiek, płeć, rasa, narodowość, obywatelstwo. Przy czym w pewnych sytuacjach mogą one określać i różnicować zakres uprawnień poszczególnych członków wspólnoty⁴⁶. Godzi się jednak zauważyć, że rozstrzyganie o sprawach najistotniejszych dla danej wspólnoty samorządowej, poprzez udział w referendum czy w konsultacjach społecznych, zapewniono mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego, a nie obywatelom. Podkreślić ponadto należy, że przy kształtowaniu prawa do wnoszenia skarg na działania organu wykonawczego i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych nie wprowadzono ograniczeń podmiotowych. Trudno więc szukać uzasadnienia dla różnicowania uprawnień podmiotów korzystających ze środków prawnych o zbliżonej funkcji. Argumentem najistotniejszym jest jednak brak przesłanek do ograniczenia w drodze regulacji ustawowej prawa, które na poziomie konstytucyjnym ukształtowane zostało szeroko. Wobec powyższego sformułowanie „obywatel” użyte w postanowieniach samorządowych ustaw ustrojowych, wyznaczające zakres podmiotowy prawa petycji na poziomie wspólnot samorządowych, trzeba uznać za niedopatrzanie ustawodawcy. Postulować więc należy zamianę analizowanych uregulowań, aby w przypadku stosowania wykładni językowej, uniknąć ryzyka rzeczywistego ograniczenia prawa do skorzystania z tego środka prawnego.

Zakres podmiotowy prawa petycji obejmuje również adresatów wystąpienia. Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 u.p. petycja może być złożona do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Istnieją zatem podstawy do wyodrębnienia dwóch kategorii adresatów petycji. Pierwszą stanowią organy władzy publicznej. W literaturze przedmiotu zauważa się, że nie istnieje wyczerpujący katalog podmiotów, które na podstawie obowiązujących przepisów można by uznać za podmioty władzy publicznej. Wobec tego kwalifikacja „organu władzy publicznej” powinna się odbywać z uwzględnieniem rodzaju wykonywanej działalności⁴⁷. Do drugiej natomiast kategorii adresatów petycji zaliczyć należy organizacje lub instytucje społeczne, ale tylko wtedy gdy wykonują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Pojęcie „organizacji społecznej” zdefiniowane zostało w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. Z kolei termin „instytucja społeczna” nie występuje w języku prawnym. W piśmiennictwie instytucja społeczna

⁴⁶ E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 5 (1996), s. 6-8.

⁴⁷ E. WÓJCICKA, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 4 (2006), s. 39.

ujmowana jest jako podmiot działający na „przedpolu” organizacji, różniący się od niej między innymi stopniem sformalizowania, trwałością⁴⁸.

Rozwiązania prawne dotyczące organów władzy publicznej, jako adresatów petycji, uszczegółowione zostały w dalszych przepisach ustawy. W art. 9 u.p. sprecyzowano właściwość organów zobowiązanych do rozpatrywania petycji. Przyjęto w ust. 2 art. 9 u.p., że petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ. Realizacja przez niego obowiązku, obejmująca przeanalizowanie wniesionego środka, przygotowanie dla podmiotu wnoszącego petycję propozycji odpowiedzi będzie odbywała się przy udziale komisji skarg, wniosków i petycji.

PODSUMOWANIE

Rozwiązania prawne obligujące organy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni do utworzenia w każdej wspólnocie samorządowej komisji skarg, wniosków i petycji uznać należy za wyraz woli ustawodawcy zwiększenia kontroli społecznej na poziomie lokalnym i regionalnym. Możliwość kreowania komisji, wynikająca z samodzielności ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego, uznał on za niewystarczającą, a ustanowieniu obowiązku przypuszczalnie nadał walor gwarancyjny. W rzeczywistości jednak formułując wymóg utworzenia tego rodzaju organów nie wzbogacano katalogu środków prawnych dostępnych członkom wspólnot samorządowych, przy użyciu których mogliby efektywnie wpływać na działalność ich władz. Prawo składania skarg, wniosków i petycji do organów jednostek samorządu terytorialnego realizowane było na długo przed wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawy ustrojowe. Nałożenie na organy stanowiące obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji oraz rozpatrywania za jej pośrednictwem wystąpień wnoszonych przez członków wspólnoty raczej nie podniesie skuteczności tych środków prawnych. Niekorzystne jest bowiem utworzenie w tym celu organu kolegialnego, który z uwagi na swoją strukturę wymaga dłuższego czasu pracy. Wprawdzie zaletą takiego rozwiązania może być większy obiektywizm przy rozpatrywaniu wnoszonych wystąpień oraz przygotowywaniu propozycji rozstrzygnięć, ale tylko w warunkach wykluczających pracę pod presją czasu.

⁴⁸ J.H. SZLACHETKO, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2016, s. 197-198.

Ustanowienie obowiązku powołania komisji skarg, wniosków i petycji spowodowało konieczność określenia w statutach jednostek samorządu terytorialnego zasad i trybu działania tego organu. Skutkiem więc nadania komisji obligatoryjnego charakteru była potrzeba dokonania zmian w obowiązujących statutach jednostek samorządu terytorialnego lub uchwalenia nowych aktów prawa miejscowego.

Ustawodawca kształtując status komisji skarg, wniosków i petycji wykorzystał uregulowania odnoszące się do komisji rewizyjnej. Posłużenie się zasadniczo jednobrzmiącymi rozwiązaniami prawnymi, a także umiejscowienie ich w ustawie bezpośrednio po postanowieniach dotyczących komisji rewizyjnej sugerują, że obie komisje mają jednakowy charakter. Taki zabieg zdumiewa, jeśli zwróci się uwagę na szczególny charakter komisji rewizyjnej determinowany wykonywanymi przez nią zadaniami oraz weźmie pod uwagę fakt, że pierwotnie była ona komisją fakultatywną. Przekonanie o potrzebie nadania jej obligatoryjnego charakteru wymagało upływu ponad dwóch lat.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2019 r., poz. 512 z późn. zm.
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2018 r., poz. 870.
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. poz. 130.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 135/13, LEX nr 1340168.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 985/17, LEX nr 2656804.
Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt 55/2009, LEX nr 1724881.

LITERATURA

- AUGUSTYNIAK Monika: Organizacja i funkcjonowanie rady gminy, Warszawa: Wolters Kluwer 2012.
- ADAMIAK Barbara, BORKOWSKI Janusz: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa: C.H. Beck 2005.
- CHMAJ Marek (red.): Status prawny rady gminy, Warszawa: Difin 2012.
- CHMIELNICKI Paweł: W sprawie pojęcia „materia statutowa”, *Samorząd Terytorialny* 12 (2003), s. 19-26.
- CHMIELNICKI Paweł (red.): Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa: LexisNexis 2004.
- CHMIELNICKI Paweł (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa: LexisNexis 2013.
- DOLNICKI Bogdan: Samorząd terytorialny, Warszawa: Wolters Kluwer 2009.
- DOLNICKI Bogdan (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
- DOLNICKI Bogdan (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el. 2018.
- GARLICKI Leszek, ZUBIK Marek (red.): Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. 2, LEX/el. 2019.
- HAUSER Roman, NIEWIADOMSKI Zygmunt (red.): Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa: C. H. Beck 2011.
- JANOWICZ Zbigniew: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1995.
- JAŚKIEWICZ Jacek: Ustawa o petycjach. Komentarz, LEX/el. 2015.
- JAŚKOWSKA Małgorzata, WILBRANDT-GOTOWICZ Martyna, WRÓBEL Andrzej: Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2019.
- KARPIUK Mirosław: Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, Lublin: Wydawnictwo KUL 2008.
- KLEDZIK Przemysław: Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, Wrocław: Prescom Sp. z o.o. 2012.
- NIEWIADOMSKI Zygmunt (red.): Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Bydgoszcz–Warszawa: Branta 2001.
- OFIARSKA Małgorzata, CIAPAŁA Jerzy (red.): Zarys prawa samorządu terytorialnego, Poznań: Ars boni et aequi 2001.
- OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA Ewa: Członkostwo wspólnoty samorządowej, *Samorząd Terytorialny* 5 (1996), s. 3-13.
- OŻÓG Michał: Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, *Przegląd Sejmowy* 5 (2015), s. 117-142.
- PISZ Maciej: Gwarancje realizacji konstytucyjnego prawa do petycji w kontekście ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, *Przegląd Legislacyjny* 2 (2016), s. 49-68.
- SIKORA Kamil: Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Radom: Wyższa Szkoła Handlowa 2010.
- SZEWIC Andrzej, JYŻ Gabriela, PŁAWECKI Zbigniew: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer 2012.
- SZEWIC Andrzej: Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer 2008.
- SZLACHETKO Jakub H.: Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej, Warszawa: Wolters Kluwer 2017.
- SZLACHETKO Jakub H.: Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2016.

WĘGRZYN Gabriel: Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, *Samorząd Terytorialny* 7-8 (2007), s. 55-69.

WILK Jakub: Konstytucyjne prawo petycji w świetle regulacji ustawy o petycjach, LEX/el. 2015.

WÓJCICKA Ewa: Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 4 (2006), s. 31-44.

POZYCJA USTROJOWA I ZADANIA KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

Streszczenie

Nowelizacja samorządowych ustaw ustrojowych datowana na styczeń 2018 r. stanowiła wyraz dążeń ustawodawcy do zapewnienia członkom wspólnot samorządowych skutecznego wpływu na działalność organów tych wspólnot. Realizacji tego zamierzenia służyć miało ukształtowanie nowych instytucji, do których zakwalifikować należy komisję skarg, wniosków i petycji. Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich stopni zobligowane bowiem zostały do utworzenia komisji stałej, przy pomocy której organ stanowiący i kontrolny rozpatrywałby skargi na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy materiału normatywnego, która umożliwiła przedstawienie pozycji ustrojowej komisji oraz jej zadań. Pozwoliła ona również na ocenę przejętych rozwiązań prawnych wyznaczających status tego organu oraz sformułowanie wniosków *de lege lata*.

Słowa kluczowe: komisja obligatoryjna; skargi; wnioski; petycje

SYSTEMIC POSITION AND TASKS OF A COMPLAINTS, REQUESTS AND PETITIONS COMMISSION

Summary

The amendment of system-related laws dated January 2018 was an expression of the legislator's pursuits to provide members of self-government communities with an effective impact on the activity of bodies thereof. Shaping new institutions under which the complaints, requests and petitions commission falls was to serve the implementation of this assumption. Local government units of all levels were obliged to create a permanent commission by which the law-making body and the auditing body were to examine complaints about the activity of the executive authority and self-government organisational units, as well as requests and petitions brought in by citizens. This study analysed the normative material, which made possible to present the commission's systemic position and its tasks. It also allowed an assessment of the adopted legal solutions outlining this body's status and formulation of *de lege lata* conclusions.

Key words: obligatory commission; complaints; requests; petitions