

Marcin Kazimierczuk
Katedra Historii Prawa Polskiego i Filozofii Prawa
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie¹

Prawnonaturalny aspekt prawa składania skarg i wniosków

Słowa kluczowe: prawo; służba publiczna; skarga; wnioski.

Keywords: the right; public service; complaint; requests.

Wprowadzenie

Zagwarantowane każdemu w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.) prawo składania skarg i wniosków stanowi dodatkową możliwość zareagowania w sytuacji, gdy organy władzy publicznej oraz organizacje czy instytucje społeczne w związku z zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej wykonują powierzone im obowiązki w sposób niespełniający oczekiwań podmiotów bezpośrednio tym zainteresowanych. Potwierdzenie tak sformułowanej tezy zawierają przepisy zawarte w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. 2016 r., poz. 23) wskazujące, że postępowanie skargowo-wnioskowe ma charakter uproszczony i pomyślane zostało jako uzupełnienie postępowania administracyjnego. Przejawia się to m.in. w przyznaniu pierwszeństwa postępowaniu ogólnemu, w sytuacji wystąpienia konkurencyjności tego postępowania z postępowaniem skargowo-wnioskowym. Dzięki możliwości złożenia skargi czy wniosku jednostka nie jest bezradna w sytuacji niezadowolenia z działalności organów, gdyż przysługują jej instrumenty sygnalizowania swojego stanowiska określonym podmiotom, które z racji pełnionej funkcji mogą podejmować skuteczne działania zmierzające do zaistnienia stanu rzeczy zgodnie z oczekiwaniami występującego (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyj-

¹ Marcin Kazimierczuk, Katedra Historii Prawa Polskiego i Filozofii Prawa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Warszawska 98, 10-702 Olsztyn, marcin.kazimierczuk2@poczta.onet.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0295-5113>.

nego z 13 maja 2015 r., I OSK 1313/14, CBOSA, 11.06.2015). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, obok źródeł prawa pozytywnego, ustanowionego przez organy państwa, również prawnonaturalnego podłoża, z którego wyrasta uprawnienie składania skarg i wniosków, ponieważ norma prawna, która narusza elementarne normy moralne, nie powinna mieć mocy obowiązywania. We współczesnym demokratycznym państwie prawnym skargi i wnioski umożliwiają oficjalną komunikację między organami władzy publicznej a pojedynczymi osobami lub ich grupami. Narzędzia te są wartościowym źródłem informacji na temat relacji jednostek z organami publicznymi, za pomocą których osoby starają się urzeczywistnić swoje prawa.

Prawnonaturalne źródła prawa występowania ze skargami i wnioskami

Konstytucyjne wolności i prawa, których elementem jest instytucja skarg i wniosków, nie są traktowane jako akt władczy państwa, lecz przypisane zostały jednostce z uwagi na jej godność osobową (Morawska E.H., 2009, s. 36). Stanowi ona w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rudymenarny element obiektywnego systemu wartości kreowanego przez konstytucyjne wolności i prawa (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38). W powszechnej ocenie potwierdzonej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka jest płaszczyzną odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano konstytucję, a zarazem fundament całego porządku prawnego w państwie (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/5, OTK ZU 2006, nr 30, poz. 30). Zasada ta nawiązuje do prawnonaturalnego ujęcia koncepcji wolności i praw człowieka (Sarnecki P., 1997, s. 13), które zakłada, że obok prawa pozytywnego, ustanowionego przez organy państwa, istnieje również prawo naturalne, które winno być respektowane przez prawo pozytywne (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2000 r., P 12/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 260; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 1, poz. 1).

Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 odwołują się odpowiednio do przynależności do rodziny ludzkiej oraz obowiązku państwa polskiego – stania na straży praw człowieka. Pod pojęciem praw człowieka, w tym również prawa składania skarg i wniosków, rozumie się prawa przysługujące jednostkom wyłącznie z faktu przynależności do

ludzkiego gatunku (Bednarczyk M., 2015, s. 391). Są prawami należnymi każdemu w równym stopniu niezależnie od płci, rasy, narodowości i zaplecza ekonomicznego. Prawa człowieka przysługują każdemu człowiekowi w równym stopniu, są niezbywalne, a także mają powszechny (uniwersalny) podmiotowy charakter – w tym znaczeniu uznajemy wszystkich członków gatunku ludzkiego za nosicieli praw człowieka (Donnelly J., 2013, s. 10).

Jednak warto w tym miejscu przypomnieć, że filozoficzny spór o rodowód praw jednostki znajduje swój punkt wyjścia w epoce oświecenia, kiedy to m.in. angielski filozof John Locke (1632–1704) stwierdził, że ludzie mają naturalne, wrodzone, niezbywalne prawa, a podstawowym zadaniem państwa jest ich ochrona. Poglądy Locke’a wywarły niewątpliwy wpływ na brzmienie Amerykańskiej Deklaracji Niepodległości z 4 lipca 1776 r. Jednak koncepcja przyrodzonych, naturalnych praw człowieka została nazwana później przez Jeremy’ego Benthama (1748–1832) „zwyczajnym nonsensem” i „nonsensem na szczudłach”, ponieważ wolność i prawo jednostki mogą zostać urzeczywistnione tylko tam, gdzie istnieje prawdziwe prawo pochodzące od władzy prawodawczej. Echa tej dyskusji przenikają do polskiego dyskursu nad statusem jednostki w polskiej konstytucji. Piotr Tuleja pisze o dwojakim charakterze praw i wolności konstytucyjnych, które z jednej strony są prawami naturalnymi jednostki, z drugiej zaś prawami pozytywnymi gwarantowanymi przez państwo (Tuleja P., 2003, s. 129).

Zdaniem Jacka Donnelly korzystanie z praw jednostki w praktyce życia społecznego może przybierać trzy zasadnicze postacie, które można opisać jako:

- asertywne (stanowcze) wykonywanie – prawo jest wykonywane, aktualizując obowiązki zobowiązanego, który może uszanować prawo lub też naruszyć je, ponosząc tym samym ryzyko sankcji i przymusowego wyegzekwowania swego obowiązku;

- aktywne poszanowanie – podmiot zobowiązany uwzględnia w swych działaniach lub zaniechaniach uprawnienie przysługujące uprawnionemu; czyni tak pomimo tego, że uprawniony w ogóle nie powołuje się na okoliczność, że jakiegokolwiek prawo i roszczenie mu przysługuje; podmiot uprawniony i zobowiązany nie wchodzi w spór;

- obiektywne korzystanie – argument o przysługującym prawie nie zostaje w żaden sposób przywołany, a tym bardziej groźba jego przymusowego wyegzekwowania; ani uprawniony, ani zobowiązany nie przywiązują do tego żadnej uwagi (Donnelly J., 2013, s. 17).

Niewątpliwie możliwość składania skarg i wniosków jest dla każdego formą artykulacji swoich poglądów i ocen w stosunku do władz publicz-

nych i wyraża wolę ukierunkowania władzy państwowej w stronę załatwienia jakiejś sprawy lub powstrzymania się od działania (Jaworska M., 2015, s. 72). Według koncepcji prawnonaturalistycznej norma prawna, która narusza elementarne normy moralne, traci moc obowiązującą. Według Gustava Radbrucha norma prawna, kiedy również jest jawnie niesprawiedliwiona, przestaje obowiązywać. Skutkuje to tym, że organy władzy publicznej nie są zobowiązane do jej stosowania, zaś obywatele do jej przestrzegania (Kustra E., 1997, s. 95–96). Prawa człowieka są definiowane jako określona praktyka społeczna, oparta na konkretnej koncepcji istoty ludzkiej, wdrażana za pomocą określonych mechanizmów różnego rodzaju. Nie powinny być one mylone z innymi wartościami i praktykami, takimi jak sprawiedliwość społeczna czy moralny obowiązek.

Relacje prawa natury a prawa pozytywnego na przykładzie doktryny Lona L. Fullera

Według L. Fullera relacja między prawem pozytywnym a prawem naturalnym sprowadza się do nierozdzielnego związku prawa natury z prawem pozytywnym. Istnienie prawa pozytywnego i stopień tego istnienia uwarunkowane są uwzględnieniem i stopniem uwzględnienia postulatów proceduralnego w pierwszej kolejności, a następnie materialnego prawa natury (Tokarczyk R, 1977, s. 98). Zdaniem Fullera nie można mówić o istnieniu prawa pozytywnego, mimo formalnej deklaracji takiego istnienia (obowiązywania) ze strony odpowiednich władz, jeśli nie odpowiada ono przynajmniej w pewnym stopniu wymaganiom prawa natury. Oznacza to postulat poddawania procesu stanowienia i stosowania prawa pozytywnego ocenie z punktu widzenia prawa natury. Posłuszeństwo prawu natury gwarantuje brak konfliktu z prawem pozytywnym, o ile zostało ono z prawem natury uzgodnione.

W przekonaniu Fullera, moralnymi podstawami systemu prawa pozytywnego jest materialne i proceduralne prawo natury. To właśnie ma on na myśli, kiedy pisze, że władza prawodawcza jest nieskuteczna jako zasada organizacji społecznej, dopóki nie jest prawowita, co oznacza: dopóki nie jest akceptowana jako słuszna i właściwa przez przynajmniej znaczną część tych, którzy są jej podporządkowani. Można więc stwierdzić w świetle doktryny prawa natury Fullera, że legitymacja porządku prawnego wymaga jego akceptacji przez podporządkowanych temu porządkowi, a sama akceptacja wspiera się na odwoływaniu do zewnętrznej i wewnętrznej moralności prawa, czyli materialnego i proceduralnego prawa natury (Fuller L.L., 1949, s. 701).

Istnienie porządku prawnego uwarunkowane jest istnieniem systemu zgodnego z określonymi zasadami materialnego prawa natury odpowiadającymi wspólnym potrzebom członków danego związku społecznego. Suweren określonej społeczności jest autorytetem akceptowanym jako władza prawodawcza na podstawie wyższego niż prawo pozytywne prawa natury. To pierwotne wobec prawa pozytywnego „prawo natury porządku społecznego” stwierdza, że życie w społeczeństwie jest niemożliwe bez głównego autorytetu regulującego stosunki wzajemne między ludźmi (Fuller L.L., 1946, s. 387). Autorytet ten, jako suweren, formułuje treść prawa pozytywnego, jednakże samo istnienie suwerena określają zasady materialnego prawa natury, odzwierciedlające wspólne potrzeby danej społeczności, związku społecznego (Fuller L.L., 1949, s. 694). Treść porządku prawnego wynikająca z danego systemu prawa zachowuje, według Fullera, „sens i zasadność” tylko jako niezbędny „komentarz” do wspólnych potrzeb (materialnego prawa natury) określonego związku społecznego, a proceduralne prawo natury zapewnia ich realizację (Fuller L.L., 1964, s. 157).

Dopóki istnienie systemu prawnego nie jest uważane za potrzebne społecznie, dopóty istnienie porządku prawnego jest oczywiście niemożliwe. Nadto, dopóty system prawny jest nieoperatywny, dopóki nie istnieje przynajmniej pewien stopień zgodności pomiędzy z jednej strony treścią promulgowanych i stosowanych reguł prawa, z drugiej zaś treścią wspólnych potrzeb określonego związku społecznego (materialnym prawem natury). Fuller jest świadomy, że zgodność ta nigdy nie jest pełna ani doskonała oraz że trudno dokładnie ustalić stopień tolerancji tej niezgodności. Podkreśla jednak, że bez pewnego stopnia takiej zgodności system prawa byłby systemem nieobowiązującym z punktu widzenia prawa natury (Tokarczyk R, 1977, s. 100). Instytucja skarg i wniosków może stanowić narzędzie optymalizacji wzajemnych relacji pomiędzy stosowanymi regułami prawa pozytywnego a materialnym prawem natury.

Procedura prawna jest drugą z podstaw systemu prawa, ponieważ gwarantuje jego efektywność. Procedura ta, jako „reguły gry” społecznej, zawiera w sobie wszystkie postulaty proceduralnego prawa natury, aczkolwiek się do nich nie ogranicza. Jej realizacja polega na przestrzeganiu przez urzędników reguł prawnych określających właściwe sposoby stanowienia, administrowania i stosowania tych reguł prawa pozytywnego, które są konkretyzacją materialnego prawa natury, a więc wspólnych potrzeb danego związku społecznego.

Prawo składania skarg i wniosków jako element społeczeństwa obywatelskiego

„Społeczeństwo” jest jednym z podstawowych pojęć socjologicznych. Krzysztof Olechnicki i Paweł Załęcki w *Słowniku socjologicznym* podają następujące znaczenie tego terminu: „Społeczeństwo to forma życia zbiorowego ludzi, ukształtowana historycznie; specyficzny system interakcji pomiędzy jednostkami tworzącymi relatywnie samowystarczającą zbiorowość, która zajmuje określone terytorium, wytwarza i uczestniczy we wspólnocie kulturowej, definiując samą siebie na zasadzie poczucia odrębności pod jakimś względem od innych zbiorowości. Uważa się często, iż społeczeństwo stanowi liczebnie dużą grupę społeczną, tj. taką, w której obrębie tworzy się podgrupy oraz występują wszystkie podstawowe typy procesów społecznych” (Olechnicki K., Załęcki P., 1999, s. 198). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że prawo składania skarg i wniosków realizuje konstytucyjne zasady ustrojowe, przede wszystkim społeczeństwa obywatelskiego. Przejawem działalności społeczeństwa obywatelskiego w strukturach każdego państwa demokratycznego jest możliwość aktywnego działania jednostek. Społeczeństwo obywatelskie staje się więc polem do wspólnej aktywności w celu realizacji interesów społecznych, ekonomicznych czy politycznych. Współcześnie za klasyczną socjologiczną definicję państwa uznaje się tę zaproponowaną przez Maxa Webera, według której państwo to instytucja, mająca wyłączne prawo do posługiwania się siłą w obrębie danego terytorium. Zdaniem Barbary Szackiej takie określenie państwa wskazuje na jego cztery cechy charakterystyczne, a mianowicie na to, że jest aparatem sprawowania władzy, sprawuje ją monopolistycznie, jest to władza prawomocna, jest organizacją opartą na zasadzie terytorialnej, a nie rodowej i więziach krwi (Szacka B., 2003, s. 400). Inną klasyczną definicję państwa na gruncie szkoły pozytywistycznej w naukach prawnych prezentuje Georg Jellinek, niemiecki dziewiętnastowieczny teoretyk państwa i prawa, który charakteryzował państwo, odwołując się do jego trzech cech (tzw. trójelementowa definicja państwa): terytorium, zamieszkałej na nim ludności i władzy suwerennej. Państwo to całość złożona z trzech składników (Jellinek G., 1921).

Formowanie się kapitalistycznego porządku społeczno-politycznego, a wraz z nim doktryny liberalizmu ekonomicznego i politycznego, głoszącej pochwałę wolnego rynku i własności prywatnej oraz prymat wolności jednostki nad instytucją polityczną, było przełomowym momentem w ewolucji idei społeczeństwa obywatelskiego. Prekursorskie w tej dziedzinie okazały się w szczególności prace myślicieli, takich jak J. Locke czy Thomas. Paine.

J. Locke – autor dzieła *Dwa traktaty o rządzie* – posługiwał się zamiennie terminami „społeczeństwo obywatelskie” i „społeczeństwo polityczne”. Powstało ono dzięki umowie społecznej, mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa, pokojowego współżycia, a zwłaszcza własności: „ludzie jednoczą się w społeczeństwach, w których mogą tak połączyć swe siły, aby całe społeczeństwo zabezpieczało i chroniło ich własność, ustanawiało określające ją obowiązujące prawa, by każdy mógł wiedzieć, co do niego należy” (Locke J., 2015, s. 260). Warunkiem ustanowienia i trwania społeczeństwa obywatelskiego jest podejmowanie decyzji przez wyłonioną większość, która zawiera umowę społeczną, a jednym z jej skutków jest to, że każda jednostka rezygnuje z naturalnej wolności i nakłada na siebie „więzy społeczeństwa obywatelskiego”. W ten sposób J. Locke tłumaczy powstanie władzy politycznej, pochodzącej z ugody członków wspólnoty, czyli pewnej grupy wolnych ludzi zdolnych do utworzenia większości mającej na celu zjednoczenie się i połączenie w ramach społeczeństwa.

Thomas Paine, na którego refleksję znacząco wpłynęły doświadczenia rewolucji francuskiej i amerykańskiej, przestrzegał, żeby nie mieszać społeczeństwa z rządem, albowiem o ile to pierwsze jest dla ludzi błogosławieństwem, o tyle ten ostatni jest tylko złem koniecznym. Krótko mówiąc, społeczeństwo robi dla siebie niemal wszystko to, co przypisuje rządowi, zatem jest właściwym suwerenem i jego kontroli powinna podlegać wszelka władza. T. Paine podkreślał, że „wielka część porządku, któremu podlega ludzkość, nie jest dziełem rządu. Ma ona początek w zasadach społeczeństwa i naturalnej konstrukcji człowieka. Istniała zanim powstał rząd i istniałaby nadal, gdyby rządowa podpora została usunięta” (Bokajło W., 2001, s. 50). Podstawowym spoiwem łączącym ludzi nie powinien być strach i instytucjonalny przymus, ale wzajemne zainteresowanie, świadomość powszechnej korzyści oraz wspólne wszystkim prawa człowieka. Dzięki temu tworzy się łańcuch powiązań zintegrowanych obywateli.

Termin „społeczeństwo obywatelskie”, mający za sobą długą i złożoną historię, staje się sztandarowym elementem we współczesnym dyskursie o dobrze rządonym państwie (Szacki J., 1997, s. 7). Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem oznaczającym społeczeństwo zmobilizowane do walki o autonomię wobec państwa. Jednak nie jest ono synonimem buntu przeciw państwu, buntu prowadzącego do jego destrukcji. Celem dobrowolnej aktywności społeczeństwa obywatelskiego jest samoorganizacja dająca wyraz podmiotowości obywatela i godności człowieka, w tym również człowieka pracy, zdolności do brania wspólnych spraw w swoje ręce i ograniczania autorytarnych zapędów Lewiatana. Wspólnym mianownikiem większości definicji społeczeństwa obywatelskiego jest stwierdzenie, że stanowi ono tę część przestrzeni społecznej, która jest autonomiczna

wobec państwa i wypełniona przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek (Dziubka K., 1998, s. 46). Dominacja tego punktu widzenia powoduje istotną trudność, wyrażającą się w tym, że łatwiej jest znaleźć negatywną niż pozytywną definicję społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z tą pierwszą jest nim wszystko, co pozostaje, kiedy już wytyczymy granice, w których działa władza państwowa (Bobbio N., 1997, s. 64). Taki sposób pojmowania społeczeństwa obywatelskiego wydaje się szczególnie atrakcyjny w przypadku analizy przemian, jakie dokonały się w krajach odchodzących od realnego socjalizmu, które cechowała wyrazista dychotomia państwo – społeczeństwo. Wielu autorów zgadza się ze stwierdzeniem, że zamiast traktować społeczeństwo obywatelskie jako prostą opozycję wobec państwa, należy widzieć w nim również strukturę pośredniczącą między tym, co państwowe, a tym, co prywatne. Społeczeństwo obywatelskie jest areną, na której współczesny człowiek znajduje prawo do zaspokajania uzasadnionych potrzeb własnych i rozwija swą jednostkową osobowość, ucząc się jednocześnie tego, co znaczy działanie zbiorowe i społeczna solidarność (Pełczyński Z., 1998, s. 240).

Kolejną akcentowaną w literaturze cechą społeczeństwa obywatelskiego jest jego pluralizm. Zakłada on nie tylko istnienie całej gamy interesów zbiorowych, które nie są współbieżne (a bywa, że i konfliktowe, jak w przypadku związków zawodowych i pracodawców), ale także możliwość ich ujawnienia oraz dobrowolnego organizowania się w ich obronie. Pluralistyczne społeczeństwo obywatelskie to nie tylko zbiorowość wewnętrznie zróżnicowana, ale taka, w której ramach poszczególne tworzące je segmenty komunikują się ze sobą, poszukując satysfakcjonujących rozstrzygnięć. W tym miejscu należy zgodzić się ze spostrzeżeniem J. Szackiego, że społeczeństwo obywatelskie to nie tyle przeciwstawiająca się państwu wspólnota moralna, ile sieć stosunków między jednostkami, które kierują się swoimi partykularnymi interesami, ale muszą się ze sobą porozumiewać i współpracować (Szacki J., 1994, s. 173). Ponadto społeczeństwo obywatelskie zakłada aktywny, dobrowolny udział obywateli w życiu publicznym bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji powołanych przez nich do istnienia w celu obrony lub promocji własnych interesów i wartości niezależnych od instytucji państwowych.

Współczesny organizm państwowy nie odgrywa już dominującej roli jako jedyny aktor polityki. Obywatele często sami przez różnego rodzaju działania potrafią zabiegać o swoje sprawy. Społeczeństwo obywatelskie to takie, w którym jednostki, nie oglądając się na państwo, same aktywnie działają w sferze publicznej, starając się realizować swoje cele, np. korzystając z przysługującego im konstytucyjnego prawa składania skarg i wniosków. Prawo to wpisuje się w konstytucyjne zasady, będące

podstawą naszego ustroju, przede wszystkim suwerenności narodu, demokracji partycypacyjnej i dialogu społecznego. Przyczynia się to do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przez uspołecznienie procesu decyzyjnego, służy ochronie praw i wolności jednostki.

Geneza skarg i wniosków w Polsce

Skargi i wnioski są w istocie kontynuacją uznanego od dawna prawa petycji, czyli zwracania się do władz z prośbami i skargami. W ten sposób określała to prawo w art. 107 ustawa z 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267) stanowiąc, że **obywatele** mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych. Bogusław Banaszak wskazuje, że przedstawiciele ówczesnej doktryny prawnej podkreślali mieszany charakter tego prawa (Banaszak B., 1997, s. 11). W przypadku, gdy wykonywane było ono w interesie prywatnym, znamionowało to prawo skargi należące do kategorii praw cywilnych, czyli obywatelskich w ścisłym znaczeniu tego słowa, a jeśli było wykonywane w interesie publicznym, stanowiło prawo polityczne (Komarnicki W., 2008, s. 539). Ustawa konstytucyjna z 1935 r. nie zawierała już takich regulacji.

Instytucja skarg i wniosków nabrała szczególnego znaczenia po II wojnie światowej.

Według ówczesnej koncepcji politycznej, warunkiem dokonania sanacji było dostrzeżenie nieprawidłowości przez właściwe instytucje (Rybicki Z., 1980, s. 188). Ponieważ nie były one wszechwładne, to świadomi obywatele winni, przynajmniej w teorii, pomagać im we wszczęciu naprawczych działań przez przekazanie informacji odnośnie do spostrzeżonych uchybień. W Związku Radzieckim rozpowszechnienie się takiego przekonania znalazło wyraz w deklarowaniu, że słuszne jest składanie skarg na działalność osób urzędowych, organów państwowych i społecznych. Skargi te powinny być rozpatrywane w trybie i terminach ustanowionych przez ustawę (Łopatka A., 1978, s. 199). Te szumne założenia władzy ludowej skutkowały falą donosicielstwa niż faktycznie wpływały na niwelowanie nieprawidłowości w działaniach instytucji państwowych. Trudno się zatem dziwić, że w Polsce, gdy znalazła się w radzieckiej strefie wpływów, zachęcano ludzi pracy do intensyfikowania aktywności w dziedzinie skargowości. Wyrazem tego był okólnik Biura Prezydialnego Krajowej Rady Narodowej z czerwca 1946 r., nakazujący radom narodowym wystawienie tzw. skrzynek zażaleń, umożliwiających obywatelom przedkładanie wniosków dotyczących funkcjonowania administracji i gospodarki

publicznej. Rady narodowe zobowiązano ponadto do szybkiego i sumiennego wykorzystywania uzyskanych tą drogą informacji (Okólnik Biura Prezydialnego KRN, nr 22 z 1 czerwca 1946 r.). Podkreślić należy w tym miejscu fakt czysto nominalnego i ideologicznego używania pojęcia „obywatel” w demokracji socjalistycznej, charakteryzującej się mechanizmami depodmiotyzacji jednostki oraz fikcyjnej formy sprawstwa podmiotowego.

Z punktu widzenia prawodawstwa Polski Ludowej, Mała Konstytucja z 1947 r. (Dz.U. 1947 nr 18, poz. 71) nie regulowała problematyki praw i wolności obywatelskich. Kwestię tę podnosiła uchwalona 22 lutego 1947 r. Deklaracja Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, wśród których umieszczono prawo wnoszenia skarg, petycji i podań do właściwych organów państwowych (Juchniewicz J., Kazimierczuk M., 2016, s. 176). Kolejnym impulsem, jaki miał zachęcić ludność do informowania organów i instytucji o najrozmaitszych nieprawidłowościach, była przeprowadzona w 1950 r. reforma rad narodowych, mająca sprzyjać rozwojowi, jak to określono, oddolnej krytyki i kontroli (Ławniczak A., 2015, s. 216). Aby spełnić ten postulat Polska Zjednoczona Partia Robotnicza i Rząd Polski Ludowej, idąc śladem doświadczeń radzieckich, stworzyły w roku 1950 narzędzie w postaci instytucji skarg i zażaleń (Dawidowicz W., 1955, s. 12–127). Prawną postać to rozwiązanie uzyskało dzięki uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r., określającej „ścisły tryb rozpatrywania i załatwiania przez wszelkie organa państwowe odwołań, listów i zażaleń ludności oraz sygnałów zawartych w krytyce prasowej” (Monitor Polski z 1951 r., nr A–1, poz. 1). W uchwale zobowiązano rady narodowe do rozpatrywania postulatów, życzeń i zażaleń ludności oraz do zwalczania przejawów biurokratyzmu w tym zakresie. Faktyczne wykonanie uchwały rozmijało się często z jej teoretycznymi założeniami. Postanowienia tego aktu wskazywały na obowiązek utrzymywania więzi z masami pracującymi, nałożony na rady narodowe w art. 4 ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z 1950 r. (Dz.U. 1950 nr 14, poz. 130).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232) w art. 73 umieszczonym w rozdziale poświęconym podstawowym prawom i obowiązkom obywatelskim, potwierdzono obywatelskie prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami, co upodobniło pod tym względem rodzimy najważniejszy akt prawny do jego odpowiedników w innych krajach demokracji ludowej (Burda A., 1969, s. 189). Wskutek dokonanych 10 lutego 1976 r. zmian w Ustawie zasadniczej instytucja skarg i zażaleń została umieszczona w ust. 2 art. 86. Ustęp 1 stanowił natomiast, że obywatele mają prawo zgłaszania wniosków do tej pory niemających konstytucyjnej

rangi. Jeden z ówczesnych badaczy uświadamiał, że innowacja ta nie skutkowałą wprowadzeniem nowego środka zaskarżającego do prawnopolitycznego systemu Polski, jako że prawo składania wniosków do organów przedstawicielskich przysługiwało obywatelom od początku historii PRL (Makar W., 1989, s. 51), ponieważ uważano powszechnie, że prawo składania wniosków mieści się w konstytucyjnym prawie do składania skarg i zażaleń (Wiśniewski L., 1981, s. 200). Zarówno one, jak i wnioski, po dotarciu do aparatu władzy, miały być rozpatrywane przez merytorycznie właściwe instytucje, rozpatrujące słuszność doniesień, stanowiących impuls dla potencjalnych ulepszeń społeczno-politycznej rzeczywistości (Ławniczak A., 2015, s. 219). Ponadto Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zawierała postanowienia dotyczące sposobu rozpatrywania składanych przez obywateli środków oraz sankcje za postępowanie sprzeczne z odnośnymi założeniami ustawy zasadniczej w przedmiocie skarg i zażaleń. Według jej art. 86 ust. 3 skargi oraz zażalenie winny być rozpatrywane i załatwiane szybko oraz sprawiedliwie, a osoby winne przewlekania albo przejawiające bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli miały być pociągane do odpowiedzialności (Orłowski W., 2002, s. 154).

Istniejąca wówczas demokracja socjalistyczna jedynie w teorii zakładała zespolenie działań instytucji przedstawicielskich z bezpośrednią polityczną i publiczną aktywnością obywateli. W zamiarze twórców tej regulacji stanowić ona miała konstytucyjne potwierdzenie prawa obywateli do sprawowania kontroli społecznej nad procesami sprawowania władzy, co miało miejsce głównie przez udział obywateli w komisjach rad narodowych. Uważano, że obywatele nie tylko uczestniczyli w konsultacjach podejmowanych z inicjatywy organów państwowych, lecz przez zgłaszanie wniosków w sprawach publicznych dyskusję taką mogli inicjować (Sokolewicz W., 1978, s. 220). Charakterystycznym dla ówczesnej ustawy zasadniczej było deklaratywne ujęcie konkretnego prawa, a następnie wskazanie na jego materialne gwarancje. Jednak zadaniem Konstytucji nie było bezpośrednio określenie sytuacji prawnej obywateli, lecz tylko ustanowienie zasad systemu prawa w tej materii. Jej funkcja ideologiczna została wyniesiona ponad rolę źródła prawa, stąd też możliwość bezpośredniego stosowania wolności i praw w niej zawartych została rozstrzygnięta negatywnie. Ustawa zasadnicza PRL była aktem bardziej politycznym niż prawnym, a więc struktura jej norm nie sprzyjała bezpośredniemu stosowaniu, co pozbawiało wystarczającej gwarancji prawnej w zakresie realizacji wolności i praw. W okresie przed 1989 r. zarówno skargi, jak i wnioski określano jako prawne formy kontroli społecznej zagwarantowanej obywatelom w Konstytucji, a szczegółowo uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego (Orłowski W., 2002, s. 155).

Rozbieżności terminologiczne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 63 przyniosła zasadnicze zmiany w porównaniu z wcześniej obowiązującą regulacją, ponieważ wyraźnie wskazała, że prawo do składania skarg oraz wniosków nie jest obwarowane wymogiem posiadania polskiego obywatelstwa. Co więcej, podmiot decydujący się na którąś z tych form działania nie jest ograniczony jedynie własnym interesem, ponieważ może to również uczynić ze względu na interes publiczny lub cudzy. Na dodatek krąg podmiotów, do których można kierować skargi oraz wnioski jest rozległy. W literaturze przedmiotu zwraca się szczególną uwagę na fakt, że ustrojodawca w przytoczonym przepisie nie wskazał wyraźnie określonej granicy między wymienionymi w nim pojęciami: petycjami (Kazimierczuk M., 2017, s. 39), wnioskami i skargami (Banaszak B., 2009, s. 325). Powoduje to wielość rozbieżności terminologicznych oraz stanowisk prezentowanych w doktrynie. Autorzy w literaturze przedmiotu wskazują na różne aspekty różnicujące omawiane wystąpienia. Spotyka się głosy, które uznają, że nie istnieje przedmiotowa odmiennosc między petycją a wnioskiem, a jedynym elementem rozgraniczającym te wystąpienia jest to, że ta pierwsza ma charakter zbiorczy (Orłowski W., 2002, s. 75).

Wojciech Orłowski różnicę między wnioskiem a skargą upatruje w tym, że skarga wnoszona jest przeciwko będącym w toku działaniom, czynnościom zakończonym lub istniejącym sytuacjom, takim jak np. stan bezczynności organu, podczas gdy wniosek zawsze przekładany jest na przyszłość. Jego elementem charakterystycznym jest swoista ofensywność w ochronie praw i interesów jednostki wynikająca z tego, że wniosek zmierza do zmian w organizacji lub w stanie prawnym (Orłowski W., 2002, s. 160). Natomiast Mariusz Jabłoński za wniosek uznaje wystąpienie ukierunkowane na wskazanie propozycji usprawnienia działania podmiotów, do których jest adresowany, albo też mające na celu zmianę istniejącego stanu prawnego lub faktycznego. Jednakże pod pojęciem skargi rozumie wystąpienie będące krytyką określonych zachowań, praktyk lub zjawisk, które w sposób bezpośredni lub pośredni dosięgają występującego, skierowane do podmiotu odpowiedzialnego lub do jednostki nad nim nadrzędnej (Jabłoński M., 2009, s. 442).

Na krytyczny charakter skargi, której przedmiotem może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy, naruszenie praworządności lub słuszych interesów jednostki, a nadto przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, wskazuje również Bogusław Banaszak. Z kolei przez wniosek rozumie on wystąpienie jednostki lub grupy osób zmierzające do wprowadzenia nowych rozwią-

zań, innowacji lub ulepszenia funkcjonowania podmiotów, do których jest adresowany, a także wystąpienie ukierunkowane na zmianę stanu prawnego. Jego przedmiotem może być ulepszenie organizacji, wzmocnienie praworządności, usprawnienie pracy, zapobieganie nadużyciom, ochrona własności czy też korzystniejsze zaspokajanie potrzeb ludności (Banaszak B., 2009, s. 324).

Ryszard Piotrowski wskazuje, że wniosek obejmuje propozycję rozwiązania problemu lub też podjęcia decyzji. Skarga zaś łączy w sobie żądanie usunięcia określonych w niej nieprawidłowości (Piotrowski R., 2008, s. 23). Podobnie rzecz ujmuje Piotr Winczorek, podając, że wniosek to nic innego jak propozycja rozwiązania problemu w sposób wskazany przez wnioskodawcę, natomiast skarga w swej treści wymienia nieprawidłowości czyjegoś działania oraz zawiera żądanie ich usunięcia, naprawienia szkody oraz ukarania winnych (Winczorek P., 2008, s. 151).

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków

Szczegółowe unormowania, rozwijające postanowienia art. 63 Konstytucji w zakresie skarg i wniosków, znajdują się przede wszystkim w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej k.p.a.), dział VIII zatytułowany „Skargi i wnioski”. Natomiast w art. 226 k.p.a. znajduje się upoważnienie dla Rady Ministrów do uregulowania w rozporządzeniu organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków. Wspomnianą delegację zrealizowało rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46). Przepisy kodeksowe oraz wykonawcze regulują tak zasadnicze kwestie, jak sposoby wnoszenia skarg i wniosków oraz ich przedmiot, właściwość organów, termin załatwienia środków, kontrolę oraz nadzór przyjmowania środków, a także udział prasy i organizacji społecznych. Jednocześnie postępowania w sprawie skarg i wniosków charakteryzuje się brakiem: stron, toku instancji, rozstrzygnięć i środków zaskarżenia, co nadaje postępowaniu charakter uproszczony. Zwieńczeniem tych jednoinstancyjnych postępowań jest zawiadomienie jako czynność materialno-techniczna (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 grudnia 1998 r., III SA 1636/97, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nie ustalono jakichkolwiek terminów na złożenie środków ani nie sprecyzowano ilościowego ograniczenia skarg i wniosków. Pozostaje jeszcze nadmienić, że pierwszeństwo względem postępowania uregulowanego w dziale VIII k.p.a. ma postępowanie ogólne.

Przepisy k.p.a. odwołują się do swojego konstytucyjnego odpowiednika w zakresie podmiotowym („każdy”) i legitymacji do wniesienia skarg i wniosków (interes publiczny, własny lub innej osoby za jej zgodą). Mogą to być osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Skargi i wnioski stanowią środki przysługujące każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone. W przypadku wnoszenia któregoś z tych środków w interesie innej osoby, działanie to powinno zostać poprzedzone zgodą tej osoby. Tak jak szeroki jest zakres podmiotów uprawnionych do złożenia omawianych środków, tak rozległy jest krąg ich adresatów (Gajewski S., 2014, s. 158). Konstytucja posługuje się pojęciem organu władzy publicznej, a ponadto wskazuje na organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Natomiast kodeksowa regulacja prezentuje katalog podmiotów, w którego skład wchodzi: organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządowych jednostek organizacyjnych, organizacje i instytucje społeczne, organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Ponadto uwzględniając przepis art. 10, ust. 2 Konstytucji RP, należy wziąć pod uwagę organy władzy: wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej, a więc wszystkie organy pozostające w strukturze organizacyjnej państwa (Adamiak B., Borkowski J., 2014, s. 740).

Przepisy k.p.a. wyraźnie wskazują, że żaden podmiot składający skargę (wniosek) lub dostarczający do publikacji materiał noszący znamiona tych środków nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut. Ustawodawca chroni w ten sposób autorów pism, którzy nie mogą spotkać się z negatywnymi skutkami spowodowanymi wniesieniem konkretnych środków. Natomiast wymienione wcześniej organy są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji – do publikacji – o znamionach skargi lub wniosku. Przepis ten zapewnia dostępność środków, a jego celem jest przeciwdziałanie blokowaniu dopływu informacji od uprawnionych (Kostetska M., Kuchciak A., 2015, s. 309). Nawiązując do upublicznienia informacji, należałoby również wspomnieć o udziale prasy i organizacji społecznych w przekazywaniu skarg i wniosków. Przepisy k.p.a. nakładają obowiązek zawiadomienia pośredniczących redakcji (prasowych, radiowych i telewizyjnych) oraz organizacji społecznych o sposobie załatwienia skargi lub wniosku („albo o ich przekazaniu innemu organowi”), jeżeli wspomniane podmioty załączają takiego zawiadomienia.

Czynnikiem mobilizującym w przypadku rozpatrywania skarg jest wyznaczony przez ustawodawcę maksymalny, miesięczny termin. Jeżeli

w postępowanie zaangażowali się posłowie, senatorowie i radni (wnosząc skargi we własnym imieniu lub przekazując do załatwienia skargi innych osób), powinni w ciągu 14 dni zostać zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi (lub stanie jej rozpatrzenia, jeżeli do załatwienia konieczne jest zebranie „dowodów, informacji lub wyjaśnień”). Przepisy k.p.a. umożliwiają skarżącemu reagowanie na bezczynność adresata skargi, który przekroczył ustawowo wskazany termin. Przysługujące w tym przypadku zażalenie należy wnieść do organu wyższego stopnia, co skutkuje m.in. obowiązkiem wyznaczenia dodatkowego terminu. W przypadku, gdy skarżący wnieśli skargę do niewłaściwego organu, ten zobowiązany jest do jej niezwłocznego (nie później niż w ciągu 7 dni) przekazania organowi będącemu organem właściwym. Z przepisu tego wynika również opcjonalne rozwiązanie – niewłaściwy do rozpatrzenia skargi organ może ograniczyć się jedynie do wskazania wnoszącemu pismo właściwego organu (Kostetska M., Kuchciak A., 2015, s. 310).

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne.

Kodeksowe regulacje wniosku posiłkują się częstokroć odesłaniami do przepisów dedykowanych skardze, jednakże rozdział 3 Działu VIII k.p.a. zawiera wiele rozwiązań swoistych dla tego środka. Zasadniczo skargi składa się do organów znajdujących się ponad organem, wobec działania którego wnosi się skargę, podczas gdy wniosek składa się do organu merytorycznie właściwego ze względu na jego przedmiot. O ile bowiem celem skargi jest wyrugowanie dostrzeżonych w praktyce organów władzy publicznej zaniechań, to wniosek nie jest tak pejoratywnie i definitywnie umotywowany, a jego przeznaczeniem jest raczej wprowadzanie korekt oraz niwelowanie biurokratycznych utrudnień na rzecz podnoszenia jakościowych standardów w obrębie władzy publicznej (Kledzik P., 2012, s. 110). Ustawowe regulacje odnoszące się do wskazanych w art. 63 Konstytucji RP środków nie przedstawiają możliwości na otwarcie sądowej drogi podmiotowi realizującemu swoje konstytucyjnie zagwarantowane prawo (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK-A 2004 nr 10, poz. 106). Całe postępowanie dotyczące skarg i wniosków zamyka się w obrębie powiązanej ze sobą struktury organizacyjnej.

Zakończenie

Prawnonaturalne ujęcie koncepcji wolności i praw człowieka zakłada, że oprócz prawa pozytywnego, ustanowionego przez organy państwa, istnieje również prawo naturalne, które winno być respektowane przez prawo pozytywne. Prawo występowania ze skargami i wnioskami wpływa na podniesienie standardów funkcjonowania określonych instytucji w sferze działalności administracyjnej, przyczyniając się do podniesienia ich aktywności oraz rzetelności. Jednocześnie przez swoją powszechność, związaną ze stosunkowo łatwym do niego dostępem, stanowi instrument inicjatywy obywatelskiej. Jest to ważne w sytuacji, gdy określona sprawa dotyczy kwestii ochrony wolności i praw jednostki, a zwłaszcza problematyki ich ograniczeń. Szczególnie skarga traktowana jest jako niezbędna i wyjątkowo użyteczna forma społecznej kontroli działalności aparatu administracyjnego, a to z tego względu, że wykonywana jest bezpośrednio przez jednostkę.

W systemie prawnym współczesnego państwa demokratycznego funkcjonują uprawnienia, jakimi są skargi i wnioski umożliwiające oficjalną komunikację między organami władzy publicznej a pojedynczymi osobami lub ich grupami. Istota ich zastosowania sprowadza się niemalże do tego samego – każda informacja dostarczana za ich pośrednictwem do adresata działania ukierunkowuje go na wyczekiwane przez jednostkę lub grupę zmiany. Część z tych wystąpień ma krytyczny wydźwięk, niemniej również one mogą stanowić asumpt do pozytywnych i korzystnych dla nadawców zmian w systemie organów publicznych.

Skargi oraz wnioski są wartościowym źródłem informacji na temat relacji jednostek z organami publicznymi, zwłaszcza w obszarach wymagających zoptymalizowania. Są to przede wszystkim podstawowe narzędzia, za pomocą których jednostki starają się urzeczywistnić swoje prawa. Istotna jest ich powszechna dostępność, co wynika z szerokiego ukształtowania tego prawa zawierającego żądanie rozpatrzenia i załatwienia ich przez właściwy organ. Służą ochronie nie tylko praw podstawowych, ale wszelkich praw i interesów indywidualnych oraz grupowych.

PRAWNONATURALNY ASPEKT PRAWA SKŁADANIA SKARG I WNIOSKÓW

(STRESZCZENIE)

Artykuł 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej daje prawo do składania skarg i wniosków, gdy organy publiczne i organizacje społeczne lub instytucje wykonują powierzone im zadania w sposób niezgodny z oczekiwaniami osób bezpośrednio zaangażowanych. Są cennym źródłem informacji na temat relacji jednostek z organami publicznymi, szczególnie w obszarach, które wymagają optymalizacji. Są to przede wszystkim podstawowe narzędzia, dzięki którym osoby starają się aktualizować swoje prawa. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie oprócz źródeł prawa pozytywnego, ustanowionego przez organy państwa, również prawnonaturalnego podłoża, z których wyrasta instytucja składania skarg i wniosków.

RIGHT-NATURAL ASPECT OF THE RIGHT TO SUBMIT COMPLAINTS AND REQUESTS

(SUMMARY)

Guaranteed to everyone in art. 63 of the Constitution of the Republic of Poland gives the right to lodge complaints and motions when the public authorities and social organizations or institutions perform tasks entrusted to them in a way that does not meet the expectations of those directly involved. They are a valuable source of information on the relationship of individuals to public bodies, especially in areas that need to be optimized. These are primarily the basic tools by which individuals try to actualize their rights. The purpose of this article is to present, in addition to the sources of positive law established by state authorities, also the right-natural ground from which an institution of complaints and conclusions arises.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak Barbara, Borkowski Janusz, 2014, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa.
- Banaszak Bogusław, 2009, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Banaszak Bogusław, 1997, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Bednarczyk Michał, 2015, *Uprawniony i zobowiązany. Redefinicja czy konkretyzacja?*, w: Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Bobbio Norberto, *Spółczeństwo obywatelskie*, w: Jerzy Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Znak, Kraków.

- Bokajło Wiesław, 2001, *Spółeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, w: Wiesław Bokajło, Kazimierz Dziubka (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Burda Andrzej, 1969, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, w: Andrzej Burda (red.), *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków.
- Dawidowicz Waław, 1955, *Udział mas pracujących w administracji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa.
- Donnelly Jack, 2013, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, New York.
- Dziubka Kazimierz, 1998, *Spółeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, w: Andrzej Jabłoński, Leszek Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Fuller Lon L., 1946, *Reason and Fiat in Case Law*, Harvard Law Review, nr 59, s. 376–395.
- Fuller Lon L., 1964, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven and London.
- Fuller Lon L., 1949, *The Problems of Jurisprudence*, Foundation Press, Brooklyn.
- Gajewski Sebastian, 2014, *Petycja, skarga, wnioszek. Uwagi na marginesie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, Studia Prawa Publicznego, nr 4, s. 157–168.
- Jabłoński Mariusz, 2009, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg (art. 63)*, w: Wiesław Skrzydło, Sabina Grabowska, Radosław Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jaworska Malwina, 2015, *Petycje a skargi i wnioski*, w: Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Jellinek Georg, 1921, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa.
- Juchniewicz Joanna, Kazimierczuk Marcin, 2016, *Wolności i prawa polityczne*, w: Marek Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kazimierczuk Marcin, 2017, *Prawo petycji jako element demokracji partycypacyjnej*, w: Wojciech Kotowicz, Elżbieta Subocz (red.), *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, Forum Dialogu Publicznego, Olsztyn.
- Kledzik Przemysław, 2012, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław.
- Komarnicki Waław, 2008, *Polskie prawo polityczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kostetska Maria, Kuchciak Anna, 2015, *Prawo petycji a prawo występowania ze skargami i wnioskami*, w: Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Kustra Ewa, 1997, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.
- Locke John, 2015, *Traktat drugi. Esej dotyczący prawdziwych początków zakresu i celu rządu obywatelskiego*, w: tenże, *Dwa traktaty o rządzie*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa.

- Ławniczak Artur, 2015, *Petycja w Polsce Ludowej*, w: Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Łopatka Adam, 1978, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli ZSRR*, w: Marian Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, PWN, Warszawa.
- Makar Walenty, 1989, *Status prawny jednostki w państwie współczesnym. Studium teoretyczno-prawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Bydgoszcz.
- Morawska Elżbieta H., 2009, *Prawa konstytucyjne człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej a prawa podstawowe Unii Europejskiej. Analiza porównawcza*, Przegląd Sejmowy, nr 1, s. 31–53.
- Olechnicki Krzysztof, Załęcki Paweł, 1999, *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń.
- Orłowski Wojciech, 2002, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, w: Marek Chmaj, Wojciech Orłowski, Wiesław Skrzydło, Zbigniew Witkowski, Andrzej Wróbel (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III, *Wolności i prawa polityczne*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Pełczyński Zbigniew, *Wolność, państwo, społeczeństwo. Hegel a problemy współczesnej filozofii politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu wrocławskiego, Wrocław.
- Piotrowski Ryszard, 2008, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, w: *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy, nr 85, s. 21–50.
- Rybicki Zbigniew, 1980, *Doskonalenie demokracji socjalistycznej*, w: Adam Łopatka, Jerzy Wawrzyniak (red.), *Demokracja. Prawa człowieka. Socjalizm*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Sarnecki Paweł, 1997, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Przegląd Sejmowy, nr 5, s. 9–31.
- Sokolewicz Wojciech, 1978, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, PWN, Warszawa.
- Szacka Barbara, 2003, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Szacki Jerzy, 1994, *Liberalizm po komunizmie*, Znak, Kraków.
- Szacki Jerzy, 1997, *Wstęp: Pourót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: Jerzy Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Znak, Kraków.
- Tokarczyk Roman, 1977, *Relacje moralności i prawa w doktrynie Lona L. Fullera*, Etyka, nr 15, s. 78–112.
- Tuleja Piotr, 2003, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Wolter Kluwer, Kraków.
- Winczorek Piotr, 2008, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa.
- Wiśniewski Leszek, 1981, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, PWN, Wrocław–Warszawa–Kraków Gdańsk–Łódź.

