

EWA WÓJCICKA

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie

ODPOWIEDNIE STOSOWANIE PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO DO ROZPATRYWANIA PETYCJI

1. WPROWADZENIE

Określając w art. 63 Konstytucji RP zasadniczy zakres prawa petycji, ustrojodawca zastrzegł, że prawo to swój konkretny kształt, umożliwiając wykorzystanie go w praktyce, otrzyma w drodze ustawy zwykłej. Delegacja ta stanowi upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania właściwych elementów postępowania, tak aby przez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, w sposób możliwie najpełniejszy zapewnić realizację prawa do składania petycji. Prace nad ustawowym unormowaniem zasad składania i rozpatrywania petycji oraz sposobem postępowania organów w sprawach dotyczących petycji podejmowane były kilkakrotnie¹.

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Sejm III kadencji, druk nr 1453. Projekt ustawy z 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, www.bip.msw.gov.pl/download.php?s=4&id=4710 (dostęp 22 kwietnia 2020 r.); Senacki projekt ustawy o petycjach wniesiony do Sejmu 14 kwietnia 2011 r., Senat RP VII kadencji, druk nr 1036. Senacki projekt ustawy o petycjach wniesiony do Sejmu 18 grudnia 2013 r., Senat RP VIII kadencji, druk nr 285.

Mimo że zasadność uregulowania petycji w odrębnej ustawie była podawana w wątpliwość², prace legislacyjne w tym zakresie zakończyły się przyjęciem 11 lipca 2014 r.³ ustawy o petycjach, która weszła w życie 6 września 2015 r.

Ustawa o petycjach nie reguluje wszystkich kwestii proceduralnych związanych z jej przedmiotem w sposób kompleksowy i w zakresie nieuregulowanym odsyła w art. 15 do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów prawa jest powszechnie stosowaną techniką legislacyjną, powodującą jednak duże problemy praktyczne. Celem artykułu jest ustalenie, które przepisy kodeksu będą stosowane wprost, które z modyfikacjami, a które nie znajdą zastosowania z uwagi na nieprzystosowanie ich do postępowania petycyjnego. Analiza ta zostanie poprzedzona określeniem charakteru odesłania z art. 15 ustawy o petycjach.

2. CHARAKTER PRAWNY ODEŚLANIA Z ART. 15 USTAWY O PETYCJACH

Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów prawa jest powszechnie stosowaną techniką legislacyjną, podyktowaną takimi względami jak zwiąłość tekstu prawnego lub zapewnienie spójności

² Por. A. JAROSZYŃSKI, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Warszawa 2011, s. 3; C. MARTYSZ, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk nr 1036)*, [w:] *Opinie...*, s. 6. Potrzeba odrębnego ustawowego uregulowania petycji była oczywista dla twórców ustawy, którzy uważali, że „czytelniejsze i bardziej kompleksowe, a przez to dogodniejsze dla obywateli będzie, jeśli prawo do petycji znajdzie się w odrębnej ustawie”. Wypowiedź senatora M. AUGUSTYNA, [w:] *Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 358) oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 291) w dniu 30.06.2011 r.*, «Biuletyn» nr 5270/VI kad., s. 3-4.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 735; dalej: k.p.a.

określonych instytucji prawnych⁵. Przeważnie ustawodawca używa tej techniki w odniesieniu do przepisów określających tryb postępowania, rzadziej w odniesieniu do przepisów materialnych. Przepisy nakazujące odpowiednie stosowanie innych przepisów należą do grupy przepisów odsyłających, a więc takich, które w swej treści nie zawierają wszystkich elementów niezbędnych do zbudowania normy prawnej⁶. W literaturze przepisy te uznawane są za środki techniki prawodawczej, przy czym samo odesłanie traktowane jest jako norma prawna⁷.

Pojęcie odpowiedniego stosowania przepisów prawa oznacza, że w przepisie zawierającym taką konstrukcję legislacyjną, zwanym przepisem odsyłającym, można wyodrębnić dwie części, mianowicie część

⁵ Por. § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 (dalej: ZTP). Przepisy te zawierają zbiór dyrektyw technicznych, wskazujących, jak poprawnie redagować i zmieniać tekst prawny w sposób sprzyjający kształtowaniu spójnego, komunikatywnego i przejrzystego systemu prawnego. S. WRONKOWSKA, *Technika prawodawcza i jej zasady*, [w:] S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 19-21. Akt ten jest wiążący dla rządowego prawodawcy, natomiast nie wiąże bezpośrednio ustawodawcy i innych podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. Jednakże, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94; 24 października 1995 r., K 14/95; wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02; 26 listopada 2003 r., SK 22/02, i 29 października 2003 r., K 53/02). Zasady techniki prawodawczej należy traktować jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00; wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07). Uchwała TK z 1 czerwca 1994 r., W 4/94, Dz. U. z 1994 r. Nr 30, poz. 69. Por. G. WIERCZYŃSKI, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.

⁶ J. NOWACKI, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, «PiP» 19.3/1964, s. 376. Por. J. WRÓBLEWSKI, *Przepisy odsyłające*, Łódź 1964, s. 3.

⁷ M. HAUSER, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 41.

określaną jako „zakres odniesienia” oraz część dotyczącą przepisów „odniesienia”, wskazującą, które przepisy mają być odpowiednio stosowane. Odnosząc ten podział do treści art. 15, można w jego strukturze – jako przepisu odsyłającego – wyodrębnić zakres odniesienia, a więc „zakres nieuregulowany w ustawie o petycjach” (tj. nieuregulowane zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji), oraz przepisy odniesienia, którymi są przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zawarty w powołanym przepisie fragment zwrotu odsyłającego wskazuje całość tekstu prawnego innego niż ten, który zawiera zwrot odsyłający, tj. przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Nie budzi więc najmniejszych wątpliwości, że w tym przypadku mamy do czynienia z odesłaniem systemowym, zewnętrznym, gdyż przepis ten odsyła do innych przepisów prawa obowiązujących w systemie prawnym. To przepis odsyłający dalszy, ponieważ dotyczy odesłania do odrębnej ustawy jako całości. Zawarte w ustawie odesłanie nie jest przy tym odesłaniem typu numerycznego, lecz odesłaniem o ogólnym charakterze, niezawierającym ani jednostki systematyki wewnętrznej, ani kryterium semantycznego⁸. W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o petycjach proponowano odesłanie jedynie do działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego, ale rozwiązanie to spotkało się z krytyką jako zbyt nieczytelne. Uznano, że taka konstrukcja argumentu zwrotu odsyłającego, a więc wskazanie tekstu prawnego zewnętrznego oraz jednostki systematyki tego tekstu, spowoduje odesłanie kaskadowe, ponieważ przepisy kodeksu w sprawach nieuregulowanych w zakresie wniosków odsyłają do skarg (art. 247 k.p.a.).

Artykuł 15 ustawy o petycjach zawiera przepis odsyłający pozytywnie – nakazujący uzupełnienie treści przepisu podstawowego o określone treści zawarte w przepisach odesłania⁹. Ze względu na zawarte

⁸ A. SKOCZYŁAS, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 12-19; M. HAUSER, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, «Przegląd Legislacyjny» 4/2003, s. 80-89.

⁹ M. HAUSER, *Odesłania...*, s. 56.

wyrażenie „w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie”, należy uznać, że przepis ten zawiera wyraźne odniesienie hierarchicznie nakazujące stosowanie przepisów odesłania (przepisów kodeksu postępowania administracyjnego) dopiero wtedy, gdy brakuje w tym samym zakresie regulacji zawartych w ustawie o petycjach. W rezultacie art. 15 należy zakwalifikować jako przepis odsyłający systemowo do prawa krajowego, przepisów odsyłających, drugiego stopnia, który przynależy do tzw. podgrupy przepisów odsyłających do analogii stosowania prawa¹⁰.

W związku z tym, że ustawodawca odesłał do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, bez sprecyzowania jego wersji czasowej, należy uznać, że w przepisie tym zastosowano odesłanie dynamiczne, a nie statyczne¹¹. Oznacza to, że odesłanie zawarte w art. 15 dotyczy przepisów kodeksu w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego¹². Wprawdzie odesłania dynamiczne zalecane są w technice legislacyjnej dla odesłań wewnętrznych (§ 159 ZTP), to jednak w przypadku odesłań zewnętrznych, których przykładem jest art. 15 ustawy o petycjach, istnieje domniemanie odesłania dynamicznego. Przyjmuje się bowiem, że brak wskazania w tekście ustawy, że zastosowano odesłanie statyczne, oznacza zastosowanie w danym przypadku odesłania dynamicznego. Odesłanie statyczne wymaga bowiem doprecyzowania przez wskazanie, że dane regulacje stosuje się w brzmieniu z określonej daty, ustalonym określonym aktem normatywnym (§ 160 ZTP)¹³.

Podkreślenia wymaga, że w analizowanym przypadku mamy do czynienia ze stosowaniem przepisów odniesienia nie wprost, lecz odpowiednio. Przez pojęcie „odpowiedniego stosowania prawa” rozumie się takie sytuacje, w których skutki określonego stanu hipotetycznego przedstawione są nie w bezpośredniej łączności z hipotezą normy prawnej, lecz

¹⁰ A. SKOCZYŁAS, *op. cit.*, s. 9-22, 66 i n.

¹¹ Por. § 159 i 160 ZTP.

¹² Szerzej por. np. A. MALINOWSKI, *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 334-335, oraz S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, *op. cit.*, s. 309-311.

¹³ Por. A. MALINOWSKI, *Zarys metodyki...*, s. 334-335; S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, *op. cit.*, s. 309 i n.

zamieszczone są w dyspozycji innej normy, która też obejmuje inny stan faktyczny¹⁴. „Funktor zwrotu odsyłającego zmodyfikowany poprzez dodanie przysłówka «odpowiednio» [...] wskazuje na relatywność odesłania polegającą na konieczności uwzględnienia szczególnych okoliczności związanych z przystosowaniem treści wskazywanego fragmentu tekstu do treści zdania, w którym zawarty jest zwrot odsyłający”¹⁵.

Klauzula odpowiedniego stosowania przepisów wywołuje wiele problemów interpretacyjnych. W doktrynie prawa i w orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd co do rozumienia pojęcia „odpowiednie stosowania” przepisów prawa i tego, że nie jest to czynność o jednolitym charakterze¹⁶. W konsekwencji, odpowiednie stosowanie przepisów prawa zawiera w sobie trzy możliwości działania, w zależności od brzmienia samego przepisu, który zamierza się zastosować odpowiednio, oraz w zależności od ewentualnego wyniku takiego stosowania. Po pierwsze, może polegać na tym, że niektóre z przepisów odesłania będą stosowane wprost. Po drugie, może polegać na stosowaniu przepisu prawa z pewnymi modyfikacjami – usprawiedliwionymi odmiennością stanu „podciąganego” pod dyspozycję stosowanego przepisu. „Zmiany te odnosić się mogą zarówno do hipotezy, jak i do dyspozycji przepisu odesłania i polegać mogą, w szczególności, na prostym podstawieniu w hipotezie określonego pojęcia w miejsce innego i przyjmowaniu za istniejący skutku prawnego takiego, jaki wprost związany był z hipotezą przed podstawieniem”¹⁷. Po trzecie, odpowiednie stosowanie może polegać na niedopuszczalności stosowania do rozpatrywanego stanu w ogóle, wynikającego bądź bezpośrednio z treści regulacji prawnych, bądź z tego powodu, że zastosowanie danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu, do którego miały być zastosowane odpowiednio¹⁸.

¹⁴ Postanowienie SN z 8 lipca 1998 r., III CZP 17/98, «OSNC» 1/1999, poz. 19.

¹⁵ A. MALINOWSKI, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012, s. 216.

¹⁶ Por. J. NOWACKI, *op. cit.*, s. 374.

¹⁷ Postanowienie SN z 8 lipca 1998 r., III CZP 17/98, «OSNC» 1/1999, poz. 19.

¹⁸ Wyrok TK z 13 września 2011 r., P 33/09, «OTK ZU» 7A/2011, poz. 71. Szerzej J. NOWACKI, *op. cit.*, s. 370-371; A. BŁACHNIO-PARZYCH, *Przepisy odsyłające systemowo*

Artykuł 15 ustawy o petycjach wprowadza negatywną przesłankę wyznaczającą zakres dopuszczalności wykonania czynności odpowiedniego stosowania, zastrzegając, że przepisy odesłania stosuje się „w zakresie nieuregulowanym w ustawie”. Tylko w braku unormowania w ustawie o petycjach przesłanka ta zezwala zatem na zastosowanie subsydiarne przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy też zwrócić uwagę, że art. 15 stosuje odesłanie nie tylko do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, lecz także do przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne przez recypowanie art. 14, art. 33 § 3a k.p.a., a także ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną przez recypowanie art. 39¹ k.p.a.

3. SPECYFIKA POSTĘPOWANIA W SPRAWIE PETYCJI

Nakazując w art. 15 odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego, ustawodawca nie określił kryteriów, które należy brać pod uwagę przy ocenie przydatności tych przepisów do postępowania petycyjnego. Nie wskazał ani jednostki systematyki wewnętrznej, ani też nie określił kryterium semantycznego. Klauzula „odpowiedniego stosowania” nie została obostrzona dodatkowymi zastrzeżeniami mającymi na celu jej doprecyzowanie. W teorii prawa ugruntowany jest pogląd, że „sposób, w jaki winno nastąpić odpowiednie zastosowanie przepisu, uzależniony jest od oceny charakteru instytucji prawnych regulowanych zarówno przez przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania danej normy, jak i przez przepis, który ma być odpowiednio zastosowany”¹⁹.

(wybrane zagadnienia), «PiP» 58.1/2003, s. 43-45. Por. też uchwała SN z 6 grudnia 2000 r., III CZP 41/00, «OSNC» 4/2001, poz. 57; uchwała SN z 30 stycznia 2001 r., I KZP 50/00, «Lex» nr 45016; wyrok SN z 15 lutego 2008 r., I CSK 357/07, «OSNC» 4/2009, poz. 62; uchwała SN(7) z 17 stycznia 2013 r., III CZP 51/12; uchwała SN(7) z 14 września 2017 r., I KZP 9/17, «OSNKW» 10/2017, poz. 59; wyrok NSA z 7 czerwca 2017 r., II FSK 1372/15, «Lex» nr 2351679.

¹⁹ K. OPAŁEK, J. WRÓBLEWSKI, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 65.

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest przeprowadzenie analizy postępowania w sprawie petycji przede wszystkim z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania. Dzięki temu możliwe będzie wyznaczenie zakresu, w jakim procedura petycyjna wymaga ewentualnego uzupełnienia przepisami kodeksu mocą stosowanych odesłań.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że postępowanie w sprawie petycji nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, o którym stanowi art. 1 pkt 1 k.p.a., i nie zmierza do rozpatrzenia sprawy administracyjnej, lecz ma cechy samodzielnego jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego uproszczonego. Jego charakter prawny zbliżony jest do postępowania w sprawie skarg i wniosków, którego tryb został uregulowany w dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego.

Specyfika postępowania petycyjnego jest pochodną charakteru prawa petycji, będącego publicznym prawem podmiotowym, które pełni przede wszystkim funkcję polityczną i kontroli społecznej. Prawo petycji stwarza możliwość aktywnego wpływania na sprawy publiczne przez przedstawianie propozycji zawierających korektę postępowania organów władzy lub wręcz przyjęcie całkowicie nowych rozwiązań²⁰. Kontrolna funkcja omawianego prawa sprowadza się do wskazywania wszelkich przypadków nieprawidłowości w działaniach organów władzy publicznej. Chociaż nie mają one charakteru wiążącego, to uzyskane informacje są cennym źródłem wiedzy na temat oczekiwań i problemów społeczeństwa²¹. Petycja jest także odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ani też nie stanowią podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego²².

²⁰ W. SOKOLEWICZ, uwagi do art. 63, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, IV, red. L. GARLICKI, Warszawa 2005, s. 8-9.

²¹ Szerzej: E. WÓJCICKA, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 175-180.

²² B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 837.

Uproszczenie postępowania w sprawie petycji jest konsekwencją jego uniwersalności zarówno pod względem zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego. Legitymacja nie jest oparta na konstrukcji interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., i podmiot wnoszący petycję nie nabywa statusu strony. Petycja może być wniesiona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną albo grupę tych podmiotów, „do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Może ona być złożona w interesie: 1) publicznym; 2) podmiotu wnoszącego petycję; 3) podmiotu trzeciego, za jego zgodą. Szeroki jest 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.

Uproszczenie postępowania petycyjnego przejawia się w jego częściowym odformalizowaniu. Przepisy ustawy wprowadzają minimum formalizmu, gdyż złożenie petycji nie zostało obwarowane szczególną formą lub wymogami formalnymi. Obligatoryjne elementy petycji określają przepisy art. 4 ust. 2 pkt 1-4 i są nimi: 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję; 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów; 3) oznaczenie adresata petycji; 4) wskazanie przedmiotu petycji. Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot ją wnoszący, a jeżeli podmiotem wnoszącym nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję (art. 4 ust. 4). Petycja może być złożona w formie pisemnej albo elektronicznej, przy czym ustawodawca – w przeciwieństwie do pism wszczynających jurysdykcyjne postępowanie administracyjne – nie wymaga, by była

ona opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniona w inny sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej. Stąd też za równorzędne ze złożeniem petycji pisemnej będzie również przesłanie petycji pocztą elektroniczną.

Skutecznie wniesiona petycja uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym zmierzające do rozpatrzenia petycji bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia jej złożenia. Uproszczenie postępowania petycyjnego wyraża się w tym, że nie ma w nim toku instancji ani środków zaskarżenia. Postępowanie to kończy się czynnością materialno-techniczną – zawiadomieniem wnoszącego o sposobie załatwienia petycji, a nie władczym rozstrzygnięciem. Sposób załatwienia petycji został wyłączony spod kontroli instancyjnej i sądowej. Nie może być także przedmiotem skargi wnoszonej w trybie działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego.

4. ZAKRES ODPOWIEDNIEGO STOSOWANIA KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Ocena zakresu odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego uwzględnia regulację zawartą w ustawie o petycjach i charakter postępowania petycyjnego. Recypowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego może nastąpić tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla realizacji celów i funkcji tego postępowania. Najpierw należy ustalić, czy dana kwestia jest w sposób całościowy unormowana w ustawie o petycjach. Dopiero po stwierdzeniu, że przepisy ustawy o petycjach nie rozstrzygają przedmiotowej kwestii, dopuszczalne jest odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie ze wskazaniem przepisu odsyłającego.

Uwzględniając utrwaloną w doktrynie i judykaturze interpretację „odpowiedniego stosowania przepisów”, stwierdzić należy, że w przypadku

rozpatrywania petycji zastosowane zostały wszystkie trzy możliwości: stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wprost, z pewnymi modyfikacjami oraz wyłączenie ich stosowania.

Niedopuszczalność posiłkowego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu petycyjnym wynika z bezprzedmiotowości regulacji oraz sprzeczności regulacji zawartej w kodeksie z przepisami ustawy o petycjach. Bezprzedmiotowość regulacji dotyczy przepisów kodeksu określających instytucje, które ze swej istoty nie mogą wiązać się z postępowaniem petycyjnym. Będą to w szczególności przepisy działu II kodeksu postępowania administracyjnego, w tym regulujące ugodę administracyjną czy milczące załatwienie sprawy, przepisy określające czynności dowodowe, dotyczące decyzji i postanowień, postępowania odwoławczego, zażaleniewego, trybów nadzwyczajnych lub zawieszenia postępowania²³. Charakter prawny tych instytucji procesowych i ich ścisły związek z postępowaniem jurysdykcyjnym uniemożliwia zastosowanie ich w postępowaniu petycyjnym. Niedopuszczalność stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu petycyjnym ma swoje źródło także w sprzeczności regulacji. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy przepisy ustawy o petycjach normują określoną kwestię w sposób wyczerpujący i odmienny (bez potrzeby odwoływania się do innych przepisów prawa), a przepisy odniesienia są im przeciwne. Przykładowo nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące uzupełnienia braków formalnych podań (art. 64 k.p.a.), gdyż ustawa o petycjach zawiera własne, odmienne unormowanie w tym zakresie. Odrębności te dotyczą: 1) obowiązku organu, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, wezwania wnoszącego do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji; 2) wskazania w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, jakie braki wnoszący petycję ma uzupełnić; 3) terminu do uzupełnienia braków, który wynosi 14 dni (art. 7). Wyłączone jest także stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących przekazywanie wniosków do organów właściwych (art. 243 k.p.a.). Ustawa o petycjach zawiera autonomiczną regulację w tym przedmiocie, ustanawiając maksymalny, dłuższy niż

²³ Tak też J. JAŚKIEWICZ, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, «Lex/el.» 2015.

kodeksowy, termin na przesłanie petycji do podmiotu właściwego wynoszący 30 dni od dnia złożenia petycji (art. 6).

Wyczerpująco ustawodawca uregulował w ustawie o petycjach kwestię przeciwdziałania nadużywaniu prawa, zatem stosowanie art. 239 § 1 k.p.a. także jest wyłączone. Ustawodawca wprowadził swoistą konstrukcję *res iudicata* w odniesieniu do petycji, której treść była już przedmiotem postępowania, zaś jej wynik nie usatysfakcjonował wnoszącego. Regułą jest, że ponowna merytoryczna kontrola petycji, co do której toczyło się postępowanie i została ona załatwiona, nie jest dopuszczalna. W takiej sytuacji podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy w petycji powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji (art. 12).

Z uwagi na specyfikę postępowania w sprawie petycji stosowanie przepisów o administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym wprost i z modyfikacjami możliwe jest w wąskim zakresie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że odformalizowanie i uproszczenie postępowania w sprawie petycji nie wyłączają najważniejszych zasad kodeksowych związanych z prowadzeniem postępowania. Do postępowania w sprawie petycji mają odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu określające zasady ogólne postępowania administracyjnego, które nadają kierunek zarówno postępowaniu uproszczonemu, jakim jest postępowanie petycyjne, jak i postępowaniu jurysdykcyjnemu. Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że zasady ogólne postępowania administracyjnego mają charakter na tyle uniwersalny, że można je odnosić do każdego działania organu administracji publicznej²⁴. Należy przyjąć, że w postępowaniu tym zastosowanie znajdują: zasada praworządności (art. 6), zasada prawdy obiektywnej (art. 7), zasada współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b), zasada pogłębiania zaufania obywateli (art. 8), zasada udzielenia informacji (art. 9), zasada szybkości

²⁴ Uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13; wyrok WSA w Olsztynie z 12 kwietnia 2012 r., II SAB/OI 33/12; wyrok WSA w Krakowie z 18 kwietnia 2007 r., II SAB/Kr 110/06.

i prostoty postępowania (art. 12) oraz zasada pisemności (art. 14). Stosowanie winno następować z zachowaniem szczególnych cech postępowania petycyjnego.

Odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy regulujące reprezentację osoby wnoszącej petycję. Obligatoryjnym wymogiem petycji jest wskazanie osoby reprezentującej podmiot wnoszący petycję, tj. przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika osoby fizycznej albo osobę uprawnioną do reprezentacji osoby prawnej bądź jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Przepisy ustawy o petycjach nie przewidują trybu uzupełniania braków lub wyjaśniania wątpliwości dotyczących reprezentacji podmiotu wnoszącego petycję. Możliwość uzupełnienia lub wyjaśnienia typu, formy lub zakresu reprezentacji podmiotu wnoszącego petycję (indywidualnego albo grupowego) stwarza odesłanie do regulacji kodeksowych (art. 33 k.p.a. w zw. z art. 15 ustawy o petycjach)²⁵.

Wśród recypowanych przepisów mieszczą się przepisy dotyczące doręczania pism i stosowania środków komunikacji elektronicznej (art. 39¹ k.p.a. w zw. z art. 15 ustawy o petycjach), ponieważ przepisy regulujące postępowanie petycyjne nie zawierają autonomicznych unormowań w tym przedmiocie. Charakter postępowania petycyjnego nie sprzeciwia się stosowaniu tych przepisów wprost. Umożliwia podmiotowi rozpatrującemu petycję między innymi na wykonanie obowiązku zawiadomienia podmiotu, który wniósł petycję o sposobie jej załatwienia w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ustawy o petycjach).

Z uwagi na to, że ustawa o petycjach nie zawiera przepisów dotyczących obliczania terminów, wprost zastosowanie znajdują zasady kodeksowe ustalania zachowania terminu do dokonania określonej czynności przewidzianej prawem. Ze względu na szczególny charakter i zakres postępowania petycyjnego oraz brak ograniczeń ilościowych – petycje mogą być składane wielokrotnie – uznać należy, że w postępowaniu tym nie mają zastosowania przepisy art. 58 i 59 k.p.a. dotyczące przywrócenia terminów.

²⁵ J. JAŚKIEWICZ, art. 4, [w:] *Ustawa...*, «Lex/el.» 2015.

Pełne zastosowanie w toku postępowania petycyjnego powinny znaleźć także przepisy art. 36-38 k.p.a. W postępowaniu tym obowiązuje zasada szybkości postępowania, z której wynika, że petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki (art. 10 ust. 1). Ustanowiono przy tym maksymalny termin, w którym petycja powinna być załatwiona, wynoszący trzy miesiące. Przepis art. 10 ust. 3 ustawy o petycjach przewiduje, że w przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w terminie, termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej jednak niż do trzech miesięcy. Wzgląd na zasadę szybkości postępowania administracyjnego oraz zasadę informowania (art. 9 k.p.a.) przemawia za odpowiednim stosowaniem w postępowaniu petycyjnym art. 36 k.p.a. W przypadku jego przekroczenia na organie spoczywa obowiązek powiadomienia wnoszącego petycję o przyczynie zwłoki i wyznaczenia nowego terminu załatwienia petycji.

Wątpliwości wywołuje odpowiednie stosowanie art. 37 k.p.a. w postępowaniu petycyjnym. Według Jacka Jaśkiewicza instytucja ponaglenia nie ma zastosowania²⁶. Autor nie przytacza jednak żadnych argumentów na rzecz tak postawionej tezy. Przypomnieć warto, że w postępowaniu prowadzonym w trybie działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego, którego charakter jest zbliżony do postępowania petycyjnego, jednostka ma w dyspozycji środki prawne pozwalające jej dyscyplinować organ. W razie niezałatwienia skargi w terminie skarżący ma prawo wnieść ponaglenie (art. 37 w zw. z art. 237 § 4 k.p.a.), natomiast na niezałatwienie wniosku w terminie przysługuje skarga (art. 246 § 2 k.p.a.). Przyjęcie, że w postępowaniu petycyjnym nie przysługuje żaden środek prawny dyscyplinujący organ, czyni z prawa petycji prawo iluzoryczne. Biorąc pod uwagę generalne odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego, uznać należy, że w postępowaniu petycyjnym odpowiednie zastosowanie znajdą te same rozwiązania prawne jak w postępowaniu administracyjnym ogólnym, które mają zapewnić szybkie załatwienie petycji, oraz te same środki zwalczania przewlekłości postępowania lub bezczynności organu właściwego do

²⁶ J. JAŚKIEWICZ, art. 15, [w:] *Ustawa...*, «Lex/el.» 2015.

jej rozpatrzenia, jakim jest ponaglenie. Poza sporem jest natomiast niedopuszczalność drogi sądowej. Jednostce nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu, gdyż – analogicznie jak w przypadku skarg i wniosków z działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego – wykonywanie prawa petycji nie podlega ochronie sądowej.

W szerszym zakresie w postępowaniu petycyjnym odpowiednio stosowane będą przepisy działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego. Problematyka skarg i wniosków jest w swej istocie zbliżona przedmiotowo i podmiotowo do problematyki petycji, a niektóre rozwiązania dotyczące trybu rozpatrywania petycji są takie same²⁷. Wobec braku stosownych regulacji w ustawie o petycjach bezpośrednie zastosowanie znajdują przepisy dotyczące: przeciwdziałania hamowaniu składania skarg i wniosków (art. 225 k.p.a.), odpowiedzialności pracownika organu winnego niewłaściwego i nieterminowego załatwiania skarg i wniosków (art. 223 § 2 k.p.a.), udziału prasy i organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków (art. 248-251 k.p.a.), przyjmowania tych wystąpień (art. 253-254 k.p.a.) oraz nadzoru i kontroli nad wykonywaniem zadań w tym zakresie (art. 257-259 k.p.a.)²⁸.

Bezpośrednie zastosowanie znajdzie również zasada pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego (art. 233-235 k.p.a.). Postępowanie w sprawie petycji nie może być konkurencyjne względem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Ustawodawca przyjął zasadę pierwszeństwa tego postępowania przed postępowaniem uproszczonym (art. 233, 234, 235 k.p.a.) i na podstawie art. 15 ustawy o petycjach zasada ta znajdzie zastosowanie także w tym postępowaniu. Jeżeli organ, do którego petycję wniesiono, uzna, że wnoszący posiada interes prawny, winien zakwalifikować ją jako odpowiednią czynność postępowania jurysdykcyjnego i załatwić ją zgodnie z przepisami odnoszącymi się do tego postępowania.

²⁷ Cz. MARTYSZ, *op. cit.*, s. 6.

²⁸ Tak też: S. GAJEWSKI, A. JAKUBOWSKI, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.

Postępowanie w sprawie petycji kończy zawiadomienie podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ustawodawca nie precyzuje, jakie elementy, oprócz uzasadnienia, zawiadomienie powinno zawierać, zatem wśród recypowanych przepisów będzie również mieścił się przepis art. 238 k.p.a., określający wymogi stawiane prawidłowo wydanemu zawiadomieniu. Przepis ten będzie stosowany z modyfikacjami, między innymi w zakresie nadania zawiadomieniu innej treści niż w przypadku zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Modyfikacja dotyczy również pouczenia o konsekwencjach ponowienia petycji w tej samej sprawie, gdyż podstawą zastosowania rygoru w postaci pozostawienia petycji bez rozpatrzenia jest art. 12 ustawy o petycjach, a nie art. 239 k.p.a. Przepis art. 238 § 2 k.p.a. dotyczący pominięcia imienia i nazwiska osoby upoważnionej do załatwienia skargi w zawiadomieniu wydawanych w jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej i innych służbach (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego) nie powinien podlegać żadnej modyfikacji i może być stosowany wprost.

Kończąc, warto przypomnieć, że recypowane przepisy kodeksu postępowania administracyjnego muszą zostać odpowiednio dostosowane do aparatury pojęciowej ustawy o petycjach. Dotyczyć to będzie głównie zastąpienia określenia „strona”, „skarżący”, „wnioskodawca” nazwą „podmiot wnoszący petycję”, czy określenia „skarga”, „wniosek” nazwą „petycja”.

5. PODSUMOWANIE

Ustawa o petycjach, regulująca zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji, nie ma charakteru kompletnego, umożliwiającego całościowe przeprowadzenie postępowania, począwszy od jego wszczęcia aż do zakończenia. W zakresie w niej nieuregulowanym przewiduje odesłanie

do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Odesłanie zawarte w art. 15 jest odesłaniem zewnętrznym dalszym, ogólnym, typu dynamicznego, mającym na celu osiągnięcie skrótowości tekstu prawnego. Ustawodawca przyjął otwartą formułę recypowania przepisów kodeksu, zastrzegając, że przepisy odniesienia mogą być stosowane jedynie w sprawach nienormowanych w ustawie o petycjach. Odpowiednie stosowanie przepisów prawa jest czynnością o niejednolitym charakterze, a przy tym powodującą wiele wątpliwości interpretacyjnych. Ocena odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego wymaga uwzględnienia różnic między jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem petycyjnym, które wynikają przede wszystkim z odmienności przedmiotu i celu regulacji. Ze względu na specyfikę postępowania petycyjnego odpowiednie stosowanie zawiera w sobie trzy możliwości działania: stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wprost, z pewnymi modyfikacjami oraz wyłączenie ich stosowania z powodu bezprzedmiotowości regulacji oraz sprzeczności regulacji zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego z przepisami ustawy o petycjach. Przepisy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego będą stosowane w ograniczonym zakresie, między innymi w sprawach doręczeń, obliczania terminów, a także przez stosowanie niektórych zasad ogólnych. W szerszym zakresie w postępowaniu petycyjnym odpowiednio stosowane będą przepisy działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na zbliżony charakter prawny petycji oraz skarg i wniosków.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego skłania do poczynienia kilku krytycznych uwag. Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej rozwiązanie to trudno uznać za poprawne. Odesłanie z art. 15 nie realizuje w pełni zasady określoności przepisów prawa. Przede wszystkim nie rozwiązuje problemu odesłań kaskadowych, wywołujących poważne utrudnienia w komunikatywności, a zarazem jasności tekstu prawnego²⁹. Ponadto część przepisów, do których odsyła art. 15, nie stanowi norm proceduralnych, lecz zawiera upoważnienia ustawowe do wydania aktów wykonawczych.

²⁹ A. SKOCZYLAŚ, *op. cit.*, s. 30.

Są to przepisy art. 226 k.p.a. zawierające delegację dla Rady Ministrów dla określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Ustawodawca, normując tryb rozpatrywania petycji, powinien zdecydować się na jedno z dwóch alternatywnych rozwiązań: albo kompleksowo uregulować instytucję petycji w odrębnej ustawie, albo uregulować całościowo petycje, skargi i wnioski w dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego³⁰. Legislador wybrał natomiast rozwiązanie trzecie, najmniej czytelne: częściowo uregulował tryb rozpatrywania petycji w odrębnej ustawie – która zresztą powtarza przepisy dotyczące skarg i wniosków – a w zakresie nieuregulowanym odesłał do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro ustawodawca zdecydował się uregulować postępowanie w sprawach dotyczących petycji w odrębnej ustawie, to regulacja w tym zakresie powinna mieć charakter kompleksowy. Pozwoliłoby to na uwzględnienie specyfiki petycji i trybu jej rozpatrywania, a tym samym wyeliminowałyby trudności związane z ustaleniem zakresu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu³¹. Mniejsze byłoby również zagrożenie, że organ rozpatrujący petycję nada temu postępowaniu w sposób nieuprawniony cechy postępowania jurysdykcyjnego.

³⁰ Warto przypomnieć, że zasadność uregulowania petycji w odrębnej ustawie była podawana w wątpliwość na etapie prac legislacyjnych. Por. A. JAROSZYŃSKI, *op. cit.*, s. 3; Cz. MARTYSZ, *op. cit.*, s. 6.

³¹ Pogląd taki wyrażany był także przez ekspertów na etapie prac legislacyjnych nad ustawą o petycjach. Por. M. FLORCZAK-WĄTOR, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach (druk nr 2135)*, Warszawa, 7 kwietnia 2014 r., s. 14, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2135> (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).

ODPOWIEDNIE STOSOWANIE PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO DO ROZPATRYWANIA PETYCJI

Streszczenie

Ustawa o petycjach nie reguluje w sposób kompleksowy postępowania w sprawach dotyczących petycji i w zakresie nieuregulowanym odsyła do odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego. Odesłanie zawarte w art. 15 jest odesłaniem zewnętrznym, dalszym, ogólnym, typu dynamicznego. Postępowanie w sprawie petycji nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym i nie zmierza do rozpatrzenia sprawy administracyjnej, lecz ma cechy samodzielnego jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego uproszczonego. Ze względu na specyfikę postępowania petycyjnego odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego zawiera w sobie trzy możliwości działania: stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wprost, z pewnymi modyfikacjami oraz wyłączenie ich stosowania z powodu bezprzedmiotowości oraz sprzeczności regulacji zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego z przepisami ustawy o petycjach. Przepisy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego będą stosowane w ograniczonym zakresie, między innymi w sprawach doręczeń, obliczania terminów, a także przez stosowanie niektórych zasad ogólnych. W szerszym zakresie odpowiednio stosowane będą przepisy działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na zbliżony charakter petycji oraz skarg i wniosków.

THE PROPER WAY TO APPLY THE PROVISIONS OF THE POLISH CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR PETITIONS

Summary

The Polish Petitions Act does not prescribe a comprehensive manner of proceedings regarding petitions, and in matters which it does not regulate refers to the provisions of the Polish Code of Administrative Procedure (CAP). The reference the Petitions Act makes in its Article

15 is external, further, general and dynamic. Proceedings relating to petitions are not jurisdictional administrative proceedings and are not intended to handle administrative matters. They have the features of independent single-instance simplified administrative proceedings. In view of the nature of petitions, there are three ways in which the CAP may be properly applied: by the direct application of its provisions, by its application with some modifications, and by its disregard due to non-applicability, or to the contradictory nature of the respective provisions in the Code and in the Petitions Act. The provisions for jurisdictional administrative proceedings are to be applied to a limited extent for matters such as serving notice, defining deadlines, and also by the application of certain general principles. The provisions of Section VIII of the CAP are to be applied in a broader scope, due to the similar nature of petitions and complaints and requests.

Słowa kluczowe: petycja; kodeks postępowania administracyjnego; przepis odsyłający; zakres odniesienia; przepis odniesienia.

Keywords: petition; the Polish Code of Administrative Procedure; referring provision; reference framework; reference provision.

Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
- BŁACHNIO-PARZYCH A., *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, «PiP» 58.1/2003, s. 43-54.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach (druk nr 2135)*, Warszawa 2014, s. 1-14.
- GAJEWSKI S., JAKUBOWSKI A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.
- HAUSER M., *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
- HAUSER M., *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, «Przegląd Legislacyjny» 4/2003, s. 75-92.
- JAROSZYŃSKI A., *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Warszawa 2011, s. 3-5.
- JAŚKIEWICZ J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, «Lex/el.» 2015.

- MALINOWSKI A., *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012.
- MALINOWSKI A., *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009.
- MARTYSZ Cz., *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk nr 1036)*, [w:] *Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Warszawa 2011, s. 6-8.
- NOWACKI J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, «PiP» 19.3/1964, s. 370-371.
- OPAŁEK K., WRÓBLEWSKI J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- SKOCZYŁAS A., *Odesłania w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, Warszawa 2001.
- SOKOLEWICZ W., uwagi do art. 63, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, IV, red. L. GARLICKI, Warszawa 2005, s. 1-9.
- WÓJCICKA E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.
- WRÓBLEWSKI J., *Przepisy odsyłające*, Łódź 1964.