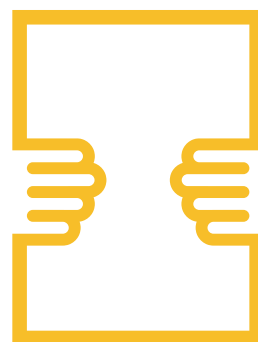


EKSPERTYZA

HUBERT IZDEBSKI

**PETYCJA JAKO INSTRUMENT SPRAWNEGO
ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
– ISTOTNE RÓŻNICE MIĘDZY WNIOSEM I SKARGĄ**



PETYCJA
TWOJE PRAWO

Warszawa, 11 maja 2015 r

Prof. zwyczaj. Hubert Izdebski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Petycja jako instrument sprawnego rozwiązywania
problemów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego
– istotne różnice między wnioskiem i skargą

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy¹ jest zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego instytucji petycji mającej umocowanie w historycznych i współczesnych aktach konstytucyjnych (w art. 107 Konstytucji z 1921 r. zw. marcową² i w art. 63 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³). Ponadto wzmiankowana jest w treści art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.), powtarzającym treść art. 63 Konstytucji RP)⁴ i stanowi przedmiot w nowej, odrębnej ustawie o petycjach z dnia 11 lipca 2014 r.⁵, która wejdzie w życie z dniem 6 września b.r.

¹ Ekspertyza została przygotowana we współpracy z dr Igozem Zachariaszem.

² „Obywatele mają prawo wnosić pojedyncze lub zbiorowe petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. Przepis ten utracił moc wraz z wejściem w życie Konstytucji kwietniowej (por. jej art. 81 ust. 2), natomiast można mówić o uznawaniu obowiązywania jego treści przed wejściem w życie Konstytucji z 1952 r. (dalej Konstytucja PRL), w szczególności wobec zadeklarowania przez Sejm Ustawodawczy (w deklaracji z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich) kontynuowania realizacji „prawa wnoszenia skarg, petycji i podań do organów władzy państwowej i samorządowej”. W Konstytucji PRL była już mowa jedynie o prawie zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami (art. 73 – art. 82 w tekście jednolitym z 1976 r.).

³ „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Piotr Winczorek wymienił, poza art. 44 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, odpowiednie przepisy m. in. trzynastu współczesnych konstytucji zapewniających prawo petycji (*Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 152).

⁴ Por. J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica”, 2003, t. 42, s. 113 i nast.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1195.

Od 2009 roku tryb rozpatrywania petycji skierowanych do Senatu RP jest również przedmiotem unormowania odrębnego działu Xa Regulaminu Senatu – jednak bez wskazania, co rozumie się przez pojęcie petycja.

Treść ustawy o petycjach wskazuje na odrębność instytucji petycji od – wymienionych w tym samym przepisie Konstytucji i w tym samym artykule k.p.a. – instytucji skarg i wniosków, które zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego (z tym, że wnioski były określone jako zażalenia) w 1950 r. na podstawie samoistnej uchwały Rady Ministrów, stanowiąc adaptację rozwiązań radzieckich⁶, a następnie stały się przedmiotem unormowania Działu VIII k.p.a. (który nosi cały czas tytuł „Skargi i wnioski”, mimo że w otwierającym go art. 221 jest mowa także o petycjach).

Celem niniejszej ekspertyzy jest wskazanie różnicy pomiędzy petycją a skargą lub wnioskiem. Ze względu na bliski termin wejścia w życie ustawy o petycjach, ekspertyza dotyczy również stanu prawnego, jaki powstanie wraz z wejściem w życie tej ustawy.

2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy określenia „petycja”

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o petycjach nie występuje definicja „petycja”, a nawet brak jest, uwzględniając także brzmienie art. 63 Konstytucji RP, wystarczających elementów definicyjnych tego określenia, pozwalających wskazać jego zakres jako odrębny od zakresu skarg i wniosków.

Należy jednak zauważyć, że podejmowano próby takiego wskazania przed 2014 r. Konieczne jest zatem przypomnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, wniesionego do Sejmu w dniu 14 października 1999 r.⁷, wycofanego jednak w dniu 23 listopada 2000 r., po pierwszym czytaniu, w następstwie wniosku Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach postulującego jego odrzucenie.

Projekt ten, który szerzej wprowadzał unormowanie instytucji petycji do k.p.a., poczynając od art. 2, proponował nowe brzmienie całemu Działowi VIII k.p.a. Nie definiując instytucji petycji, zawierał jej elementy definicyjne. W zaproponowanym art. 251 k.p.a. wskazywał, iż „Przedmiotem petycji mogą być w szczególności sprawy określone dla skarg lub wniosków, jeśli dotyczą zagadnień życia zbiorowego”. W § 1 tego artykułu użycie określenia „w szczególności” oznaczało jedynie przykładowy charakter sformułowania

⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażeń ludności oraz krytyki prasowej (MP-A z 1951 r. Nr 1, poz. 1), obowiązująca do wejścia w życie k.p.a.

⁷ Sejm III kadencji – druk nr 1453.

zakresu petycji – „petycja wskazuje sprawę, której dotyczy, a może ona wskazywać sposób jej załatwienia” (§ 2) oraz, co wprost wynikało z Konstytucji, iż petycję można wnieść również w imieniu grupy zainteresowanych po uzyskaniu ich pisemnej zgody” (§ 3). W uzasadnieniu projektu zawarto znacznie konkretniejsze sformułowania, odbiegające jednak od brzmienia projektu: „w odróżnieniu od wniosku petycja to żądanie załatwienia sprawy w określony sposób; żądanie zawarte w petycji wzywa adresata do niezwłocznego załatwienia konkretnej sprawy”.

Z kolei w projekcie odrębnej, nowej ustawy o petycjach, przyjętym z inicjatywy organizacji pozarządowych przez Senat w dniu 14 kwietnia 2011 r., lecz niemającym faktycznego znaczenia ze względu na zakończenie kadencji parlamentu, wskazano, że „Przedmiotem petycji mogą być sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organu władzy publicznej będącego jej adresatem albo w zakresie wykonywanych przez organizację lub instytucję społeczną będącą jej adresatem zadań zleconych w zakresie administracji publicznej” (art. 2 ust. 3) oraz, że „Celem petycji jest skłonienie adresata do podjęcia określonego działania, zaniechania podjętego działania lub zajęcia określonego stanowiska” (art. 2 ust. 4).

W uchwalonej 11 lipca 2014 r. ustawie o petycjach, poprzez użycie wyrażenia „w szczególności”, zakres petycji ponownie określono jedynie przykładowo, częściowo wykorzystując sformułowanie z zawarte w projekcie z 2011 r.: „Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagającej szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji” (art. 2 ust. 3).

Jest przy tym oczywiste, że przywołane wyżej projekty, jak również nowa ustawa o petycjach, powtarzają i rozwijają treść art. 63 Konstytucji RP, zarówno co do zakresu podmiotowego instytucji petycji (składać ją może każdy, tj. także osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, indywidualnie lub zbiorowo – do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami publicznymi z zakresu administracji publicznej), jak i celu jej wykorzystywania (w interesie publicznym, w interesie podmiotu wnoszącego petycję, w interesie podmiotu trzeciego za jego zgodą).

Godne uwagi jest to, że art. 63 Konstytucji tylko incydentalnie stał się przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a jego, wynikająca z przedstawionych mu

zarzutów niekonstytucyjności, wypowiedź w sprawie petycji sprowadza się do stwierdzenia, że „określone w art. 63 Konstytucji tzw. prawo petycji [...] nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych”⁸. Wypowiedź ta dotyczy jednak także skarg i wniosków, o których równolegle jest mowa w tym samym przepisie Konstytucji.

W aktualnym stanie prawnym można do petycji odnieść także stanowisko orzecznictwa i doktryny dotyczące skarg i wniosków – wskazujące na odrębny, uproszczony tryb postępowania, wyłączający w odniesieniu do nich (także w razie bezczynności organu) możliwość skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹, przy zachowaniu zastosowania także przepisów art. 237 k.p.a., tj. m.in. możliwości składania, bez dalszego skutku prawnego, zażalenia na niezadowolony skargi w terminie¹⁰.

Wskazując w art. 10 trzymiesięczny termin rozpatrzenia petycji, ustawa, mimo że wprowadza częściowo odrębne przepisy dotyczące postępowania w sprawie petycji, nie wydaje się zmieniać ostatnio przedstawionych standardów prawnych, ponieważ nakazuje odpowiednio stosować w zakresie w niej nieuregulowanym przepisy k.p.a., aczkolwiek nie wskazuje, iż chodzi o przepisy Działu VIII.

3. Odrębność petycji w stosunku do skarg i wniosków

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, w stanie prawnym utrzymującym się do czasu wejścia w życie ustawy o petycjach nie ma w ogóle możliwości wyodrębnienia petycji poprzez wskazanie takich jej cech, której nie posiadają skargi i wnioski.

Petycja, bez wskazania takich cech, została jedynie dodana, poczynając od powołanego przepisu Konstytucji RP, do funkcjonujących już w k.p.a. instytucji skarg i wniosków – których, co należy podkreślić, nie mogła znać, wobec źródła pochodzenia tych instytucji, Konstytucja z 1921 r., ale też nie znają jej konstytucje innych państw, w tym państw postkomunistycznych¹¹. Nałożenie się na siebie tradycyjnej instytucji petycji i

⁸ Wyrok z dnia 16 listopada 2004 r. (sygn.. P 19/03 – OTK-A 2004 nr 10, poz. 106).

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.

¹⁰ Por. np. D. Kijowski, *Skarga w ramach postępowania administracyjnego jako przejaw dążenia do poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej*, w: *Kryzys prawa administracyjnego? Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, red. D. Kijowski, A. Miruć i A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, a także M. Stahk, J.P. Tarno i J. Wyporkiewicz-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

¹¹ W art. 104 Konstytucji Łotwy jest mowa jedynie o prawie składania wniosków do urzędów państwowych i samorządowych oraz do otrzymania merytorycznej odpowiedzi; w art. 51 Konstytucji Rumunii deklaruje się

nowych instytucji skarg i wniosków powoduje zasadniczą trudność w ich wzajemnym rozdzieleniu.

Autor komentarza do art. 63 Konstytucji, który próbował wskazać różnice pomiędzy wszystkimi trzema kategoriami występującymi w tym przepisie, mając normatywną podstawę w k.p.a. do rozróżnienia skarg i wniosków („petycja [...] jest prośbą wnoszoną do władz; jej celem jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji; wniosek jest propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób [czy] podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje [...]; w skardze zwraca się uwagę władz na nieprawidłowości czyjegoś działania i żąda ich usunięcia, naprawienia powstałej szkody, ukarania winnych i tym podobne”), nie bez racji stwierdza, iż „bardzo często wystąpienia do władz łączą elementy petycji, wniosku i skargi”¹².

Przepisy k.p.a. odróżniają od siebie skargi i wnioski. Zgodnie z art. 227 k.p.a., przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Natomiast wnioski, według dyspozycji art. 241 k.p.a., mogą mieć za przedmiot w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Użycie wyrażenia „w szczególności” wskazuje na trudność ze zdefiniowaniem – a zatem i rozłącznym rozróżnieniem - tych dwóch środków, zwłaszcza że, jak wynika z powołanego stanowiska komentatora art. 63 Konstytucji RP, w praktyce obydwie mogą występować w formie mieszanej.

Pomiędzy skargami i wnioskami występują jednak także – a może przede wszystkim – różnice proceduralne. Przede wszystkim, skargi składa się zasadniczo (art. 229 k.p.a.) do organów znajdujących się (przy uwzględnieniu różnych kryteriów) ponad organem, wobec działania lub zaniechania którego wnosi się skargę, podczas gdy wniosek składa się do organu merytorycznie właściwego ze względu na jego przedmiot (art. 242 k.p.a.).

W świetle, jak na to wskazano, nieprecyzyjnego określania w k.p.a. skarg i wniosków, nie ulega wątpliwości, że petycja jest bliższa wnioskowi niż skardze. W petycji chodzi bowiem, choć w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. opatrzone jest to dodatkiem „w

tylko prawo do zwracania się do władz publicznych z petycjami, podobnie normuje to art. 45 Konstytucji Słowenii itd.

¹² P. Winczorek, op. cit., s. 151.

szczegółności”, nie tylko o przedstawienie problemu, ale także jak można sądzić, o wskazanie proponowanego sposobu jego rozwiązania, co najmniej przez zajęcie stanowiska we właściwy organ. Wydaje się, że pod tym względem wyraźniej wskazywano istotę petycji we wspomnianym wyżej projekcie Senatu z dnia 14 kwietnia 2011 r.

Stwierdzając zatem, że w świetle zarówno aktualnie obowiązujących przepisów, jak i przepisów ustawy o petycjach, nie ma możliwości całkowicie rozłącznego oddzielenia od siebie petycji oraz skarg i wniosków, konieczne jest, w aktualnym stanie prawnym, uznanie, iż za petycję trzeba będzie uznać takie indywidualne lub zbiorowe wystąpienie osoby fizycznej lub innego podmiotu prawa w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą, które nie mieści się wystarczająco w sformułowanych w k.p.a. definicjach skargi albo wniosku – przy przyjęciu właściwej k.p.a. zasady, iż o tym, jakiej instytucji dotyczy pismo wnioskodawcy, decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna, w tym nazwa (argument także z art. 222 k.p.a.).

Po wejściu w życie ustawy o petycjach – niezależnie od faktu, że ustawa ta wprost stwierdza, że o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna (art. 3 ustawy) - odróżnienie od siebie skarg i wniosków (które pozostają przedmiotem unormowania Działu VIII k.p.a., podczas gdy petycje „wychodzą” już poza k.p.a.) i petycji będzie opierać się nie tylko na analizie przepisu art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach i nie będzie wątpliwości, że ma się do czynienia z petycją, gdy odpowiada ona w pełni określeniu przedmiotu tej instytucji w tymże przepisie. Problem powstanie jedynie wtedy, gdy dane wystąpienie nie będzie odpowiadać temu określeniu w sytuacji, gdy powołany przepis, poprzez użycie wyrażenia „w szczególności”, nie wyklucza uznania za petycję pisma o innej treści żądania. Odróżnienie od siebie skarg i wniosków od petycji będzie opierać się także na aspektach formalno-proceduralnych, ze względu na odrębną już podstawę prawną rozpatrywania petycji w określonym trybie. Stanie się to w sytuacji, jeżeli podmiot kierujący dane pismo do odpowiedniego organu lub instytucji zakwalifikuje je jako petycję, wtedy będzie można odmówić zastosowania przepisów ustawy o petycjach i tym samym doprowadzić do skierowania sprawy bezpośrednio na drogę Działu VIII k.p.a. – pod warunkiem jednak, że da się przeprowadzić dowód na okoliczność, iż pismo jest wnioskiem lub skargą w rozumieniu k.p.a.

Oznacza to, że w pewnym stopniu – wbrew dyspozycji art. 3 ustawy o petycjach – o uznaniu danego wystąpienia za petycję będzie w zasadniczym stopniu decydować określenie tego charakteru przez samego składającego takie pismo.

Przewidując tego rodzaju sytuacje można stwierdzić, że konkretne standardy „trybowego” w istocie rozdzielenia od siebie instytucji petycji od skarg i wniosków będą kształtowane w praktyce – przy czym można też sądzić, że istotne znaczenie będzie miało potoczne rozumienie petycji, węższe od wyrażonego w Konstytucji oraz w ustawie o petycjach.

W uzasadnieniu projektu ustawy o petycjach, za petycję (w pojęciu językowym) uważa się oficjalne pismo skierowane do właściwego organu lub instytucji zawierające jakąś konkretną prośbę lub żądanie i – co może różnić je od wniosku – podpisane przez wiele osób. W ten sposób petycja może stać się wyrazem stanowiska lub woli tych osób, podczas gdy wniosek zasadniczo może mieć jednego lub niewielką liczbę wnioskodawców.

W konsekwencji, o tym, że dane wystąpienie jest petycją, mogłoby decydować, poza przedmiotem, tj. żądaniem zmiany przepisów prawa, podjęcia innego rozstrzygnięcia lub innego działania, zwłaszcza w sprawie dotyczącej życia zbiorowego lub wartości wymagającej szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, podpisanie go przez odpowiednio dużą w stosunku do przedmiotu liczbę wnioskodawców. Jednoosobowa petycja – aczkolwiek prawnie niewykluczona – mogłaby uzyskać taką kwalifikację zapewne jedynie, gdyby stały za tym względy życia zbiorowego albo wartości chronione w imię dobra wspólnego.

Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić, że nałożenie się w art. 63 Konstytucji RP tradycyjnej instytucji petycji na pozostałe po „prawie socjalistycznym” instytucje skarg i wniosków – i ich jednakowe traktowanie – może utrudniać zastosowanie omawianej *actio finium regundorum*, która stanie się jednak konieczna po wejściu w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. ze względu na odrębny tryb rozpatrywania petycji oraz tryb rozpatrywania skarg i wniosków.

4. Petycja jako instrument sprawnego rozwiązywania problemów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego

Jeżeli przyjmie się proponowane powyżej rozumienie petycji, zgodne z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r., trzeba będzie ją potraktować jako istotny składnik tego, co wspólnie

określa się jako demokracja partycypacyjna¹³. Przede wszystkim, petycja zastępuje w pewnym zakresie inicjatywę uchwałodawczą obywateli w ramach samorządu terytorialnego, a tam, gdzie inicjatywa ta występuje, petycja uzupełnia tę inicjatywę.

Konieczne jest podkreślenie, iż ze względu na konstytucyjną zasadę pomocniczości, samorząd terytorialny powinien być wyposażony w istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji), a w ramach samorządu terytorialnego gminie, jako podstawowej jednostce samorządu, przysługuje do tego domniemanie zadań (art. 164 ust. 3 Konstytucji)¹⁴.

W aktualnym stanie prawnym, możliwość wprowadzenia do statutów jednostek samorządu terytorialnego postanowień normujących korzystanie przez mieszkańców danej jednostki samorządu z prawa inicjatywy uchwałodawczej skutecznego w stosunku do właściwych organów samorządu bywa prawnie kwestionowana, choć kwestionowanie to przestaje być udziałem sądów administracyjnych¹⁵. W każdym razie, o wystąpieniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej decydują wyłącznie statuty jednostek samorządu terytorialnego – a w większości nich możliwości takiej nie przewidziano.

W tej sytuacji, petycje mogłyby, choć tylko w pewnym stopniu ze względu na odmienny charakter proceduralny, zastąpić bardziej sformalizowaną obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, przede wszystkim tam, gdzie nie jest ona w ogóle przewidziana.

Powszechny charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nadałyby odpowiednie zmiany w samorządowych ustawach ustrojowych zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶. Projekt, wniesiony 30 sierpnia 2013 r., nie stał się jednak przedmiotem intensywnych prac parlamentarnych, co zwiększa prawdopodobieństwo braku odpowiednich unormowań po wejściu w życie ustawy o petycjach. Oznacza to zarazem wzrost możliwości korzystania z petycji jako określonej formuły zastępczej w stosunku do inicjatywy obywatelskiej tam, gdzie nie jest ona przewidziana w drodze statutowej.

Roli petycji w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego nie można ograniczać do swoistego zastępowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Petycje –

¹³ Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 63 i nast.; *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

¹⁴ Por. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015 nr 1-2.

¹⁵ Por. H. Izdebski, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 196/13*, „Samorząd Terytorialny” 2014 nr 1-2.

¹⁶ Druk sejmowy nr 1699.

jako wyraz zainteresowania wykonywaniem zadań publicznych przez samorząd terytorialny, zawierający nie tylko sygnalizację określonego problemu, lecz również odpowiednie propozycje grupy mieszkańców - mogą być bowiem instrumentem sprawnego rozwiązywania problemów społecznych na etapie, niewymagającego odpowiednich aktów uchwałodawczych, wypracowywania polityki administracyjnej w danej dziedzinie, jak również na etapie realizacji tej polityki poprzez wydawanie aktów indywidualnych.

W toku prac Senatu obecnej kadencji nad wypracowaniem nowego projektu ustawy o petycjach, przedstawiciele zainteresowanych organizacji pozarządowych trafnie podkreślali, że petycje mogą być sposobem na przełamanie bierności obywateli oraz na tworzenie tak nam brakującego kapitału społecznego. Mogą one także odgrywać rolę instrumentów wczesnego ostrzegania władz samorządowych o mogących wystąpić napięciach społecznych.

Już w obecnym stanie prawnym, a tym bardziej po wejściu w życie ustawy o petycjach, taka rola petycji powinna być jak najpełniej dostrzegana – i wykorzystywana, z jednej strony, przez obywateli oraz ich zrzeszenia, z drugiej strony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego będące adresatami petycji.