Halina Zięba-Załużka¹

Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej

I.

Prawo petycji wynikające z art. 63 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.² należy do kategorii praw politycznych, bowiem umieszczone zostało w podrozdziale wolności i prawa polityczne. W tym przepisie stwierdza się, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami. Ponadto przepis ten zawiera upoważnienie do uregulowania w ustawie trybu rozpatrywania petycji.

Organizacje pozarządowe od dawna postulowały skorzystanie z konstytucyjnego upoważnienia do wprowadzenia w życie prawa do składania petycji. Petycje stały się przedmiotem rozważań Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, któremu przewodniczył Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz. Zespół także wskazał na potrzebę przygotowania ustawy o petycjach.

Zanim to nastąpiło, Senat postanowił wyjść naprzeciw postulatom i na 22 posiedzeniu 20 listopada 2008 r. debatował nad instytucją petycji, zmieniając swój Regulamin³, aby umożliwić obywatelom skorzystanie z prawa petycji. Rozszerzono kompetencje senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności o rozpatrywanie petycji oraz dodano do nazwy tej komisji petycję. Ponadto do Regulaminu Senatu wprowadzono nowy dział Xa „Rozpatrywa-

¹ Autorka jest profesorem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

² Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ MP Nr 90, poz. 781.

nie petycji”, w którym został określony tryb pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji nad petycjami⁴.

Dnia 31 lipca 2009 r. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyła pierwszą petycję obywatelską⁵, skierowaną do komisji przez marszałka Senatu Bogdana Borusewicza. Senatorowie omówili tryb procedowania nad podobnymi wnioskami obywateli. Postanowili przystąpić do prac nad projektem ustawy o petycjach⁶.

Przez 12 lat art. 63 ustawy zasadniczej, który mówi o tym, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa, nie doczekał się realizacji. Dlatego 6 października 2009 r. odbyło się 7. posiedzenie Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, podczas którego zapoznano się m.in. z senackim projektem ustawy o petycjach⁷, który przedstawił senator Mieczysław Augustyn.

To konstytucyjne prawo polityczne wiąże się niewątpliwie z zasadami ustrojowymi, z których wynika, że władza należy do Narodu (art. 4 ust 2 Konstytucji RP), a także z prawem obywateli do inicjowania projektów ustaw (art. 118 Konstytucji RP), czy prawem udziału w referendum (art. 125 i 235 ust. 6 Konstytucji RP). Jak zauważa R. Piotrowski⁸, prawo petycji ma ścisły związek z zasadą demokratycznego państwa prawnego i dialogu społecznego, jako podstawy praw w państwie, o której jest mowa we wstępie do Konstytucji RP.

⁴ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, Warszawa, 25 maja 2010, s. 2.

⁵ Pierwszą rozpatrzoną petycję wniosła Polka mieszkająca na stałe w Wielkiej Brytanii. Apelowała o znówelizowanie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, a ściślej – o skreślenie art. 5 tej ustawy, który uzależnia wypłatę renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji od stałego zamieszkiwania na terytorium Polski. Kobięcie zawieszono wypłatę świadczenia właśnie z tego powodu, że mieszka w innym państwie. Tymczasem europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu orzekł, że takie działanie narusza prawo obywateli UE do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

⁶ <http://www.senat.gov.pl/k7/agenda/wydarz/2009/090731a.htm>.

⁷ <http://www.wielkopolski.platforma.org/poznanski/aktualnosci,,2003,regionalne.html>.

⁸ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, pod red. J. Tracz-Drał, „Opinie i Ekspertyzy” 0E-8S, Warszawa 2008, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, s. 24–25.

Warto też nadmienić, że prawo petycji przewidywała konstytucja marcowa z 1921 r., w art. 107 wskazując, że „obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. W konstytucji kwietniowej z 1935 r. nie utrzymano w mocy wspomnianego artykułu. Mała Konstytucja z 1947 r. nie regulowała zagadnienia praw i obowiązków obywatelskich, a czyniła to Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich⁹, która do podstawowych praw i wolności zaliczała „prawo do wnoszenia skargi, petycji i podań do właściwych organów władzy państwowej”. Konstytucja z 1952 r. w art. 73 wspominała tylko o skargach i zażaleniach, a po zmianie Konstytucji z 1976 r. dodano udział obywateli w sprawowaniu kontroli społecznej, w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju i prawo do zgłaszania wniosków (art. 86 oznaczony tak po zmianie Konstytucji).

Konstytucja nie mówiła wprost o prawie petycji. Taki stan prawny utrzymał się do 1997 r., to jest do czasu uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji, gdzie prawo petycji przewidywała większość projektów Konstytucji¹⁰.

II.

Zanim przejdę do omówienia polskiego projektu ustawy o petycjach, przedstawię przykładowo, jakie są rodzaje, zakres oraz funkcje petycji w różnych systemach prawnych.

Jak zauważa B. Banaszak w państwach demokratycznych petycja ma swoje utrwalone znaczenie jako środek, za pomocą którego jednostka lub grupa osób zwraca się do organu władzy publicznej z krytyką, propozycją zmian lub reform¹¹.

⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 8 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 lutego 1947, s. 45.

¹⁰ Szerzej zob.: W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, pod red. W. Skrzydły, Zakamycze 2002, s. 155 i n.

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

I tak austriacka Konstytucja z dnia 1 października 1920 r.¹² zawiera wzmiankę o petycji, która znajduje się w art. 148a ust. 3 poświęconym Adwokaturze Ludowej (trzyosobowe ciało, którego zadaniem jest rozpatrywanie skarg obywateli na niedociągnięcia w funkcjonowaniu administracji). Austria nie posiada ustawy o petycjach, natomiast szczegółły określa Regulamin Rady Narodowej Austrii. Zawiera on rozdz. XVI pt. Petycje parlamentarne i parlamentarne inicjatywy obywatelskie, wskazując wyraźnie (w art. 1000), że istnieje Komisja ds. Petycji i Inicjatyw Obywatelskich, która zajmuje się szczegółowo petycją wniesioną do Izby przez jej deputowanego. Petycje dotyczące spraw indywidualnych należy składać w urzędach administracji państwowej¹³.

W Republice Czeskiej Konstytucja nie zawiera przepisu o petycji. Ale w uchwale Prezydium czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r. o ogłoszeniu Karty Podstawowych Praw i Wolności, jako części porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej w art. 18 czytamy:

1. „Poręcza się prawo do petycji w sprawach publicznego lub innego społecznego interesu. Każdy ma prawo indywidualnie lub wspólnie z innymi, zwracać się do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego z żądaniami, wnioskami i skargami.
2. Petycje nie mogą naruszać niezawisłości sądu.
3. W drodze petycji nie można wzywać do naruszenia podstawowych praw i wolności poręczonych w niniejszej Karcie”.¹⁴

Obowiązuje także ustawa z 1990 r. (stan prawny na październik 2007 r.), która reguluje sprawę petycji. Również w Regulaminie Izby Deputowanych, powołano Komisję Petycji (§ 32)¹⁵ Z ustawy dowiadujemy się, że: „Każdy ma prawo sam lub razem z innymi zwrócić się do państwowych organów z prośbami, propozycjami i skargami w sprawach publicznych lub innego wspólnego interesu, które należą do kompetencji tych organów (dalej petycje)”. Nikt nie może być pozbawiony prawa petycji i nie może być z tego powodu

¹² Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii, tłum. i wstęp P. Czarny i B. Naleziński, Warszawa 2004.

¹³ Zob. A. Dragan, *Austria*, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, wrzesień OT-548, Warszawa 2008, s. 6 i n.

¹⁴ Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa 2000.

¹⁵ D. M. Korzeniowska, *Republika Czeska*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 21 i n.

pociągnięty do odpowiedzialności. Tak więc ustawodawca czeski wyróżnia trzy różne formy zwracania się do organów państwowych, a pojęcie „petycji” w ustawie nie jest zdefiniowane.

W Konstytucji Belgii mamy w art. 28 przepis, iż każdy ma prawo zwrócenia się do władz publicznych z petycjami podpisanymi przez jedną lub więcej osób. Jedynie władze oficjalnie ustanowione mogą korzystać z prawa zwracania się z petycjami w imieniu zbiorowości. Nie ma odrębnej ustawy o petycji.

Ale w Regulaminie Izby Reprezentantów znajdujemy stosowne postanowienia w tym zakresie (art. 142–144), w rozdziale IV części III zatytułowanym *Petycje i pytania do Kolegium Mediatorów Federalnych*, który powołuje Komisję Petycji. Również w Regulaminie Senatu rozdz. III nosi tytuł *Petycje*. W Belgii nie zostało precyzyjnie zdefiniowane pojęcie petycji, a używane są zamiennie: *petycja*, *skarga* czy *zażalenie*¹⁶.

We Francji Konstytucja¹⁷ w art. 72-1, ustęp 1 wprowadzony ustawą konstytucyjną (2003-276 – z 28 marca 2003 w art. 6) mówi, że wyborcy każdej wspólnoty terytorialnej mogą w drodze składania petycji żądać wniesienia do porządku obrad zgromadzenia przedstawicielskiego tej wspólnoty sprawy z zakresu jej kompetencji. Ale zgromadzenia, o których mowa, nie mają obowiązku formalnego rozpatrywania petycji do niego adresowanych i wyciągania z nich wniosków o charakterze prawnym. Francja nie ma ustawy o petycji, ale w regulaminie funkcjonowania zgromadzeń parlamentarnych znajdziemy definicję petycji jako zapytań lub sugestii pisemnych adresowanych przez jedną lub więcej osób do przewodniczącego jednej z Izb Parlamentu. Od 2003 r. istnieje we Francji prawo petycji na poziomie lokalnym¹⁸.

Hiszpania w swojej Konstytucji z dnia 27 grudnia 1978 r. (znowelizowanej dnia 27 sierpnia 1992 r.)¹⁹ przewiduje prawo petycji i jest ono uznawane za jedno z praw podstawowych. W art. 29 Konstytucja stanowi, iż: „1. Wszyscy Hiszpanie mają prawo petycji indywidualnych i zbiorowych, składanych na piśmie, w formie i ze skutkami określonymi w ustawie. 2. Członkowie sił lub formacji zbrojnej albo instytucji poddanych dyscyplinie wojskowej mogą

¹⁶ D. M. Korzeniowska, *Belgia*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 12 i n.

¹⁷ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. i wstęp W. Skrzydło, Warszawa 2005.

¹⁸ Strona internetowa parlamentu. Regulaminy Izb, <http://www.senat.fr> i <http://www.assemblee-nationale.fr>.

¹⁹ Konstytucja Hiszpanii, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.

korzystać z tego prawa jedynie indywidualnie i zgodnie z postanowieniami dotyczącymi ich szczególnego ustawodawstwa”.

Zaś w art. 77 czytamy: „1. Izby mogą otrzymywać petycje indywidualne i zbiorowe, zawsze złożone na piśmie; zakazane jest przedkładanie petycji bezpośrednio przez manifestacje obywateli. 2. Otrzymane petycje Izby mogą kierować do Rządu. Rząd jest zobowiązany na żądanie Izb ustosunkować się do ich treści”. (Regulamin Senatu, art. 192–195).

Hiszpania ma także ustawę organiczną 4/2001 z dnia 12 listopada, która szczegółowo reguluje prawo petycji²⁰.

Także regulaminy Izb Parlamentu przewidują Komisje Petycji, które zajmują się ich rozpatrzeniem bez względu na to, czy są indywidualne czy zbiorowe. W ustawie hiszpańskiej brak jest definicji petycji. Z ustawy wynika jedynie, że podania, skargi i propozycje, dla rozpatrywania których została ustanowiona odrębna procedura, różna od przedstawianej w ustawie, nie są przedmiotem tej ustawy. Hiszpanie mogą składać petycje do wszystkich organów władzy i administracji niezależnie od ich zakresu terytorialnego. Zarówno w Kongresie Deputowanych, jak i w Senacie istnieją Komisje Petycji.

Republika Litewska w swojej Konstytucji z dnia 25 października 1992 r.²¹ gwarantuje prawo wnoszenia petycji w art. 33, a ustawa z 7 lipca 1999 r. o petycjach Nr VIII-1313 wskazuje na możliwość składania petycji do parlamentu, rządu i samorządu, oraz określa pojęcie „petycja”²². Jest to pisemne podanie adresowane do parlamentu, rządu lub władz miejskich i instytucji administracji państwowej, zawierające prośby i propozycje rozwiązania problemów ochrony i stosowania prawa człowieka i wolności, zreformowania instytucji rządowych i administracji oraz innych problemów ważnych dla społeczeństwa, samorządu i państwa, wymagających wprowadzenia nowych regulacji prawnych, uzupełnienia i poprawienia lub stwierdzenia braków, w już istniejących przepisach. We wszystkich tych organach działają odrębne Komisje d/s Petycji.

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. stanowi w art. 17, iż: „każdy ma prawo zwracać się indywidualnie lub wspólnie z innymi z pisemnymi prośbami i zażaleniami do właściwych organów i do

²⁰ D. M. Korzeniowska, *Hiszpania*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 34 i n.

²¹ Konstytucja Republiki Litewskiej, tłum. H. Wisner, Wstęp A. B. Zakrzewski, Warszawa 1994.

²² S. Woronowicz, D. M. Korzeniowska, *Litwa*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 40 i n.

przedstawicielstwa narodu” W Republice Federalnej Niemiec nie ma ustawy o petycjach ale istnieje w parlamencie (Bundestagu) Komisja Petycji, która działa na podstawie ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji z 19 lipca 1975 r.²³ Z ustawy tej wynika, że petycje są składane do Bundestagu, a rząd federalny i urzędy państwowe mają obowiązek udostępnić Komisji Petycji akta, udzielić informacji i zapewnić wstęp do instytucji. Zaś sądy i urzędy instytucji państwowej mają udzielać pomocy Komisji Petycji i jej członkom. Ustawodawca niemiecki mówi o petycjach, prośbach i skargach. Wśród petycji wyróżnia petycje wielokrotne, zbiorcze, masowe i publiczne. Zaś prośby o informacje, zawiadomienia, pouczenia, zarzuty, wyrazy uznania i różnego rodzaju prezentacje poglądów bez wyraźnego celu uzyskania czegokolwiek, nie są petycjami.

Na Węgrzech petycje mogą być składane do rządu, parlamentu, oraz do organów władzy samorządowej, a Konstytucja w art. 64 mówi, iż w „Republice Węgierskiej, każdy obywatel ma prawo samodzielnie lub zbiorowo wnieść na piśmie prośbę lub skargę do kompetentnego organu państwowego”²⁴. Szczegóły regulują dwie ustawy: ustawa XXIX z 2004 r. o zasadach załatwienia petycji, oraz ustawa LVII z 2006 r. o centralnych organach administracji państwowej. Nie ma w parlamencie Komisji ds. Petycji a rozpatrują je kompetentne komisje parlamentarne lub urzędy. Definicja „petycji” zawarta jest w art. 141 ust. 1 ustawy XXIX z 2004 r.²⁵ Zgodnie z ustawą „petycja (skarga) jest taką prośbą, której celem jest zaniechanie naruszania prawa osób lub interesu osób, o ile uzyskanie takiego skutku nie znajduje się w kompetencjach innych organów, przede wszystkim sądowniczych”²⁶.

Prawo petycji do Korony i Parlamentu w Wielkiej Brytanii jest podstawową zasadą konstytucyjną uregulowaną w uchwałach i Regulaminie Izby Gmin. Tam też zawarte są przepisy, które określają warunki, tryb i sposób ich składania. Wielka Brytania nie ma ustawy regulującej prawo petycji. Petycje rozpatruje przede wszystkim Komisja Nadzwyczajna Izby Gmin na podstawie regulaminu Nr 48, 153 i 154²⁷, które definiują petycję jako prośbę,

²³ A. Dragan, *Niemcy*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 45 i n.

²⁴ Konstytucja Republiki Węgierskiej z 24 sierpnia 1990 r., tłum. i wstęp H. Donath, Warszawa 1996.

²⁵ S. Woronowicz, *Węgry*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 60 i n.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Szerzej zob. A. Semenowicz i D. M. Korzeniowska, *Wielka Brytania*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 63 i n.

skierowaną przez jedną osobę lub grupę osób do monarchy, rządu, lub parlamentu w sprawie podjęcia określonych działań.

W Konstytucji Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r.²⁸ w art. 33 czytamy iż, „obywatele Federacji Rosyjskiej mają prawo zwracać się osobiście jak również kierować indywidualne i zbiorowe petycje do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego”. Prawo to zostało rozwinęte w ustawie z dnia 21 kwietnia 2006 r. przyjętej przez Dumę Państwową i zatwierdzonej przez Radę Federacji 26 kwietnia 2006 r.²⁹

Należy podkreślić, że istnieją różne formy możliwych wystąpień obywatela do władz: petycja, skarga i wnioski. W różnych państwach wygląda to różnie. Najczęściej mamy zdefiniowaną petycję. Bywa jednak, że termin petycja i skarga są terminami używanymi wymiennie. Ale najczęściej tam gdzie są ustawy o petycjach, tam ta definicja istnieje. Zdarza się jednak, że nie ma ścisłej definicji petycji, np. w Republice Czeskiej, ale da się wyciągnąć wniosek czego petycja ma dotyczyć, np. ustawodawstwa, inicjatyw legislacyjnych i jest wnoszona do parlamentu, rządu i samorządu, a skargę kieruje się najczęściej do Rzecznika Praw Obywatelskich czy innych instytucji. W Czechach petycję może złożyć każdy deputowany i obywatel. Petycję może więc kierować członek Izby, nie jest wymagane poparcie obywateli np. w Austrii, ale musi dotyczyć ustawodawstwa, lub wykonywania ustaw. W Belgii używane jest wymienne pojęcie petycja, skarga, zażalenie a pojęcie petycji nie została precyzyjnie zdefiniowane. Może być ona indywidualna lub władze mogą kierować petycje zbiorowe. We Francji zdefiniowano pojęcie petycji, w regulaminie parlamentu. W Hiszpanii nie ma w ustawie definicji petycji. Na Litwie ustawa definiuje petycje. Ustawodawca niemiecki wyróżnia petycję, prośby i skargi. Wielka Brytania definiuje petycję, jako pisemną prośbę skierowaną przez jedną lub grupę osób do monarchy, rządu, lub parlamentu, w sprawie podjęcia określonych działań. W Rosji obok petycji, funkcjonują pojęcia propozycji, informacji i skargi.

Prawo petycji występuje także jako prawo konstytucyjne między innymi we Włoszech (art. 50), Słowenii (art. 45), Danii (art. 54), Portugalii (art. 52), Słowacji (art. 27), Grecji³⁰ Macedonii (art. 24), Ukrainie (art. 40).

²⁸ Konstytucja Federacji Rosyjskiej, tłum. A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2000.

²⁹ S. Woronowicz, *Rosja*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 77 i n.

³⁰ Szerzej zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, T. 4, pod red. R. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 1–3.

Polski ustrojodawca postanowił, że petycje, skargi i wnioski znajdują się razem w art. 63 Konstytucji. Zdaniem R. Piotrowskiego³¹ to zbanalizowanie instytucji petycji i odebranie jej tożsamości związanej z możliwościami, które mogłaby stworzyć jako środek dialogu z władzą. Można by się zgodzić z tym poglądem mając na uwadze, że przez tak długi czas nie skonkretyzowano konstytucyjnego prawa petycji. Stąd czasami wydaje się „archaiczne”. Ale to już przeszłość. Powołano bowiem Komisję Petycji w Senacie i wystąpiono z realizacją kilku ważnych pomysłów, w tym zmieniono regulamin Senatu³². Na jego podstawie Marszałek Senatu skierował do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 18 petycji, z których komisja rozpatrzyła 14. Rozpatrzenie 4 petycji – skierowanych do komisji w grudniu 2009 r. – zaplanowano już w 2010 r. Komisja, po przeprowadzeniu dyskusji nad każdą z 14 petycji, podjęła decyzje o kontynuowaniu prac nad 7, w odniesieniu do 6 postanawia nie prowadzić prac, a w wypadku jednej (petycja nr 7), dotyczącej zmiany systemu oświaty, komisja postanowiła przekazać uwagi jej autora do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Autorzy petycji najczęściej wnioskowali o zmianę prawa dotyczącego kombatanów (6 petycji), rent i emerytur odnoszących się do różnych grup uprawnionych (6 petycji, w tym 3 dotyczące świadczeń dla inwalidów wojennych i wojskowych, 3 dotyczące przyznania świadczeń dla osób przymusowo wykonujących pracę w ramach Powszechnej Organizacji „Służba Polsce”, zmiany zasad waloryzacji rent i emerytur byłych żołnierzy zawodowych i zasad opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne)³³.

Również Senat widząc taką potrzebę wystąpił dnia 17 listopada 2010 r. z projektem ustawy o petycjach³⁴. Do reprezentowania w dalszych pracach nad projektem ustawy, upoważniony został senator Mieczysław Augustyn.

³¹ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji, oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 26.

³² Uchwała Senatu z dnia 23 listopada 1990 r., Regulamin Senatu, (Monitor Polski 2010 nr 39 poz. 542), Dział Xa – dodany uchwałą Senatu z dnia 20 listopada 2008 r. Monitor Polski Nr 57, poz. 771.

³³ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, Warszawa, 25 maja 2010, s. 3.

³⁴ Druk Senacki nr 1036 (projekt ustawy o petycjach wraz z uzasadnieniem).

III.

Konstytucja RP posługuje się terminem „petycja” ale nie określa czym różni się od skargi, czy wniosku, które są uregulowane szerzej w polskim prawie. Tryb ich rozpatrywania reguluje ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁵, której art. 221 dotyczy także prawa petycji.

Jak zauważa K. Działocha³⁶, przy jego pomocy petycje w ujęciu art. 63 Konstytucji zostały wtłoczone na siłę w krąg przepisów działu VIII (Skargi i wnioski) kodeksu, bez najmniejszej próby odniesienia ich do charakteru petycji, wcześniej kodeksowi nieznanym.

Przepisy te wobec braku ustawy o petycjach stosuje się posiłkowo do rozpatrywania petycji. Podzielałam pogląd zaprezentowany przez projektodawców ustawy w uzasadnieniu, że pomimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63 prawo petycji jest odrębnym prawem, różnym od skarg i wniosków. Wynika to z określenia tego prawa podmiotowego inną, własną nazwą, wysunięcia petycji w porządku przepisu Konstytucji RP na pierwszy plan, a także historycznych związków z takim prawem w Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz związków porównawczych z petycjami w prawie innym państw demokratycznych (Holandii, Belgii, Szwajcarii, RFN, Hiszpanii, Portugalii, Grecji)³⁷.

Zakres podmiotowy prawa petycji, obejmuje każdego niezależnie od posiadania obywatelstwa³⁸, a nawet od miejsca zamieszkania. Próba ograniczenia prawa petycji tylko do obywateli w Komisji Konstytucyjnej nie powiodła się. Warto podkreślić, że w przypadku cudzoziemców ograniczenia mogłaby wprowadzić tylko ustawa na podstawie art. 37 ust. 2 Konstytucji.

Zaś zakres przedmiotowy petycji, dotyczy szeroko pojętej działalności władzy publicznej i interesu publicznego. Aby jednak zrealizować postanowienia art. 63 Konstytucji Senat RP podjął się zadania skonkretyzowania i dookreślenia prawa petycji w odrębnej ustawie „czego skutkiem będzie uporządkowanie dotychczasowego stanu prawnego w tym zakresie”³⁹.

³⁵ Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.

³⁶ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji...*, s. 5–6.

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o petycjach, Druk Senacki 1036, s. 2.

³⁸ Inaczej A. Błaś, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 119.

³⁹ Uzasadnienie do projektu..., s. 3.

Artykuł 2 projektu określa podmiotowy oraz przedmiotowy zakres ustawy. Zgodnie z zakresem konstytucyjnego pojęcia „organy władzy publicznej” adresatami petycji są zatem zarówno organy państwowe, jak i organy samorządu terytorialnego, bez względu na terytorialny zasięg ich działania oraz charakter ich funkcji. Druga grupa adresatów petycji obejmuje organizacje i instytucje społeczne, które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej.

Przepisy Konstytucji RP dają prawo składania petycji nie tylko w interesie publicznym, lecz także własnym lub innej osoby za jej zgodą. W związku z powyższym w projekcie ustawy przyjęto, iż petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej, wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Natomiast 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 z zakresu administracji publicznej.

Projekt określa formę, w jakiej może być złożona petycja (pisemną lub elektroniczną) oraz wymagane elementy, jakie powinna zawierać (art. 3). Ponadto doprecyzowuje, jakie elementy powinna zawierać petycja składana w interesie osób trzecich (art. 4). W projekcie zaproponowano w imię transparentności procesu ustawodawczego (art. 5) by podmioty prowadzące działalność lobbingową dotyczącą projektu aktu normatywnego będącego przedmiotem prac Rady Ministrów, Sejmu lub Senatu, a także ujętego i ogłoszonego w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów, nie mogły składać petycji w tej sprawie. „Wyłączenie możliwości składania petycji przez podmioty wykonujące działalność lobbingową, w przywołanym powyżej zakresie, ma na celu rozróżnienie i oddzielenie zawodowej działalności prowadzonej przez określone podmioty od przysługującego każdemu konstytucyjnego prawa do udziału w życiu publicznym poprzez składanie petycji”⁴⁰. Projekt przewiduje, że petycja może zawierać zgodę na ujawnienie danych osobowych składających petycję (art. 6). Natomiast z uwagi na to, że osoba wnosząca petycję nie ma obowiązku wykazania się znajomością prawa

⁴⁰ Ibidem, s. 5.

wprowadzony został przepis (wzorowany na art. 222 k.p.a.), w myśl którego o tym czy pismo jest petycją decyduje jego treść a nie zewnętrzna forma (art. 7).

Projekt ustawy przewiduje zasadę działania adresatów petycji w ramach ich właściwości, która powinna być ustalana stosownie do materii, której petycja dotyczy i zakresu kompetencji organu niezbędnego do jej rozpatrzenia. Organ, do którego błędnie wniesiono petycję, jest zobowiązany do przekazania jej organowi właściwemu (art. 8). Wprowadzona została także możliwość uzupełnienia lub wyjaśniania treści petycji, która nie spełnia określonych ustawowo wymogów (art. 9). Projekt ustawy nakłada na organ rozpatrujący petycję lub urząd go obsługujący obowiązek zamieszczania na stronie internetowej informacji zawierających m.in. zwięzły opis treści petycji. Ponadto informacje te powinny być aktualizowane o dane dotyczące przebiegu postępowania (art. 10). Powyższy obowiązek ma na celu zapewnienie jawności i transparentności postępowania dotyczącego rozpatrywanych petycji, a także możliwości zapoznania się z ich przedmiotem przez zainteresowane osoby.

W projekcie ustawy doprecyzowano tryb rozpatrywania petycji złożonej do Sejmu i Senatu, a także organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W świetle przyjętych rozwiązań petycja złożona do Sejmu lub Senatu będzie rozpatrywana przez wskazaną w regulaminie właściwą komisję (art. 11 ust. 1). Z uwagi na to, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są organami kolegialnymi, obradującymi na sesjach, które są zwoływane w określonych terminach, projekt przewiduje, że petycje składane do tych organów mogą być rozpatrywane na zasadach określonych w ich statucie przez właściwą komisję (art. 11 ust. 2). Projekt określa termin, w którym petycja powinna być rozpatrzona, to jest bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia (art. 12). W celu zapewnienia sprawności, oszczędności oraz ekonomiki postępowania uregulowane zostały także zasady rozpatrywania tzw. petycji wielokrotnej.

W przypadku, gdy w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez właściwy organ składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, rozpatrujący petycję może zarządzić łączne rozpatrzenie petycji (art. 13). W przypadku uporczywego wnoszenia petycji niezawierających żadnych nowych treści, lecz ponawianych z niewiedzy lub pobudek pieniackich, rozpatrujący petycję będzie mógł pozostawić ją bez rozpatrzenia i poinformować składające

go petycję o poprzednim wyniku rozpatrzenia (art. 14). W projekcie ustawy określona została forma powiadomienia składającego petycję (pisemna lub elektroniczna) o wyniku jej rozpatrzenia, a także jego elementy takie jak: oznaczenie rozpoznającego petycję, sposób załatwienia petycji oraz uzasadnienie (art. 15).

Projekt ustawy przewiduje, że centralne organy państwowe będą składały corocznie Sejmowi i Senatowi informację o petycjach rozpatrzonych przez te organy w terminie do dnia 30 czerwca. Należy podkreślić, że do Sejmu i Senatu będą wpływały jedynie informacje dotyczące rozpatrzonych petycji, natomiast nie będzie dokonywana ocena trafności załatwionych spraw. Wydaje się zasadnym, aby właśnie do tych organów wpływały dane dotyczące rozpatrywanych petycji (art. 16). Pozwoli to na ogólną orientację, a także analizę zakresu przedmiotowego wnoszonych petycji. Liczba i treść petycji może być traktowana, jako jeden ze wskaźników pracy organów państwowych, ale przede wszystkim jako źródło inspiracji, zmian i ulepszeń⁴¹. W zakresie nieuregulowanym w ustawie w sprawach petycji projekt (w art. 17) przewiduje odesłanie do przepisów Kpa dotyczących skarg i wniosków, w szczególności w zakresie dotyczącym pomocniczego ustalania właściwości organów ze względu na przedmiot petycji, jak również określania organu wyższego stopnia.

Wprowadzone zostały także zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego wynikające z uregulowania prawa do składania petycji w odrębnej ustawie (art. 18). Projekt przewiduje wejście w życie ustawy po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Wydaje się, że będzie to wystarczający czas na przygotowanie się organów do rozpatrywania petycji, w tym opracowania strony internetowej, na której będą zamieszczane informacje dotyczące petycji (art. 19).

Brak tradycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce powoduje, że zrozumienie jego istoty ograniczone jest do stosunkowo nielicznej grupy społecznej. Maleje społeczna aktywność. Może za pośrednictwem instytucji petycji wzmocni się idea społeczeństwa obywatelskiego, poprzez rozszerzenie „sprzyjającego otoczenia instytucjonalnego”. Sądzę, że okres „wycofania” się społeczeństwa z oficjalnych struktur normatywnych i instytucjonalnych mamy już za sobą. Petycje to pole do nowych działań w imię interesów społecznych i rozwoju demokracji.

⁴¹ Uzasadnienie do projektu..., s. 6.

Summary

The right of petition in Poland

The right of petition in Poland is a law resulting from art. 63 of the Constitution of 2 April 1997. The author shows the bill on petitions prepared by the Senate, indicating that yet there have not been made the constitutional announcement in this regard. The paper also shows examples of the types, scope and functions of the petition in different jurisdictions.

Right to petition is also a constitutional law in Belgium, Spain, Italy, Slovenia, Denmark, Portugal, Slovakia, Greece, Macedonia, Ukraine, Lithuania, France.

It should be emphasized that there are different forms of possible instances of the citizen to the authorities: the petition, complaint and request. In various countries the situation is unstable. Frequently the petitions have been defined.. Sometimes, however, terms petition and complaint are terms used interchangeably. But mostly, where the laws on petitions are enacted, such definition exists., eg. in the Czech Republic, Russia, Hungary.