

Michał Zieliński

Uniwersytet Zielonogórski
ORCID 0000-0003-0046-6807
m.zielinski@wpa.uz.zgora.pl

Powszechność petycji w świetle jej regulacji ustawowej z 2014 r.

Słowa kluczowe: petycja, konstytucja, prawa jednostki, prawa polityczne

Streszczenie. Petycja po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku długo pozostawała ustrojową instytucją bliżej nie skonkretyzowaną w przepisach ustawowych i podobnych, pomijając częściową regulację procedury w kodeksie postępowania administracyjnego, a także obecność Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w Senacie RP. Uległo to zmianie w 2014 roku, kiedy została uchwalona ustawa o petycjach. Aby omawiana instytucja ma umożliwiała jednostce nie tylko bezpośrednie zwracanie się do organu władzy publicznej na wielu polach, ale przede wszystkim dawała świadomość możliwości oddziaływania na szereg spraw dotyczących państwa, istotny jest walor jej powszechności. Autor analizuje elementy zapewnienia powszechności we wspomnianej regulacji ustawowej, w szczególności w odniesieniu do zakresu podmiotowego i przedmiotowego petycji, a także wskazuje *de lege ferenda* na możliwości ulepszenia stanu rzeczy w tym zakresie.

The universality of the petition in the light of its 2014 regulation

Keywords: petition, constitution, human rights, political rights

Summary. Petition, after adopting the Constitution in 1997, hadn't been specifically regulated in the statutory law for a long time, with the exceptions of Administrative Procedure Code and Senate Human Rights, Rule of Law and Petition committee. It changed in 2014, when the Petition Act was passed. The institution of petition, in order to assure not only direct communication with the authorities on many fields, but give the meaning of influencing the state affairs as well, needs to have both wide subjective and material scope. The author analyzes its elements in the aforementioned act as well as indicates how it could be improved.

1. Wprowadzenie

Rok 2014 przyniósł polskiemu prawu konstytucyjnemu istotne *novum* w postaci ustawy o petycjach (dalej: ustawa)¹. Samo prawo podmiotów do występowania z nimi², jakkolwiek stanowiące podstawę funkcjonowania jednostki i obywatela

¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r., Dz. U. poz. 1195 ze zm.

² W zasadzie powinno się używać określenia „prawo do wnoszenia (składania) petycji”, na wzór na przykład „prawa do udziału w wyborach czy referendach”; sformułowanie „prawo petycji” natomiast stanowi „raczej import, którego popularność wynika z prawnoporównawczych nawyków dogmatyki prawa konstytucyjnego”. A. Sulikowski, „Prawo petycji” a „Prawo do składania petycji”. *Warunki*

we współczesnych demokracjach liberalnych, musiało wszakże czekać na regulację w zakresie mechanizmu unormowanego w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ dość długo⁴. Nie oznaczało to wszakże całkowitego braku zainteresowania ustawodawcy omawianą tematyką – najbardziej widocznym na poziomie ogólnokrajowym publicznoprawnym przejawem pozytywnego stosunku organów władzy publicznej do omawianej instytucji było istnienie w Senacie – bo „izba refleksji” była w tym wypadku pionierem – komisji praw człowieka, praworządności i właśnie petycji⁵, tym niemniej jej brak stanowił oczywiste niewypełnienie delegacji ustawodawczej zawartej w treści wymienionego artykułu ustawy zasadniczej. Nie oznacza to też, iż do tej pory nie można było z petycjami występować⁶, ale brak uregulowania w szczególności procedury ich składania, a następnie rozpatrywania i ustosunkowywania się do ich treści mógł powodować różny stopień realizacji tej normy w zależności od adresata. Od pewnego czasu więc to nie tylko kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁷, przepisami Działu VIII, stanowi ustawową realizację art. 63 *in fine* Konstytucji RP, ale również wspomniana regulacja. Ze względu na swoistą lukę jakaś forma unormowania nieuregulowanych elementów korzystania z prawa petycji była co najmniej potrzebna, jeśli nie konieczna, a wśród

sensowności rozróżnienia, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 30, 34-35.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Należy jednak wspomnieć, iż wcześniej pojawiła się próba zrealizowania delegacji ustawodawczej z art. 63, w październiku 1999 bowiem ówczesna Rada Ministrów złożyła projekt nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie działu VIII, traktującego o skargach i wnioskach. W marcu 2000 r. komisja spraw wewnętrznych i administracji negatywnie odniosła się do wspomnianego projektu, argumentując, iż obowiązujące przepisy kodeksowe w tym zakresie nie są sprzeczne z Konstytucją i nie ma powodu, by je nowelizować; można by tego natomiast dokonać opracowując nowy kodeks; za: K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i ekspertyzy*, OŚ-85, Warszawa 2008, s. 6. Z kolei w roku 2008 odbyło się nieformalne wysłuchanie publiczne pod patronatem Marszałka Senatu – mimo istnienia przepisów ustawy lobbingowej, pozwalającej na formalne jego przeprowadzenie w Sejmie – na której Marszałek zapowiedział powołanie senackiej komisji do prac nad wprowadzeniem bardziej szczegółowych aniżeli konstytucyjne przepisów o petycji do polskiego porządku prawnego; za: P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 504. Proces ten zwykle się także postrzegać jako przykład europeizacji prawa konstytucyjnego, ze względu na inspirację istnieniem odpowiednich regulacji w prawie wspólnotowym; W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 9.

⁵ <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/komisja,157,komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji.html> [dostęp: 24.01.2017].

⁶ Jak pisze B. Banaszak, „z samego umieszczenia tej instytucji w Konstytucji wynika obowiązek adresata przynajmniej do odpowiedzi skierowanej do podmiotu zwracającego się do niego”; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323; podobnie P. Czarny, który wskazuje, że „z prawem petycji łączy się roszczenie jej autora o zbadanie sprawy i o otrzymanie odpowiedzi z wyjaśnieniem stanowiska adresata petycji lub innej kompetentnej w danej kwestii instytucji”; *Prawo petycji*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 154.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

aspektów najbardziej legislacyjnego odniesienia się wymagających zaliczono: doprecyzowanie celu i przedmiotu petycji, dookreślenie adresatów, przesłanki petycji podjętej w interesie innego podmiotu określeniem formy zgody, o której wspomina art. 63 ustawy zasadniczej, zakresu wystąpień do władz w mass mediach, formy jej przedkładania oraz określenie środków ochrony prawa petycji przed praktykami dyskryminacyjnymi⁸. Nie wszyscy wszakże się z tym zgadzali, argumentując na przykład, iż odpowiednia nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – regulaminów tych izb, to właściwszy sposób na zrealizowanie delegacji ustawodawczej art. 63 Konstytucji⁹, albo po prostu mówiono, iż brak aktu prawnego poświęconego petycjom nie powoduje istotnych szkód w obszarze życia społecznego¹⁰.

Samo uchwalenie ustawy należy ocenić zdecydowanie pozytywnie, choćby dlatego, iż fakt poświęcenia całego aktu prawa tej rangi na szczegółowe uregulowanie instytucji prawnej przez ustawodawcę samo w sobie stanowi jej nobilitację. O tym zaś, iż jest to instytucja ważna dla demokratycznego porządku prawnego, stanowi jej zróżnicowane znaczenie z punktu widzenia tego porządku. Petycje bowiem pełnią istotną rolę dla dwóch systemów mechanizmów. Z jednej strony stanowią element systemu ochrony swobód jednostki, co zresztą odzwierciedla sam fakt zaliczania prawa petycji do wolności i praw politycznych, ale także dzięki temu, iż występowanie z nimi umożliwia ochronę tych wartości przez alarmowanie o ich zagrożeniach. Z drugiej zaś petycje stanowią sposób, w jaki obywatele mogą oddziaływać na sprawy publiczne, podobnie jak to jest w przypadku takich instytucji, jak referendum, inicjatywa ludowa czy konsultacje społeczne, w swoisty sposób motywując organy władzy publicznej w szczególności do wprowadzenia określonej zmiany legislacyjnej czy też zaprzestania negatywnych praktyk w zakresie ich działalności, a więc być elementem konstruktywnej krytyki. Wskazuje się również, iż mogą stanowić mechanizm kontrolny wobec władz¹¹, służąc idei weryfikacji ich poczynań. W tym znaczeniu petycje w istocie „służą stymulowaniu politycznej aktywności oraz podnoszenia stopnia świadomości obywatelskiej, czy też przyciąganiu obywateli do rządzenia państwem”¹².

Ta istotność każe przyjrzeć się obowiązującej regulacji i dokonać analizy jej unormowań. Kilkuletni okres, który minął od wejścia w życie ustawy, stanowi wystarczającą już podstawę do zrecenzowania praktyki jej obowiązywania i refleksję

⁸ K. Działocha, *op. cit.*, s. 7.

⁹ W. Orłowski, *op. cit.*, s. 16.

¹⁰ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 29-30.

¹¹ P. Czarny, *op. cit.*, s. 153; szerzej: J. Michalska, *Petycja jako instrument kontroli społecznej*, [w:] *Teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 53-58.

¹² B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 118.

de lege ferenda. W szczególności powinno to nastąpić w zakresie, w jakim powyżej przywoływani Autorzy zakończyli przytaczany cytat. Jeśli bowiem mowa o „świadomości obywatelskiej” czy też „przyciąganiu obywateli do rządzenia państwem”, należy pochylić się nad sposobem możliwego oddziaływania petycji w obszarze stosunków na linii państwo-obywatel, jeśli zaś omawiana instytucja należeć ma do efektywnych mechanizmów tego oddziaływania, koniecznym jest, aby miała pewien walor powszechności.

2. Pojęcie powszechności. Zagadnienie powszechności a prawo petycji

Powszechność jest terminem, do którego prawo, rozumiane jako zarówno dyscyplina naukowa, jak i ogół tekstów prawa stanowionego, dość często się odwołuje, w tym oczywiście i prawo konstytucyjne. Wynika to w dużej mierze z popularności oraz, co za tym idzie, odzwierciedlenia na poziomie regulacji prawnej ideałów równościowych i postulatów antydyskryminacyjnych, które są jedną z podstaw funkcjonowania demokracji liberalnej. Zgodnie z najpopularniejszą chyba definicją słownikową, „powszechny” to tyle co „dotyczący wszystkich rzeczy, osób, spraw itp.”, „częsty, ogólnie znany i stosowany”¹³. W prawie państw liberalnej demokracji najczęściej powszechność stanowi zasadę bądź charakterystyczną dla określonej instytucji prawnej¹⁴, bądź określenie obowiązywania norm prawnych w ogóle, w tym sensie, iż powinny one dać się zastosować do wszelkich podmiotów, znajdujących się w tej samej lub chociażby podobnej sytuacji prawnej.

W odniesieniu do instytucji, jaką jest prawo petycji, powszechność analizować można w różnych wymiarach. Może na przykład chodzić o powszechność dostępu do tego środka ochrony prawnej, a więc szeroki zakres podmiotowy i dostęp doń wielu zróżnicowanych podmiotów, w szczególności jednostek, a nie *stricte* obywatele, oraz nie tylko osób fizycznych, ale także osób prawnych czy nawet jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Można rozumieć ten termin w kontekście powszechności adresatów, a więc sytuacji, w której petycję można skutecznie wnieść do szerokiego ich kręgu, co w szczególności ma znaczenie, gdy będą oni w jakiś sposób zobligowani do odniesienia się do jej treści. Wreszcie, powszechność może wskazywać na szeroki zasób spraw, z którymi można się w ramach prawa petycji skutecznie zwrócić do adresata z nadzieją na odpowiedź, a więc sytuację szeroko zarysowanego zakresu przedmiotowego petycji.

¹³ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/Powszechność.html> [dostęp: 2.01.2017].

¹⁴ Jak na przykład powszechne prawo wyborcze czy powszechność obowiązku podatkowego.

3. Elementy powszechności związane z pojęciem petycji

Zgodnie z art. 2 ust. 3 wspomnianej ustawy, celem petycji może być zmiana obowiązującego prawa lub podjęcie działania na rzecz podmiotu ją wnoszącego przez adresata petycji, którym jest organ władzy publicznej lub inny administrujący, co słusznie wskazywano jako postulat *de lege ferenda* kilka lat przed rozpoczęciem prac nad ustawą¹⁵. Problem pojawia się w sytuacji organu władzy sądowniczej. Niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, iż może on być adresatem petycji, choć w takim przypadku prawo do jej wniesienia doznaje swoistego ograniczenia¹⁶; inni z kolei, już posiłkując się nową ustawą, twierdzą, iż nie jest to możliwe, jako iż podmioty do niej się zaliczające nie wykonują zadań z zakresu administracji publicznej¹⁷. Nie wydaje się to jednak właściwe. Owszem, niektóre aspekty działalności sądów i trybunałów nie powinny być przedmiotem petycji, w szczególności domaganie się określonej treści rozstrzygnięcia sprawy spornej, tym niemniej ani Konstytucja w art. 63, ani ustawa o petycji nie wskazują, iż przedmiotem petycji może być tylko sprawa z zakresu administracji publicznej. Co więcej, poza kompetencjami *stricte* orzeczniczymi organy sądów pełnią też i inne funkcje o charakterze bardziej administracyjnym, niewiele, jeśli w ogóle, różniących się od tych wykonywanych przez organy władzy wykonawczej.

Zasadniczo zachowują aktualność poglądy, iż pierwszym celem petycji będzie „skłonienie adresata do zajęcia konkretnego stanowiska lub podjęcia określonej decyzji”¹⁸. Jednocześnie, ze względu na to, iż może nim być izba parlamentu (ze względu na określenie „władze publiczne”) niepodobna uznawać ograniczenia tego prawa li tylko, jeśli chodzi o organy państwa, do administracji rządowej i samorządowej¹⁹. Podmiotem natomiast, korzystającym z prawa petycji, może być nie tylko osoba fizyczna, ale i jednostka organizacyjna czy nawet grupa podmiotów, jeżeli łączy je wspólny interes, choć oczywiście w ostatnich dwóch przypadkach działanie w zakresie złożenia petycji następować będzie poprzez osobę reprezentującą podmiot. Tym samym ustawodawca zdecydował się na szerokie przedmiotowe i podmiotowe ujęcie prawa petycji. Jednocześnie zgodzić się należy z poglądem, iż pod względem podmiotowym nie obejmuje ono zasadniczo organów władzy publicznej, w tym publicznych podmiotów gospodarczych, chyba że dojdzie do sytuacji szczególnej²⁰.

¹⁵ E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 249.

¹⁶ *Ibidem*, s. 246.

¹⁷ M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 5/2015, s. 129.

¹⁸ R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 24.

¹⁹ Tak W. Orłowski, *op. cit.*, s. 7.

²⁰ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 245.

Nie ma w obecnym stanie prawnym możliwości złożenia jej w celu zaniechania działań adresata. Istnienie takiej możliwości byłoby zasadnym uzupełnieniem obecnej regulacji, choćby z tego względu, iż dawałoby możliwość dyscyplinowania opieszałych organów. Wprawdzie polskie prawo zna mechanizm rozpatrywanej w postępowaniu sądowoadministracyjnym skargi na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹), ale instytucja ta nie musi być jedyną z tego zakresu, zwłaszcza iż bezczynności nie obejmuje też swoim przedmiotem skarga konstytucyjna. Jednocześnie, jak widać, ustawodawca – konstruując w taki, a nie inny sposób art. 2 ust. 1 – postąpił wbrew opinii, wyrażanej przez część doktryny, iż petycja, przynajmniej w węższym znaczeniu, w odróżnieniu od skargi i wniosku, zawsze jest autorstwa zbiorowego²², wprowadzając podział na zbiorowe petycje oraz będące autorstwa indywidualnego skargi i wnioski, podczas gdy inni to dopuszczali²³. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, iż podział taki stanowi niepotrzebne podmiotowe zawężenie możliwości korzystania z tego prawa, ahisteryczne w dodatku²⁴, i jako takie nie powinno mieć odzwierciedlenia w akcie prawnym. Podobnie nie wykazał bezwarunkowego respektu wobec definicji słownikowej, zgodnie z którą jest ona skierowana z reguły do większej liczby osób²⁵. W myśl z kolei innego poglądu, petycją nie będzie pismo anonimowe²⁶, i ten pogląd również uwzględniony został w regulacji ustawowej. O ile bowiem powszechność prawa petycji umożliwia teoretycznie anonimowość, to jednak brak identyfikacji nadawcy lub nadawców sprzyja wykorzystywaniu tego prawa w złej wierze bądź manipulowania adresatem.

Przedmiotem petycji może być w zasadzie każda sprawa, włącznie z prywatnym interesem osoby z nią występującej (art. 2 ust. 2 ustawy), choć w doktrynie pojawiały się poglądy zdające się przyznawać w tym zakresie prymat, jeśli nie wyłączność, interesowi publicznemu²⁷. Gdyby jednak petycja ograniczona była tylko do możliwości ochrony tego interesu, miałyby się w istocie rzeczy do czynienia nie z nią samą, ale instytucją *actio popularis*, której znaczenie należałoby zgodnie z historycznym rodowodem ograniczyć tylko do interesu publicznego²⁸. Zwrócić uwagę należy jeszcze na niewątpliwie dodatnio wpływający na powszechność brak wyróżnienia przez ustawodawcę ważnego czy szczególnie ważnego interesu jako przesłanki skutecznego wniesienia petycji. Nie mogło być inaczej ze względu na

²¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.

²² Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63*, s. 4 i 6, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999–2007.

²³ B. Banaszak, M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 119.

²⁴ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 238.

²⁵ <http://sjp.pl/petycja> [dostęp: 1.02.2017].

²⁶ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 11.

²⁷ W. Orłowski, *op. cit.*, s. 10.

²⁸ Tak M. Jackowski, *Prawo petycji a actio popularis*, [w:] *Teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 354.

uregulowanie konstytucyjne: wspomniana norma ustawowa niemalże *expressis verbis* powtarza treść art. 63 ustawy zasadniczej. Samo pojęcie interesu wszakże, biorąc pod uwagę szerokość zarysowaną przez Konstytucję i omawianą ustawę, określane bywa jako niewłaściwe ze względu na fakt braku możliwości precyzyjnego określenia, z którym z interesów występuje podmiot wnoszący²⁹.

Omawiana ustawa dla petycji wnoszonych w interesie własnym nie wprowadza dodatkowych obostrzeń ani ograniczeń względem wnoszonych w interesie publicznym, co prowokuje pogląd, iż mają one charakter mieszany, to jest publiczno-prywatny³⁰. Jest to teza zrozumiała, gdy zestawia się obok siebie możliwości wystąpienia z petycją zarówno w interesie prywatnym, jak i publicznym, ale nie do przyjęcia rozumiana w ten sposób, iż każda petycja ma taki charakter – zarówno bowiem unormowanie art. 63 Konstytucji RP, jak i art. 2 ustawy o petycji sugeruje, iż mają one charakter właśnie jednolity, to znaczy albo prywatny: indywidualny lub grupowy, albo publiczny. W sytuacji, gdy będzie w petycji chodzić o interes prywatny, będzie się miało do czynienia z pozasądowym środkiem prawnym, w sytuacji z kolei, gdy zostanie ona wniesiona w celu ochrony interesu publicznego, prawo z art. 63 Konstytucji stanowić będzie publiczne prawo podmiotowe³¹. Rozwiązanie dotyczące przedmiotu petycji, które z jednej strony umożliwia jej powszechność jako środka oddziaływania na sprawy publiczne, z drugiej jednak rodzi niebezpieczeństwo dawania oręcza do działania piniaczom, którzy zasypywać będą organy administrujące znaczącą liczbą petycji³², z których, jak wiadomo, każda wymaga przeznaczenia czasu i innych zasobów na zajęcie się nią. Tak czy inaczej, ze względu na ograniczenia konstytucyjne nie można było postąpić inaczej i tylko przyszłość oraz rozwój sytuacji pokażą, na ile jest to poważne zagrożenie, a na ile przesadzony problem. Kwestią, którą jednak należy w tym wypadku poruszyć jest to, iż, jak słusznie się wskazuje, ustawa nie zabroniła składania petycji tej samej treści przez ten sam podmiot wnoszący do tego samego adresata³³. W tym wypadku takie ograniczenie, to jest zakaz wnoszenia takiej petycji, powinno zostać wprowadzone, nawet mimo istnienia przepisu, zgodnie z którym adresat petycji już rozpatrzonej odsyła podmiot wnoszący do ujawnionego przez siebie rozstrzygnięcia (art. 12 ust. 1). Nie powinna tu natomiast znaleźć zastosowania instytucja petycji wielokrotnej (art. 11), której *ratio legis* stanowiło radzenie sobie z napływem większej

²⁹ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 9.

³⁰ K. Działocha, *op. cit.*, s. 4; M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Prawo petycji jako prawo polityczne*, [w:] *Teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 253.

³¹ M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, [w:] *Teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 259.

³² W tym zakresie istniał nawet nieformalny termin „skarga piniacka” na określenie tego typu działalności.

³³ M. Ożóg, *op. cit.*, s. 139.

ilości petycji od różnych podmiotów wnoszących. Powinno być to jednak jedyne ograniczenie tego typu, spowodowane niczym innym jak koniecznością.

W przypadku petycji możliwość jej złożenia nie jest ograniczona szczególnym charakterem jej przedmiotu. To pozwala na wystąpienie z nią w każdej sprawie, o ile zaistnieje po temu interes publiczny bądź prywatny, zgodnie z art. 2 ustawy, która powtarza w tym zakresie ustalenia normy art. 63. Ustrojodawca ograniczył zresztą jej zakres przedmiotowy tylko do trybu rozpatrywania petycji. Możliwe jest również złożenie petycji na rzecz osoby trzeciej za jej zgodą, która musi mieć charakter uprzedni³⁴. Co więcej, słusznie wskazuje się, iż wobec wnoszącego – niezależnie, kim jest oraz czego petycja dotyczy – nie można w demokratycznym państwie liberalnym stosować represji, pod warunkiem nienaruszania prawa przez samą jej treść³⁵. Jest to tym samym kolejny mechanizm wzmacniający powszechność petycji jako środka ochrony prawnej i obywatelskiego oddziaływania na sprawy publiczne. W zakresie drugiej z wyróżnionych funkcji petycji odróżnia ją to od referendum czy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, które z założenia mają być środkami stosowanymi w drodze wyjątku. Jest to rozwiązanie, które, choć może w sposób niezamierzony, wprowadza swoisty podział na mogącą być stosowaną regularnie petycję oraz środki o charakterze bardziej nadzwyczajnym, takie jak referendum czy inicjatywa ludowa, występowanie bowiem z projektami ustaw bądź ich uchwalanie stanowi w demokracji przedstawicielskiej zasadniczo domenę parlamentu. Nie znaczy to oczywiście, iż przedmiotem petycji nie może być sprawa o znaczeniu szczególnym, z tego chociażby względu, iż jedna osoba fizyczna nie może samodzielnie zainicjować procedury referendalnej ani skutecznie wnieść do laski marszałkowskiej projektu ustawy. Chodzi o to, aby w takiej sytuacji podmiot lub grupa podmiotów, pragnący z petycją wystąpić, zastanowili się, czy, jeśli sprawa ma charakter szczególnie istotny, to właściwszym mechanizmem nie powinna tu być jedna z klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej, w szczególności jeśli sposób załatwienia petycji w sposób zgodny z żądaniem pociągałyby za sobą konieczność zmiany obowiązującego prawa. Podobnie w obliczu sytuacji, w której ze względu na ową szczególność większe gremium, takie jak parlament czy nawet suweren, byłoby właściwsze do podjęcia decyzji w temacie.

Zgodnie z art. 3 ustawy, o tym, czy pismo złożone organowi zostanie uznane jako petycja, decyduje jego treść, a nie zewnętrzna forma. Takie więc elementy jak tytuł pisma czy skorzystanie z któregośkolwiek z nieoficjalnych formularzy petycji (oficjalnego ustawa nie przewiduje) nie będą tu miały znaczenia. Jest to, rzecz jasna, ukłon w stronę zapewnienia jednostce rozpatrzenia jej postulatów, zwłaszcza

³⁴ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *op. cit.*, s. 250.

³⁵ P. Czarny, *op. cit.*, s. 154. Chodzi tu, jak się wydaje, przede wszystkim o przypadki zniesławienia lub naruszania dóbr osobistych innych podmiotów.

w świetle tego, iż petycja jako instytucja niemal zawsze występuje w parze ze skargą i wnioskiem, w dodatku nie jest konstytucyjnie sprecyzowane, na czym polega różnica między petycją, skargą i wnioskiem³⁶. Zwłaszcza z wnioskiem łączy ją wyjątkowe podobieństwo³⁷; bywa wręcz określana szczególną jego formą³⁸. Takim ukłonem jest również wspomniany brak oficjalnego formularza, który, jakkolwiek upraszcza pracę organom władzy publicznej, to jednak pociąga za sobą pewne trudności w szczególności dla nie-prawników. Jednocześnie ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie jasno zarysowanej różnicy między petycją a dwoma pozostałymi terminami z art. 63, co bywa oceniane negatywnie³⁹. Zgodzić się należy z pojawiającym się doktrynie postulatem, iż „prawo petycji jest odrębnym (samoistnym) prawem, różnym od skarg i wniosków, pomimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63. Wynika to z określenia podmiotowego prawa inną, własną nazwą, wysunięcia jej w porządku przepisu konstytucji na plan pierwszy, z historycznych związków z takim prawem w konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 107) i związków porównawczych z petycjami w prawie innych państw demokratycznych”, a także odrębną regulacją skarg i wniosków w kodeksie postępowania administracyjnego⁴⁰. Jeszcze w stanie sprzed wejścia w życie omawianej ustawy pojawiały się stwierdzenia, iż spór o różnice między tego typu pojęciami ma charakter bardziej doktrynalny niż praktyczny⁴¹ lub że oba te podejścia nie muszą pozostawać wobec siebie w sprzeczności⁴². Nie można oprócz tego zapominać, iż w poprzednim stanie konstytucyjnoprawnym, to jest w Konstytucji PRL z 1952 r.⁴³, słowo „petycja” nie pojawiało się, jedynie w tekście prawnym była mowa o prawie do składania skarg i zwracania się z zażaleniami (w jej art. 73), a po nowelizacji ust. 1 tego artykułu w 1976 r. pojawiła się jeszcze mowa o wnioskach. Nic więc dziwnego, że „bardzo często wystąpienia do władz łączą elementy petycji, wniosku i skargi”⁴⁴. Takie liberalne podejście do uznawania pism od obywateli bądź ich grup za petycje zarysowane w art. 3 stanowi kolejny element sprzyjający powszechności korzystania z tej formy oddziaływania na sprawujących władzę publiczną. W świetle obecnej regulacji petycją więc będzie każde o charakterze kontrolnym czy alarmującym wystąpienie niemieszczące się w zakresie przedmiotowym definicji skargi i wniosków, o których mowa odpowiednio w art. 227 oraz 241 k.p.a., co będzie podstawowym problemem na wstępnym

³⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 323.

³⁷ W. Orłowski, *op. cit.*, s. 11.

³⁸ M. Ożóg, *op. cit.*, s. 123.

³⁹ *Ibidem*, s. 120.

⁴⁰ K. Działocha, *op. cit.*, s. 2.

⁴¹ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 506.

⁴² S. Grabowska, *Identyfikacja treści prawa petycji*, [w:] *Teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 387.

⁴³ Dz. U. z 1952 r. nr 33, poz. 232 ze zm.

⁴⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

etapie kontroli pisma⁴⁵ – a ma to znaczenie ze względu na to, jakiemu reżimowi ustawowemu będzie pismo podlegać, a co za tym idzie, jakie środki prawne będą mogły przysługiwać podmiotowi wnoszącemu i ile postępowanie potrwa, nawet jeśli sama ustawa o petycjach wspomina, iż w zakresie nią nieuregulowanym stosuje się kodeks postępowania administracyjnego (art. 15). Jakkolwiek pojawiają się argumenty, iż „tworzenie podziałów między petycjami a skargami i wnioskami jest zabiegiem sztucznym i zbędnym”⁴⁶, to jednak obowiązujący współcześnie stan prawny, określony przez art. 63 Konstytucji, a przede wszystkim dział VIII kodeksu postępowania administracyjnego każe wprowadzić przedmiotowe rozróżnienie. Słusznie wskazuje się, iż zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy, wprowadzenie rozróżnienia terminologicznego jest celowe⁴⁷. Jeśli jednak już jakaś dyferencjacja w tym zakresie ma istnieć, sensowne wydaje się radzić ustawodawcy odwołanie do poglądu, zgodnie z którym petycje z tej trójelementowej grupy wyróżnia przedmiot związany z publicznym interesem w jej wniesieniu⁴⁸, choć treść uchwalonej ustawy o petycji staje w poprzek takiemu rozumieniu tych terminów. Słusznie wskazuje się, iż takie podejście może spowodować konkurencyjność petycji i wniosków⁴⁹. Należy więc w świetle zaprezentowanych rozważań uznać, iż w takiej sytuacji do adresata będzie należeć w pierwszym rzędzie interpretacja, czy ma do czynienia z wnioskiem – i wtedy stosować do takiego pisma przepisy k.p.a. – czy też nie, i wtedy, o ile nie będzie to stanowić skargi, będzie to petycja. Wówczas właściwa będzie ustawa z 2014 r., a k.p.a. tylko pomocniczo (jak stanowi art. 15 ustawy). Tak czy inaczej, można to interpretować jako kolejny ukłon w stronę jednostki, pragnącej ochrony swoich praw.

Dodatkowo pojawia się pytanie, czy przepis ten, w zakresie, w jakim jest w nim mowa o primacie treści nad formą pisma, jest czy raczej: powinien być naprawdę potrzebny. Zasadą bowiem w polskim prawie, nie tylko konstytucyjnym, powinno być charakterystyczne dla prawa cywilnego traktowanie jakichkolwiek pism, kierowanych do organów władz publicznych, zgodnie z ich rzeczywistą treścią, nie zaś innymi elementami, takimi jak w pierwszym rzędzie nagłówek nadany pismu albo zawarte w nim sformułowania. Jednocześnie na gruncie uchwalonej w 2014 ustawy nie do utrzymania jest powoływany niegdyś w doktrynie pogląd, iż petycję stanowią również materiały prasowe⁵⁰, jako iż nie stanowią wniosku skierowanego

⁴⁵ <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/1641719.html#> [dostęp: 31.01.2017].

⁴⁶ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 240.

⁴⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 399.

⁴⁸ M. Jabłoński, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 443.

⁴⁹ M. Ożóg, *op. cit.*, s. 124.

⁵⁰ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 11.

bezpośrednio do adresata, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, ani w ogóle do kogokolwiek.

Kolejny element, który sprzyja powszechności korzystania z instytucji, jaką jest petycja, to, w odróżnieniu chociażby od skargi konstytucyjnej, brak przymusu adwokacko-radcowskiego w przypadku złożenia petycji, niezależnie od tego, jakiego rodzaju podmiot z nią występuje ani czego petycja dotyczy. Nie ma też takiego ograniczenia w stosunku do osoby reprezentującej grupę podmiotów, o której mowa w art. 4 ust. 4 *in fine*, jak również nie istnieją żadne elementy przymusu w zakresie wnoszenia innych pism procesowych lub reprezentacji przed organem władzy publicznej prowadzącym postępowanie. Dzięki temu każda jednostka może, nie oglądając się zbytnio na kwestie finansowe, przedkładać swoje postulaty władzom publicznym. Oczywiście skutkować to może niskim poziomem merytorycznym petycji, brakiem zastosowania języka prawniczego, ale istnieje przecież mechanizm zwrócenia się do podmiotu wnoszącego o wyjaśnienie treści petycji (art. 7 ust. 2), dając na to aż 14 dni, inaczej niż w przypadku typowego dla polskiego porządku prawnego 7-dniowego terminu uzupełnienia braków formalnych pisma procesowego⁵¹, co służy likwidowaniu wszelkich wątpliwości, powstałych na tym tle.

4. Wpływające na powszechność uregulowania postępowania w przedmiocie petycji

Petycja, zgodnie z art. 4 ust. 1, oprócz tradycyjnej dla wszelkich pism procesowych i im podobnym formy pisemnej może być złożona w formie elektronicznej. Zgodnie z ust. 5 niniejszego artykułu, może być podpisana podpisem elektronicznym i powinna zawierać adres e-mail do korespondencji z wnoszącym petycję. Jest to regulacja skądinąd niepotrzebna, ponieważ i bez tego możliwe jest opatrywanie wiadomości poczty elektronicznej bezpiecznym weryfikowalnym podpisem elektronicznym. Jeśli zaś chodzi o adres poczty elektronicznej, zasadniczo będzie to ten sam adres, z którego petycja została wysłana. Tak czy inaczej, znalazły tu miejsce rozwiązania, które oczywiście służą powszechności korzystania z instytucji petycji, ułatwiające odformalizowanie wzajemny kontakt podmiotu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 z adresatem, co stoi w sprzeczności z dotychczasowym skomplikowaniem tej formy kontaktowania się z władzą publiczną, dzięki czemu środki komunikacji elektronicznej nie upowszechniły się w kontakcie z nią tak, jak można byłoby to zakładać. Co więcej, aby korzystać z tej drogi komunikacji z adresatem nie są potrzebne podmiotowi wnoszącemu żadne specjalistyczne programy komputerowe poza zwyczajowo instalowanymi w standardowych komputerach domowych; nie ma w tym zakresie również ograniczenia do programów, z których trzeba lub

⁵¹ Np. art. 130 §1 kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.).

należy korzystać. Nie można jednak w tym momencie zadać pytania, czy aby chęć uproszczenia komunikacji na linii wnoszący-organ nie została posunięta za daleko. Ustawodawca nie przewidział bowiem żadnych mechanizmów weryfikacji tożsamości nadawcy e-maila, nakazując mu niejako przyjąć na wiarę, iż podmiot w stopce wiadomości mailowej to rzeczywiście wnoszący. Otwiera to, niestety, pole do działania osobom, które dla żartu albo powodowane złośliwością będą wysyłały petycje tylko po to, by innym ludziom sprawić problem wynikający z otrzymywania korespondencji powiązanej z rozpatrywaniem sprawy będącej przedmiotem petycji.

Niezależnie od formy, na jaką zdecyduje się podmiot ją wnoszący, adresat petycji ma możliwość wyboru formy odpowiedzi, a tak przynajmniej zdaje się wynikać z brzmienia art. 13 ust. 1. Należy raczej opowiedzieć się za pewną konsekwencją w tym zakresie, to jest jeżeli podmiot wnoszący obrał formę pisemną jako tę, w jakiej zostanie złożona petycja, powinien otrzymać odpowiedź w formie pisemnej, i analogicznie – w przypadku złożenia jej w formie elektronicznej. Jako alternatywa mógłby powstać przepis mówiący o tym, iż to do podmiotu wnoszącego należy wybór formy, w której nastąpi odpowiedź na petycję. Być może taka praktyka wytworzy się na tle stosowania omawianej ustawy, jednakże literalne brzmienie art. 13 nie jest jednoznacznie i może powodować problemy albo prowadzić do sytuacji, w której w różnych organach władzy publicznej istnieć będą różne standardy odpowiadania na petycje, a to byłoby rzeczą niepożądaną. Całkowicie zaś nieakceptowalne byłoby wymaganie od podmiotu wnoszącego posiadania adresu poczty elektronicznej w celu prowadzenia korespondencji związanej z rozpatrywaniem petycji.

W ustawie znalazło się unormowanie, którego zabrakło w regulacji konstytucyjnej, i był to jeden z najpoważniejszych mankamentów wspomnianego art. 63, dotyczące kwestii obowiązku odpowiedzi na prawidłowo złożoną petycję⁵². Czym bowiem jest prawo do wystąpienia ze środkiem ochrony prawnej, skoro nie jest mu zapewniona skuteczność w postaci konieczności jakiejś formy ustosunkowania się do niego przez adresata? W przypadku każdej skutecznie wniesionej petycji czas wyznaczony jej adresatowi na odpowiedź wynosi maksymalnie 3 miesiące, przy zachowaniu wszakże klauzuli znanej chociażby z ogólnego postępowania administracyjnego, zgodnie z którą postępowanie winno zakończyć się, a decyzja zostać wydana bez zbędnej zwłoki (art. 35 §1 k.p.a.). Rzadko kiedy jednak będzie to możliwe, należy więc skupić się na owym terminie 3-miesięcznym. Wydaje się być to okres zbyt długi, jak na odpowiedź na mogącą być stosowaną powszechnie petycję. Rodzi to niebezpieczeństwo, iż podmiot będzie musiał czekać cały kwartał na odpowiedź. Jest zrozumiałe, że okres krótki może być niewystarczający dla adresata, który przecież – wyłączony z izby parlamentu oraz jednostki samorządu

⁵² E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 248-249.

terytorialnego, którym dano możliwość wyłonienia organów przeznaczonych do zajmowania się petycjami (art. 9 ustawy)⁵³ – sam jako taki będzie zmuszony zająć się petycjami, a odpowiadanie na nie nie stanowi przecież jedyne jego obowiązku. Póki co wydaje się, iż termin miesięczny jest najrozsądniejszy. Najwłaściwszym w ogóle byłoby włączyć do ustawy z 2014 r. podstawową regulację, dotyczącą terminów rozpatrywania sprawy z kodeksu postępowania administracyjnego, a więc rozstrzyganie petycji w przedmiocie szczególnie wrażliwym lub w sytuacji, gdy adresat musi zgromadzić wiele informacji celem właściwego ustosunkowania się do niej w terminie dwumiesięcznym. Mając jednak na względzie wyżej przywołane obawy, jak również fakt, iż niekontrolowany zalew petycji może blokować pracę władz publicznych, nie należy zamykać drogi do przyszłego zwiększenia tego terminu wskutek rewizji ustawy. Należy nie zapominać również o podnoszonych w kontekście efektywności petycji argumentach środowiska związanego z organizacjami pozarządowymi, iż to nie termin rozpatrzenia będzie o tym decydować⁵⁴.

Powyższy postulat, w razie jego uwzględnienia, powinien doprowadzić do zmiany brzmienia innej, zawartej w ustawie regulacji. Chodzi o sytuację składania przez różne uprawnione podmioty wielu petycji poruszających tę samą kwestię i w szczególności chęć zapobieżenia sytuacji wielokrotnego powtarzania tej samej sekwencji działań, podczas gdy ograniczenie się w tym zakresie do jednego razu byłoby w zupełności wystarczające. Zgodnie z art. 11 ustawy, z petycją wielokrotną, bo taka nazwa została na takie petycje wprowadzona, ma się do czynienia, gdy w ciągu miesiąca od skutecznego wpłynięcia do adresata petycji składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy. Wówczas rozpoznanie wszystkich takich petycji może, a wręcz powinno nastąpić łącznie ze względu na *ratio legis* tej instytucji, ich rozpatrywanie bowiem „opiera się na założeniu, że efektywność i ciągłość załatwiania spraw [...] przez organy władzy publicznej może w pewnych sytuacjach uzasadniać odejście od indywidualnego rozpraszania czasu, czynności analitycznych, środków publicznych i ich lepszego wykorzystania na rzecz grupy podmiotów wnoszących petycję”⁵⁵. Gdyby wprowadzony został poprzedni wspomniany tu postulat, rozsądnym wydaje się skrócić ów miesięczny termin do 7 albo 14 dni. Regulacja dotycząca petycji wielokrotnej jest skądinąd słuszna i w tym przypadku ustawodawcy należy się pochwała. Należy przewidywać, że z sytuacjami petycji wielokrotnych będzie się miało do czynienia wówczas, gdy sprawa będzie szczególnie paląca społecznie, tym

⁵³ Dla przykładu, w Sejmie powołano Komisję do spraw Petycji (szczegóły: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=7&KodKom=PET> [dostęp: 3.02.2017]), w Senacie zaś jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 2014 r. istniała Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (szczegóły: <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/komisja,6,komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji.html> [dostęp: 3.02.2017]).

⁵⁴ <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/1641719.html#> [dostęp: 31.01.2017].

⁵⁵ M. Bernaczyk, *Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji*, [w:] *Teoretyczne...*, op. cit., s. 462.

niemniej nie może to powodować po stronie adresata antycypowania takich sytuacji i zwlekanie z ustosunkowywaniem się do treści petycji, nawet gdy jest to możliwe bez zbędnej zwłoki albo w niedalekim terminie, argumentując to oczekiwaniem na te same petycje autorstwa innych podmiotów. Byłoby to naruszeniem swobód jednostki. Takim sytuacjom służyć mają normy art. 12, zgodnie z którym adresat obowiązany jest poinformować późniejszych wnoszących o sposobie załatwienia pierwotnej sprawy, o ile oczywiście nie zostaną przywołane w nowszych petycjach fakty lub dowody nieznanne adresatowi wcześniej.

Na podobnej zasadzie skróceniu powinien ulec termin, o którym mowa w art. 6 ust. 1, to jest czas, w jakim niewłaściwy adresat powinien przesłać petycję właściwemu, czyli pod względem kompetencji odpowiedniemu do ustosunkowania się do treści petycji. Z obecnych 30 dni winien zostać skrócony również do 7 lub 14. Nie ma powodu, aby przy tego typu czynności technicznej wynosił on aż tyle.

Właściwą ideą jest brak negatywnych konsekwencji dla podmiotów wnoszących petycję, niezależnie od tego, czy na przykład okazałaby się ona bezzasadna, została już wniesiona wcześniej przez inny podmiot i merytorycznie ją rozpatrzono, czy też temat w niej poruszony był w jakikolwiek sposób niewygodny dla adresata. Sprzyja to w oczywisty sposób idei powszechnego korzystania z petycji, będąc w dodatku jedyną możliwą w tym aspekcie regulacją w demokratycznym państwie prawnym. Niepodobna bowiem, czy to formami administracyjnymi, czy wręcz karnymi, sekować jednostkę za chęć skorzystania z wolności czy prawa konstytucyjnie jej przysługującego, w tym oczywiście prawa petycji, zwłaszcza że historycznie prawo to zawsze traktowano jako środek oddziaływania na stosującą niezgodne z założeniami liberalnymi praktyki władzę.

5. Dobre praktyki przy rozpatrywaniu skarg służące idei powszechności

Najlepiej nawet sformułowane przepisy prawa na niewiele się zdadzą, jeśli adresaci norm nie będą zachowywali się w sposób przyjazny regulacji. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do problematyki petycji, niezwykle ważny jako wpływający na powszechność stosowania tej instytucji jest odpowiedni stosunek organów władzy publicznej, organizacji społecznych i innych podmiotów, do których zgodnie z ustawą można je wносить. Tylko bowiem, gdy zostanie ugruntowane przeświadczenie, iż petycje traktowane są przez adresatów z należytą dozą powagi, będą one stanowić popularny mechanizm komunikacji z władzą publiczną oraz kontroli społecznej. Z kolei w sytuacji, gdyby zostało utrwalone przeświadczenie przeciwne, ustawa pozostanie w dużej mierze aktem martwym, nieprzyczyniającym się do idei ochrony swobód jednostki czy uzyskiwania informacji i kontroli władzy.

Na wstępie stwierdzić należy, iż sama ustawa już zawiera wiele mechanizmów, od strony praktycznej służących idei efektywnego i wyczerpującego komunikowania się adresatów z podmiotami wnoszącymi. W szczególności wymienić tu należy możliwość porozumiewania się z nadawcami za pomocą środków komunikacji elektronicznej (szerzej analizowane wcześniej), skonstruowany na podobieństwo przepisów k.p.a. obowiązek przekazania petycji przez niewłaściwego adresata właściwemu (art. 12 ust. 1) czy też wskazanie podmiotowi wnoszącemu, iż petycja na dany temat już była rozpatrywana wraz ze sposobem zajęcia się nią (art. 13 ust. 1). Wszystko to stanowi godny pochwały przykład należytego potraktowania przez ustawodawcę kwestii stworzenia prawidłowej procedury realizacji prawa petycji, z ukierunkowaniem na jednostki, którym ono przysługuje.

Przede wszystkim adresat tego pisma nie powinien rozpatrywać jej w czasie dłuższym niż to dla danej petycji niezbędne. W związku z tym nie powinien on, patrząc na regulację obecnego art. 10, orientować się na rozpatrywanie w terminie 3-miesięcznym (lub, jak tu zaproponowano, miesięcznym), ale czynić wszystko, by petycja została rozpatrzona bez zbędnej zwłoki. Jakkolwiek oczywiście przepis w tym wypadku jest jasny i pozwala nie zajmować się petycjami w pożądanym sposób tylko w przypadku, gdy niezwłocznie nie można ich rozpatrzeć, praktyka, znana chociażby z wydawania decyzji administracyjnych, bywa taka, iż organ traktuje zamieszczony w ustawie termin jako główny punkt odniesienia. Słusznie należy przyznać, iż „ignorowanie petycji to nic innego jak oświadczenie, że określony podmiot wnoszący petycję nie zasługuje na udział w życiu politycznym, kontrolę społeczną lub jakąkolwiek uwagę ze strony organów władzy publicznej”⁵⁶ (przy czym, rzecz jasna, uwagi te jak najbardziej mają zastosowanie również do adresatów niezaliczających się do władz publicznych) i jako takie stanowi praktykę karygodną. Zwlekanie z rozpatrywaniem petycji jest tylko nieco mniej lekceważące dla podmiotu wnoszącego aniżeli całkowite ignorowanie, tak więc powyższe uwagi znajdują zastosowanie i do tego przypadku. Zgodzić się też należy, że nie można nadużywać wspomnianego przepisu w ten sposób, iż będzie on stosowany do spraw, które rozpatrujący petycję organ uzna za szczególnie skomplikowane⁵⁷, przy czym, jeśliby wprowadzić postulowaną wcześniej regulację analogiczną do wyznaczającej standardowe terminy na wydanie decyzji administracyjnej w k.p.a., można by się nad tym zastanowić. Co istotne, nie można postulatu możliwie jak najszybszego rozpatrywania petycji absolutyzować; nie oznacza on, że organ ma priorytetyzować zajmowanie się tylko i wyłącznie petycjami kosztem podstawowej swojej działalności; chodzi o to, by przykładał do nich należyłą wagę i nie traktował jak sprawy nieistotnej.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 468.

⁵⁷ M. Ożóg, *op. cit.*, s. 136.

Druga z dobrych praktyk, które mogą mieć wpływ na powszechność odwoływania się do prawa petycji, jest w pewien sposób powiązana z poprzednią. Dużym ukłonem bowiem w kierunku korzystających z petycji byłoby tworzenie specjalnych części organów, których celem byłaby ich obsługa. W zależności od charakteru organu i zakresu spraw, którymi się zajmuje, mógłby to być pojedynczy urzędnik lub komórka organizacyjna. W ustawie jedynie art. 9 wspomina o możliwości tworzenia organów wewnętrznych powoływanych w celu rozpatrywania składanych petycji przez izby parlamentu (ust. 1) oraz organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (ust. 2), nie ma jednak żadnych argumentów na rzecz uznawania za niewskazane, aby inni potencjalni adresaci petycji, w szczególności organy administracji, powoływały tego typu organy. Nie byłoby źle, gdyby odpowiednia nowelizacja ustawy o petycjach wskazała to jako powinność, jeżeli nie wręcz zobowiązała do tego. Powstaje w tym momencie pytanie, co z adresatami petycji, którzy nie zaliczają się do tych grup, w szczególności organizacjami społecznymi. W ich przypadku nie należałoby stosować tego typu obciążeń, w szczególności prowadzących się do nakazywania im zatrudniania dodatkowych pracowników, odpowiedzialnych za rozpatrywanie petycji. Po pierwsze dlatego, że petycji może być bardzo mało albo wręcz nie będzie ich wcale, koszty zaś zatrudnienia osoby fizycznej, obejmujące zresztą nie tylko samo wynagrodzenie za pracę, ale również pewne przywileje socjalne, są stałe; po drugie zaś nie należałoby zwiększać obciążeń, które i tak w pewnej liczbie pojawiają się w związku z zajmowaniem się przez organy nienależące do władz publicznych wykonywaniem jej części.

W kontekście obowiązku ujawniania sposobu ustosunkowania się adresata na petycję, innymi słowy – odpowiedzi na nią, zwraca się uwagę na jeden problem, którego rozwiązanie może sprzyjać powszechności i kształtowaniu właściwej praktyki postępowania z petycjami. Odpowiedzi na nie bowiem powinny zostać ujawniane w postaci skanu, na co ustawa pozwala, pojawiają się jednak postulaty, iż jest to rozwiązanie niekorzystne z punktu widzenia osób niepełnosprawnych. Podkreśla się sprzeczność omawianego przepisu ustawy z art. 21 lit. a Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych⁵⁸, jako iż skan nie stanowi wystarczającego środka ze względu na specyfikę możliwości tych osób⁵⁹. Wskazuje się więc, co może stanowić dyrektywę dobrej praktyki, że może to być tylko pewnym standardem minimum, na rzecz zaś osób wymagających szczególnych ułatwień trzeba zastanowić się nad ich wprowadzeniem⁶⁰.

⁵⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

⁵⁹ M. Ożóg, *op. cit.*, s. 140.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 140-141.

6. Zakończenie

Ciekawą rzeczą jest fakt, iż mimo całkiem dużego potencjalnego znaczenia dla idei ochrony jednostki, prawo petycji bywa określane we współczesnym świecie jako archaiczne. Wspomina się, że miało ono swój sens w dobie absolutyzmu, kiedy za „krytykę władzy można było trafić do Bastylii albo do Tower”⁶¹, nie zaś w czasach współczesnych, kiedy, pomijając kwestie związane z demokratyczno-liberalnym klimatem zajmowania się sprawami publicznymi, każda władza wykonawcza ograniczona jest skutecznie przez dwie pozostałe. Pogląd ten nie wydaje się uzasadniony, przy czym należy przyjąć, iż prawo petycji działa w zupełnie innych uwarunkowaniach politycznych i kulturowych aniżeli kilkadziesiąt lat temu. Współcześnie bowiem służy ono bardziej udziałowi w sprawowaniu władzy, kontroli i inspiracji jej poczynaniom, rzadziej stanowi natomiast skargę na oczywiście bezprawne nadużycia osób sprawujących władzę, choć oczywiście ta jego funkcja również została zachowana. Z tego powodu jest instytucją jak najbardziej pożądaną we współczesnym systemie konstytucyjnym. Co więcej, petycja jako środek prezentowania swojego punktu widzenia przez obywateli lub ich grupę już stała się dość popularnym mechanizmem uczestnictwa w życiu publicznym. Świadczy też o tym natężenie korzystania z internetowych serwisów, służących do zbierania podpisów pod postulatami zmian politycznych, które, jakkolwiek nie wypełniają formalnych, czyli konstytucyjnych i ustawowych znamion petycji, to materialnie nimi są⁶², za każdym razem bowiem chodzi o artykułowanie pewnych poglądów. Oznacza to ni mniej, ni więcej, że obywatele pragną uczestniczyć w życiu publicznym i wybierają to jako jeden ze sposobów, w którym znaleźli upodobanie. Uchwalenie poświęconej petycjom ustawy, poza oczywistym faktem wypełnienia obowiązku wynikającego z delegacji ustawodawczej art. 63 Konstytucji, było właściwą ideą: wskazywano, nie bez racji, iż część innych regulacji z zakresu wolności i praw człowieka i obywatela, obecnych w ustawie zasadniczej i nie tylko, ze względu na większą konkretyzację (w tym w aktach prawnych niższego rzędu) dawała bardziej efektywne możliwości ochrony jednostki⁶³. Samo z kolei prawo petycji, na co należy zwrócić uwagę, nie może zastępować żadnego innego z zakresu konstytucyjnych wolności i praw,

⁶¹ R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 26.

⁶² Chodzi tu na przykład o serwis www.petycje.pl.

⁶³ *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2005, cyt. za: R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 24–26. Autor wymienia tu: prawo do sądu i co najmniej dwuinstancyjnego postępowania, sądowej kontroli administracji publicznej, skargi konstytucyjnej, zmiany sposobu rozstrzygnięcia po zakończeniu zwyczajnego jego toku, zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich o ochronę wolności i praw, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i inicjatywy w zakresie referendum ogólnokrajowego, wolności wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji oraz zwrócenia się do parlamentarzysty o interwencję.

w szczególności politycznych⁶⁴. Umieszczenie w ustawie szczegółowych regulacji proceduralnych, takich jak dotyczących czynności procesowych i terminów, stanowi czynności sprzyjające efektywności korzystania z prawa, o którym mowa w art. 63 *in principio*.

Biorąc pod uwagę obecny stan konstytucyjnoprawny, nie wydaje się, aby uregulowanie prawa petycji wymagało szybkich i niezbędnych zmian w zakresie nie tylko legislacyjnym, nie ma także większych zagrożeń z zakresu praktycznego funkcjonowania przepisów. Ustawa w formie, jakiej istnieje, wydaje się stanowić dobry mechanizm zabezpieczenia praw jednostki, a także umożliwia jej uczestnictwo w oddziaływaniu na sprawy publiczne dając jednocześnie gwarancje odpowiedniego zajęcia się wniesioną petycją przez adresata. Jako taka może więc służyć idei upowszechnienia się petycji jako środka prawnego wykorzystywanego nie tylko przez obywateli, ale i inne jednostki. Wszelkie proponowane zmiany, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na realizację omawianej idei w dostępie do omawianej instytucji, należy zatem uznać za potrzebne, ale nie absolutnie konieczne z tego względu, iż nie ma się do czynienia z regulacją nie spełniającą w żadnej mierze celów, jakie można stawiać aktowi prawnemu mającemu kompleksowo regulować proceduralne aspekty prawa petycji, a jedynie wymagającym poprawy. Przyszłość pokaże też, czy zasadą będzie powstawanie specjalnych komórek urzędów do spraw rozpatrywania petycji, czy będzie to raczej następować na zasadzie wyjątku. Mają rację autorzy monografii poświęconej temu zagadnieniu, gdy piszą: „*podstawowym pytaniem pozostaje, czy rzeczywiście nowa ustawa o petycjach może przyczynić się do wzrostu znaczenia prawa petycji, w szczególności zaś tego, czy przyjęte regulacje ustawowe zagwarantują odpowiedni sposób jego egzekwowania*”⁶⁵. Wreszcie, nie należy zapominać, iż kluczowe znaczenie dla pozycji petycji w gronie środków uczestniczenia w życiu publicznym oraz ochrony swobód jednostki będzie miało podejście do tego podmiotów prawa, które mają z niego korzystać, czyli po prostu osób fizycznych, prawnych i innych. O tym jednak przyjdzie się ustawodawcy, administracji i obywatelom dopiero przekonać.

Literatura

- Balicki R., Jabłoński M., *Słowo wstępne*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Bernaczyk M., *Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Czarny P., *Prawo petycji*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008.

⁶⁴ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *op. cit.*, s. 257.

⁶⁵ R. Balicki, M. Jabłoński, *Słowo wstępne*, [w:] *Teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 13.

- Działocha K., *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i ekspertyzy*, OE-85, Warszawa 2008.
- Grabowska S., *Identyfikacja treści prawa petycji*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Jabłoński M., *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Prawo petycji jako prawo polityczne*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Jackowski M., *Prawo petycji a actio popularis*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Kuczma P., *Prawo petycji*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Masternak-Kubiak M., Kuczma P., *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Michalska J., *Petycja jako instrument kontroli społecznej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Orłowski W., *Konstytucyjne warunki prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i ekspertyzy*, OE-85, Warszawa 2008.
- Ożóg M., *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 5/2015.
- Piotrowski R., *Konstytucyjne warunki prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i ekspertyzy*, OE-85, Warszawa 2008.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 63*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007.
- Sulikowski A., „*Prawo petycji*” a „*Prawo do składania petycji*”. *Warunki sensowności rozróżnienia*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wójcicka E., *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.