



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 27 stycznia 2022 r.

BADK.DPK.133.184.2021 MK

P10-83/21	Data wpływu petycji 27 listopada 2021 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 25 stycznia 2022 r.

USTAWA O PETYCJACH

TEMAT

PRAWO ZŁOŻENIA SKARGI:

- NA SPOSÓB ROZPATRZENIA PETYCJI,
- NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA PETYCYJNEGO.

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa

„Stowarzyszenie Nurt” z Łodzi.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, w celu umożliwienia podmiotom wnoszącym petycje składanie skarg na sposób załatwienia petycji oraz na przekroczenie ustawowego terminu jej rozpatrzenia.

UZASADNIENIE WNOSZACYCH PETYCJE:

Autorzy petycji przedstawiają propozycje następujących zmian w ustawie o petycjach:

– ustalenie prawa do wniesienia skargi na sposób załatwienia petycji, wzorem trybu składania skargi na sposób załatwienia wniosku (art. 246 Kodeksu postępowania administracyjnego).

W tym celu wnoszą o nadanie art. 13 ust. 2 następującego brzmienia:

„1. Postulującemu (autorowi petycji) niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego analogicznie do art. 246 k.p.a.;

2. Skarga na brak rozpoznania petycji w terminie określonym w art. 10 pkt 1 i pkt 2 ustawy o petycjach, autorowi petycji służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego analogicznie do art. 246 k.p.a.”

– stworzenie możliwości prawnych by podmiot wnoszący petycję, w sytuacji gdy nie została ona rozpatrzona w terminie (określonym w art. 10 pkt 1 i 2 ustawy) mógł złożyć skargę do sądu administracyjnego wraz z wnioskiem o ukaranie grzywną podmiotu odpowiedzialnego za jej rozpatrzenie;

– umożliwienie przeprowadzania kontroli formalnej i merytorycznej procesu rozpatrywania petycji przez organy wyższej instancji oraz sądy administracyjne;

– przeniesienie przepisów przedmiotowej ustawy do Kodeksu postępowania administracyjnego. W opinii autorów petycji, włączenie do Kodeksu przepisów dotyczących zasad składania i rozpatrywania petycji oraz sposobu postępowania organów w sprawach petycji, wpłynie na uproszczenie polskiego systemu prawnego.

Wnoszący petycję w uzasadnieniu podnoszą, że obecny przepis art. 13 ust. 2 ustawy pozostaje w sprzeczności z art. 15 tejże ustawy (odsyłającym do zapisów k.p.a.) oraz z art. 246 §1 k.p.a (umożliwiającym złożenie skargi osobie niezadowolonej ze sposobu rozstrzygnięcia wniosku) oraz art. 63 Konstytucji RP.

Zdaniem autorów petycji, „art. 8 ustawy o petycjach gwarantujący społeczną kontrolę procedowania petycji, poprzez udostępnianie skanów petycji oraz informacji o petycjach na stronach internetowych podmiotów rozpatrujących nie zastąpi jednak kontroli wyższej instancji, która mogłaby stwierdzić przekroczenie terminu na przekazanie petycji lub na jej rozpatrzenie”.

Ponadto, podnoszą argument, że zgodnie z ustawą zasadniczą każdy pokrzywdzony obywatel ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w sposób profesjonalny. Ograniczenie kognicji sądu jest w ich opinii, ograniczeniem prawa obywatela do bezpieczeństwa.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 63 stanowi, 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 zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) określa zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji.

Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana (art. 8 ust. 1).

Informacja określona w ust. 1 jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w tym dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji (art. 8 ust. 2).

Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia (art. 10 ust. 1).

Podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji

elektronicznej (art. 13 ust. 1).

Sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi (art. 13 ust. 2).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735) normuje postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych (art. 2).

Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku (art. 246 § 1) służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 niniejszego działu.

Wnioskodawcy służy prawo wniesienia skargi (art. 246 § 2) w przypadku niezakończono wniosku w terminie określonym w art. 244 albo wskazanym w zawiadomieniu (art. 245).

Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1).

O każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

W Senacie IX kadencji Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dwukrotnie zajmowała się petycjami zawierającymi propozycje zmiany ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, m.in. w zakresie wprowadzenia obowiązku zamieszczania odpowiedzi do autora petycji (skanu) na stronie podmiotu rozpatrującego petycję:

– petycja indywidualna (P9-15/17) wniesiona przez Andrzeja Halickiego;

Autor petycji proponował:

– nadanie art. 8 ust. 2 następującego brzmienia: „Informacja, o której mowa w ust. 1, jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii oraz przewidywanego terminu załatwienia sprawy”;

– dodanie do art. 8 ust. 3 stanowiącego, że: „Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) odpowiedzi na petycję”

20 września 2017 r. senatorowie przeprowadzili dyskusję, nad przedstawionym przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, wstępnym projektem zmian do ustawy o petycjach.

Ostatecznie senatorowie nie podzielili argumentów autora petycji, zdecydowali o niepodejmowaniu dalszych prac nad petycją i zadeklarowali powrót do wniosku podniesionego w petycji po dłuższym okresie obowiązywania ustawy.

– petycją indywidualną (P9-22/18) wniesioną przez Romana Jacka Arseniuka;

Przedmiotem petycji była zmiana art. 8 ust. 2 ustawy. Autor petycji przedstawił informację o sposobie interpretowania ustawy o petycjach przez różne organy i instytucje, wskazując na potrzebę jawności postępowania petycyjnego wzorem jawności postępowania sądowego. W opinii wnoszącego petycję, z praktyki stosowania ustawy wynika, że urzędy bardzo różnie interpretują przepisy, niektóre z nich zamieszczają treść (skan) odpowiedzi na petycje na swoich stronach internetowych, inne tego nie robią. Czasami rozpatrujący petycję udostępniają szczegółową informację o sposobie jej załatwienia.

Komisja **18 lipca 2018 r.** nie podzieliła argumentów przywołanych w petycji, zdecydowała o niepodejmowaniu nad nią prac.

W Senacie X kadencji Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyła petycję zbiorową Stowarzyszenia „Wrażliwy obywatel” (**P10-39/21**) dotyczącą zmiany art. 8 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, w celu zobowiązania podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego do umieszczania na stronie internetowej informacji zawierającej odwzorowanie cyfrowe (skan) odpowiedzi na petycję, która została wniesiona w interesie publicznym.

Autorzy petycji zaproponowali zmianę ustawy o petycjach w taki sposób, aby podmiot rozpatrujący petycję lub urząd go obsługujący był zobligowany do zamieszczania na stronie internetowej skanu odpowiedzi na petycję, wzorem obecnie funkcjonującego obowiązku (art. 8 ust. 1) zamieszczania odwzorowania cyfrowego (skanu) petycji. W ich opinii, analiza treści zamieszczanych na portalach internetowych urzędów prowadzi do wniosku, iż w większości przypadków skany zawiadomień o sposobie rozpatrzenia petycji są publikowane, jednak zdarzają się sytuacje odmienne.

Zdaniem autorów petycji, obecny stan prawny wymaga zmian, w szczególności w przypadku petycji wnoszonej w interesie publicznym. Zaproponowane działanie przyczyni się do zwiększenia transparentności procesu petycyjnego.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji **18 listopada 2021 r.** postanowiła o przekazaniu postulatu petycji do ewentualnego uwzględnienia w pracach prowadzonych nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o petycjach (druk senacki nr 310).

W Sejmie VIII kadencji Komisja do Spraw Petycji rozpatrzyła następujące petycje

zawierające propozycje dotyczące przedmiotowej kwestii:

– petycję indywidualną (BKSP-145-171/16) wniesioną przez Andrzeja Halickiego;

Biuro Analiz Sejmowych pozytywnie odniosło się do meritum propozycji i zarekomendowało pozytywne załatwienie petycji. Potwierdziło, że dotychczasowe brzmienie przepisu art. 8 ust. 2 nakazujące niezwłoczne aktualizowanie danych dotyczących przebiegu postępowania, jest w praktyce rozumiane jako niezobowiązujące do zamieszczania na stronie podmiotu treści odpowiedzi na petycję. Zatem organy ograniczają się do ogólnikowej formuły („odpowiedź na petycję została udzielona wnoszącemu w dniu ...”), co nie sprzyja transparentności procesu petycyjnego.

Komisja **20 kwietnia 2017 r.** podjęła decyzję o nieuwzględnieniu żądania będącego przedmiotem petycji, ze względu na zbyt krótki okres obowiązywania ustawy oraz potrzebę dalszego monitorowania przepisów.

– petycję indywidualną (BKSP-145-343/18) złożoną przez Adama Halickiego;

Jeden z postulatów petycji zawierał propozycję wprowadzenia nowej treści art. 8 ust. 3 (lub art. 13 ust. 3), w celu zobowiązania podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego do niezwłocznego zamieszczania na stronie internetowej informacji zawierającej odzwierciedlenie cyfrowe (skan) odpowiedzi na petycję wniesioną w interesie publicznym.

Komisja **28 czerwca 2018 r.** podjęła decyzję o nieuwzględnieniu żądania będącego postulatem petycji.

Do Sejmu IX kadencji 26 marca 2021 r. wpłynęła petycja indywidualna (BKSP-144-395/21) Adama Halickiego, w sprawie zmiany art. 8 ustawy o petycjach w zakresie umieszczania na stronie podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego odwzorowania cyfrowego zawiadomienia podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia.

W tym celu autor zaproponował:

– nadanie art. 8 ust. 2 następującego brzmienia: „Informacja, o której mowa w ust. 1 jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii oraz przewidywanego terminu załatwienia sprawy”;

– dodanie do art. 8 ust. 3 o treści: „Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) odpowiedzi na petycję”.

Komisja **20 października 2021 r.** postanowiła o wniesieniu projektu ustawy

realizującego postulat petycji.

Do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 30 maja 2021 r. wpłynęła petycja Andrzeja Halickiego w sprawie podjęcia działań w celu ujednoczenia procesu publikacji na stronach internetowych ministerstw odpowiedzi na petycje (informacji o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem) ewentualnie wniesienia do Sejmu RP projektu ustawy o zmianie ustawy o petycjach. **2 czerwca 2021r.** petycja została przekazana do rozpatrzenia przez Senat RP.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o petycjach (druk senacki nr 310) zawiera następujące propozycje zmian:

– wprowadzenie regulacji, której celem jest ograniczenie ewentualnej możliwości składania przez tę samą osobę petycji dotyczącej tego samego problemu do kilku podmiotów jednocześnie. Modyfikacja art. 12 ustawy o petycjach w zakresie przesłanek pozwalających na pozostawienie petycji bez rozpatrzenia spowoduje, że podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji będzie mógł pozostawić petycję bez rozpatrzenia także w przypadku petycji, która w tej samej sprawie i przez ten sam podmiot została złożona wcześniej do innego podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji;

– wprowadzenie zmiany w zakresie petycji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, polegającej na tym, że petycja będzie mogła być opatrzona nie tylko kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ale także podpisem zaufanym albo podpisem osobistym;

– doprecyzowania zakresu zbiorczych informacji dotyczących petycji rozpatrzonych w roku poprzednim, które są zamieszczane na stronach internetowych przez podmioty właściwe do rozpatrzenia petycji. Informacja ta ma zawierać w szczególności dane dotyczące nie tylko liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji, lecz także petycji przesłanych do innych podmiotów do rozpatrzenia oraz pism, które wpłynęły i nie zostały uznane za petycje.

Projekt ustawy został skierowany **11 stycznia 2021 r.** do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji celem przygotowania sprawozdań. Do projektu ustawy zgłoszone zostały liczne opinie instytucji i organizacji.

INFORMACJE DODATKOWE:

Jak podnosi się w doktrynie, prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym. Rodzi po stronie adresatów petycji obowiązek zbadania sprawy, zajęcia stanowiska i udzielenia odpowiedzi podmiotowi składającemu petycję.

Prawo petycji musi także zagwarantować temu podmiotowi niestosowanie wobec niego negatywnych konsekwencji, jeżeli tylko treść petycji nie nosi znamion przestępstwa.

Do czasu wejścia w życie ustawy o petycjach w dniu 6 września 2015 r., podstawę prawną do wnoszenia petycji stanowił art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego (dział VIII).

Petycje, skargi i wnioski traktowano zbiorczo, nie wskazując na czym polega różnica między poszczególnymi prawami obywatelskimi. Obywatele identyfikowali instytucję petycji ze skargami i wnioskami, w zasadzie uniemożliwiając ustalenie samoistnego charakteru petycji¹.

Dopiero inicjatywy ustawodawcze przygotowane w Senacie VII i VIII kadencji² przyczyniły się do uchwalenia w 2013 roku ustawy o petycjach, która wypełnia określony w art. 63 Konstytucji RP obowiązek uregulowania trybu rozpatrywania petycji w ustawie.

17 listopada 2010 r. 23 senatorów (VII kadencji) realizując liczne postulaty i wnioski organizacji społecznych kierowane do Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi wniosło projekt ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036). Prace nad senacką inicjatywą ustawodawczą nie zostały zakończone przed upływem kadencji parlamentu, w związku z tym objęto ją dyskontynuacją prac legislacyjnych.

9 stycznia 2013 r. w VIII kadencji Senatu został złożony z inicjatywy 16 senatorów kolejny projekt ustawy o petycjach (druk senacki nr 285). Projekt zawierał wiele rozwiązań zaproponowanych w poprzedniej propozycji z druku senackiego nr 1036. Projektodawcy uwzględnili także zgłoszone podczas uprzedniego procesu legislacyjnego uwagi i wprowadzili pewne zmiany w kolejnym projekcie ustawy.

W tym m.in.: zmieniono definicję przedmiotu petycji; usunięto przepis ograniczający możliwość składania petycji przez podmioty wykonujące działalność lobbingsową; wprowadzono możliwość składania petycji przez grupę osób czy podmiotów; zaproponowano aby na stronie internetowej organu rozpatrującego petycję oprócz zawierającej opis petycji zamieszczany był jej skan; uszczegółowiono warunki związane z pozostawieniem bez rozpatrzenia petycji w sprawie będącej już przedmiotem wcześniejszych prac adresata petycji; przyjęto że petycja może zawierać wniosek o utajnienie danych osobowych wnoszącego petycję lub podmiotu w którego imieniu składana jest petycja;

¹ red. R. Balicki i M. Jabłoński, *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji* [w:] Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015 r., s. 13-14.

² *6 lat pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nad petycjami* [w:] Biura Komunikacji Społecznej Działu Petycji i Korespondencji Kancelarii Senatu, Warszawa 2015 r., s. 15-19.

rozszerzono przepis dotyczący obowiązku corocznej sprawozdawczości z rozpatrzonych petycji.

W czasie ponad 6 lat funkcjonowania ustawy o petycjach, do Senatu wniesione zostały petycje obywatelskie zawierające propozycję zmiany przedmiotowej regulacji jedynie w zakresie zwiększenia transparentności procesu petycyjnego, w tym rozszerzenie informacji o petycji zamieszczanej na stronach podmiotu rozpatrującego.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz