

KANCELARIA SENATU
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Prawo petycji
w ustawodawstwie polskim

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-85

WRZESIEŃ 2008

Spis treści

Kazimierz Działocha – Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian.....	1
Wojciech Orłowski – Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji	9
Ryszard Piotrowski – Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie.....	23

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Redakcja:

Jagoda Tracz-Dral

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

prof. dr hab. Kazimierz Działocha
Uniwersytet Wrocławski
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wyższa Szkoła Prawa i Ekonomii
Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian

1. Regulacja prawna petycji w Konstytucji RP (standard konstytucyjny)

Określenie petycji i jej elementów składowych dla potrzeb ustawowej regulacji petycji (w granicach wyznaczonych w art. 63 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) wymaga w pierwszej kolejności zdania sobie sprawy z **charakteru prawa petycji** na gruncie Konstytucji.

a) Prawo petycji należy do kategorii **praw politycznych**, co wynika z umieszczenia go (art. 63) w odpowiednim podrozdziale („Wolności i prawa polityczne”) rozdziału II Konstytucji RP. Jej charakter jako prawa politycznego wynika z tego, że petycje składane są do organów władzy publicznej w interesie publicznym, a gdy są składane do „organizacji i instytucji społecznych winny mieć związek ze zleconymi im zadaniami z zakresu administracji publicznej”. Taki też charakter miały petycje w historii – składane były monarchom lub parlamentowi. Ich polityczna natura wynika także z charakteru motywów, którymi kierował się ustrojodawca wprowadzając prawo petycji do Konstytucji RP. Z prac nad projektem Konstytucji wynika, że petycje (także wnioski i skargi) wraz z prawem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, skargi konstytucyjnej (mającej także swoje własne, odrębne ratio legis) miało zastąpić – i tym samym wypełnić lukę – jaka powstała po odrzuceniu w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) propozycji prawa do partycypacji obywateli w działalności publicznej, o którym traktowały niektóre projekty Konstytucji zgłoszone do Komisji¹.

¹ Np. art. 18 prezydenckiej Karty Praw i Wolności, art. 43 projektu SLD.

b) Prawo petycji jest **publicznym prawem podmiotowym** o charakterze roszczeniowym². Rodzi po stronie adresatów petycji, określonych w art. 63 Konstytucji RP, obowiązek zbadania sprawy („rozpatrzenia”), a więc zajęcia stanowiska i udzielenia odpowiedzi podmiotowi składającemu petycję. Mając aspekt „wolnościowy” prawo petycji musi też zagwarantować temu podmiotowi niestosowanie wobec niego negatywnych konsekwencji („sankcji”, jakiejś „kary”), jeżeli tylko treść petycji nie ma znamiona przestępstwa, np. zniewagi czy zniesławienia³.

Prawo petycji ma znaczenie gwarancyjne wobec wszystkich wolności i praw jednostki. W szczególności gdy zawiodą inne środki prawne ochrony praw, to zawsze pozostaje droga petycji, ewentualnie skargi⁴.

c) Prawo petycji jest **odrębnym** (samoistnym) prawem, różnym od skarg i wniosków pomimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63. Wynika to z określania 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 (Holandii, Belgii, Szwajcarii, RFN, Hiszpanii, Portugalii, Grecji⁵.

Odrębność prawa petycji w stosunku do prawa skargi i wniosku nie została podkreślona wyraźnie. Brakuje określenia treści petycji, podobnie zresztą jak skargi i wniosku. Co jednak ważne – te dwie ostatnie instytucje znalazły swoje bliższe zdefiniowanie (określenie ich przedmiotu jeszcze przed wejściem Konstytucji w życie, bo w ustawie – k.p.a. w art. 227 i 241), natomiast nie doczekało się tego pojęcie prawo petycji, chociaż sama nazwa „petycja” wprowadzona została do k.p.a. po wejściu w życie Konstytucji przy okazji zmiany ustawy⁶. Ten stan rzeczy – zdefiniowanie treści (przedmiotu) skarg i wniosków w sytuacji braku zasadniczo odpowiedniej definicji (przedmiotu) prawa petycji – stwarza dodatkowy powód traktowania petycji jako odrębnej instytucji prawnej. Stawia też przed ustawą wykonawczą do art. 63 Konstytucji RP – o czym niżej – zadanie dookreślenia prawa petycji.

W Konstytucji określone zostały natomiast inne istotne elementy konstrukcji prawa petycji. Są to:

² Por. L. Garlicki, Uwagi do art. 30 Konstytucji RP (w:) *Konstytucja RP. Komentarz* pod red. L. Garlickiego, Wyd. Sejmowe.

³ Por. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003, s. 110.

⁴ Por. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 63 Konstytucji* w powołanym wyżej komentarzu, s. 8 oraz Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 19.

⁵ Por. także B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7 i nast.

a) Określanie podmiotu prawa petycji.

Jest nim m.in. „każdy”, co w terminologii konstytucyjnej, analogicznie do określania podmiotu innych wolności i praw jednostki, oznacza wiele bliżej nieokreślonych podmiotów. W pierwszym rzędzie, w pojęciu tym mieszczą się obywatele polscy, lecz także cudzoziemcy. Próba ograniczenia petycji tylko do obywateli nie powiodła się w KKZN. Zgodnie z przyjętą w prawie konstytucyjną wykładnią, podmiotami petycji są różne społeczne podmioty zbiorowe, niezależnie od posiadania osobowości prawnej, a więc związki zawodowe, związki pracodawców, organizacje społeczno – zawodowe rolników, stowarzyszenia, samorządy społeczne i zawodowe, fundacje, itp. organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Mogą być nimi także mniejszości narodowe i etniczne. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza przyznania praw, podobnych co do rodzaju petycjom, także spółkom z uwagi na ich substrat osobowy i obywatelski⁷. Nie widzę natomiast – inaczej niż powołany autor – podstawy do tego, by z prawa petycji korzystały partie polityczne, mające nieograniczone możliwości, innego niż w formie petycji działania w sferze publicznej.

Przyjmuje się, chociaż nie wynika to wprost z brzmienia przepisów art. 63, że petycje składane są zbiorowo w imieniu uprawnionych podmiotów. Wynika to jednak z treści debaty w KKZN⁸. Zdanie to przeważa także w piśmiennictwie⁹. Konstytucja marcowa rozstrzygała sprawę wprost zezwalając „wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje”¹⁰.

b) Określenie adresatów petycji

Są nimi, zgodnie z art. 63, dwie grupy podmiotów: organy władzy publicznej oraz „organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. W jednym i drugim wypadku chodzi o podmioty działające w sferze władzy publicznej, z tym że te drugie (organizacje i instytucje społeczne) tylko o tyle, o ile prawo przyznało im wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej (wg litery prawa „z zakresu administracji publicznej”).

Pierwsza grupa adresatów petycji została określona możliwie najszerzej. 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 (ogólnopaństwowy, terytorialny, obejmujący wszystkie

⁶ Art. 221.

⁷ Por. W. Sokolewicz, j. w., s. 6.

⁸ Por. Biuletyn KKZN nr X, s. 162, także nr XVI, s. 66.

⁹ Por. W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, (w:) *Wolności i prawa polityczne* pod red. W. Skrzydły, Zakamycze 2002, P. Sarnecki, j. w., s.111, także W. Sokolewicz, jw., s. 4.

¹⁰ Art. 107.

jednostki terytorialnego podziału kraju) oraz bez względu na charakter ich funkcji (prawotwórczych i stanowiących, wykonawczych i sądowniczych). Co do tych ostatnich, należałoby jednak rozważyć czy zasada niezawisłości sędziów da się pogodzić z tego rodzaju wystąpieniami do władz publicznych, jak petycje.

Charakterystycznym dla państw demokratycznych bywają petycje kierowane do parlamentu (Anglia, Francja); z reguły nie są one jednak dzisiaj najważniejszymi ich adresatami.

Druga grupa adresatów w petycji obejmować może nominalnie bardzo szeroki ich krąg gdyby przyjąć taką wykładnię Konstytucji, że idzie tylko o to, żeby petycje były kierowane do organizacji i instytucji społecznych, które wykonują zadania z zakresu władzy (administracji) publicznej¹¹. Właściwsza, bliższa litery Konstytucji RP (formuły „w związku” z wykonywaniem takich zadań), wykładnia nakazywałaby przyjąć, że idzie o możliwość kierowania petycji nie tylko do podmiotów wykonujących zadania zlecone władzy publicznej, ale też tylko w sprawach związanych z wykonywaniem przez nie takich zadań¹². Taka interpretacja zawęzałaby istotnie – i w zgodzie z brzmieniem Konstytucji – zakres drugiej grupy adresatów petycji. Obejmowałyby one tylko sprawy, które rzeczywiście są publiczne (wchodzą w zakres władzy publicznej bez względu na to, kto je wykonuje).

c) Pojęcie petycji a określenie jej przedmiotu

Konstytucja nie zdefiniowała wystarczająco – jak już napisano – pojęcia petycji przez określenie jej **przedmiotu**. Twierdzi się, że jest nim **działalność władzy publicznej**, a że zatem autorzy petycji powinni legitymować się interesem publicznym. Pozwala to też odróżnić petycję od wniosku i skargi (indywidualnej). Jest to pogląd, który jednak trudno pogodzić z Konstytucją. Jej przepisy dają prawo (jednakowo silne) składania petycji nie tylko „w interesie publicznym” lecz także „własnym lub innej osoby za jej zgodą”. Wynika zatem z Konstytucji, że petycje mają charakter „mieszany”, publiczno – prywatny.

W ustawie wykonawczej do Konstytucji (patrz pkt. 3 opinii) należałoby przyjąć, że autorzy petycji – zwłaszcza występując zbiorowo – nie działają tylko z motywów indywidualnych (własnego lub „trzeciej” osoby), lecz mają na względzie także interes publiczny. W przypadku np. obrony wolności i praw jednostki czy żądania ich realizacji prywatny interes byłby jednocześnie interesem publicznym.

¹¹ Tak zdaje się twierdzić J. Lang. *Kilka refleksji na temat prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Juridica XLIII 2003, s. 118.

¹² Por. W. Sokolewicz, jw., s. 7.

Rozwiązaniu powyższych wątpliwości powinno służyć bliższe zdefiniowanie przedmiotu (a tym samym treści) prawa petycji w ustawie wykonawczej do Konstytucji. Należałoby, moim zdaniem, wyjść najpierw od określenia funkcji (celu) petycji, odróżniając je od funkcji wniosków i skargi, dość szczegółowo opisanej w przepisach k.p.a., a następnie w ścisłym z tym związku określić charakter i zakres spraw, których dotyczyć może petycja. Pomocnym w tej mierze może być opis (charakterystyka) celu (funkcji) i przedmiotu petycji w piśmiennictwie z zakresu prawa publicznego, bazujący na przesłankach prawno – porównawczych, wynikających z analizy uregulowania prawnego petycji w państwach demokratycznych¹³.

Konieczne będzie też odrzucenie szerokiej definicji petycji, tożsamej w istocie z pojęciem wniosków do organów władzy publicznej¹⁴. Pójście w kierunku owego rozróżnienia umożliwi art. 63 przez wskazanie interesu publicznego jako wartości chronionej prawem petycji¹⁵, a także pogląd o zbiorowym charakterze petycji, przeciwstawny indywidualnej skardze i wnioskowi.

d) Ograniczenia petycji

Art. 63 Konstytucji RP nie zawiera **ograniczeń prawa petycji**. Podlega ono jednak generalnym zasadom ograniczenia praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Mają one zastosowanie zawsze wtedy, gdy tylko jakiś przepis Konstytucji nie zawiera – tak jak tutaj – osobnych klauzul ograniczających wolność lub prawo którego dotyczy. Dyskusyjne w świetle debaty w KKZN jest – jak wspomniano – ograniczenie prawa petycji tylko do obywateli, a pozbawienie tego prawa cudzoziemców, na co zezwala jednak art. 37 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ma natomiast w tym przepisie podstawy do odmowy prawa petycji zbiorowych obywatelom polskim pełniącym służbę wojskową lub zastępczą (jak w RFN), czy tylko służbę wojskową (jak w Hiszpanii).

2. Prawo petycji w obowiązującym prawie ustawowym i innych aktach normatywnych

W obowiązującym prawie ustawowym i innych aktach normatywnych prawo petycji nie posiada dotąd – jak wiem – żadnych regulacji z wyjątkiem art. 221 k.p.a., o którym napisano wyżej. 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

¹³ Np. w cyt. pracy B. Banaszaka, s. 7-8, w pracy *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, s. 118-119.

¹⁴ W. Orłowski w cyt. pracy, s. 159 przyjmuje, że „nie istnieje ... rozróżnienie jeżeli chodzi o przedmiot wniosku i petycji”.

odniesienia ich do charakteru petycji, wcześniej kodeksowi nie znanych, a dotyczących instytucji skarg i wniosków. O petycjach nie ma też mowy w art. 226 k.p.a., zawierającym upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania w drodze rozporządzenia, przepisów o organizacji przyjmowania i rozpatrywania wniosków, pomimo że w art. 221 Konstytucji przyjęto m.in. że konstytucyjne prawo petycji będzie „realizowane na zasadach określonych przepisami niniejszego działu” (dział VIII). A więc bez jakiegokolwiek rozeznania specyfiki petycji i problemów z tym związanych. W konsekwencji, o petycjach nie traktują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁶, ani też nieobowiązującej już uchwały Rady Ministrów z dnia 13.10.1960 r. w sprawie organizacji i przyjmowania, rozpatrywania i zapatrywania skarg i wniosków¹⁷.

Ten stan rzeczy w prawie wyjaśniają dzieje nieudanej próby ustawowego uregulowania zagadnień związanych z wykonywaniem prawa petycji. W październiku 1999 r. próbę taką podjął w Rząd, zgłaszając do Sejmu odpowiedni projekt ustawy o zmianie k.p.a.. W marcu 2000 r. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych odniosła się do tego projektu negatywnie. Przyjęła bezpodstawnie, że obowiązujące przepisy k.p.a. o skargach i wnioskach nie są sprzeczne z Konstytucją i nie ma powodu ich teraz zmieniać; można będzie to uczynić opracowując nowy Kodeks.

3. Potrzeba i kierunki zmian aktualnego stanu prawnego w celu dostosowania prawa do standardu konstytucyjnego

Potrzeba zmian aktualnego stanu prawnego w sprawie petycji – a w istocie brak prawa – jest moim zdaniem oczywista. Jest wysoce wątpliwe, czy art. 63 można stosować bezpośrednio bez osobnej, dostosowanej do niego ustawy, skoro Konstytucja się jej domaga. Obowiązujące przepisy k.p.a. i inne, standardom nie czynią zadość, bo nie są dostosowane do innej niż skargi i wnioski natury instytucji petycji. Nie dziwiłbym się gdyby przy najbliższej nadarzającej się okazji zostały w tej części zaskarżone do TK.

Pierwszym obowiązkiem w zakresie dostosowania przepisów prawa petycji do standardów konstytucyjnych, obowiązkiem nałożonym na ustawodawcę *expresis verbis* w art. 63 ust. 2, jest wydanie ustawy określającej „tryb rozpatrywania” petycji. Formuła ta zawęży nadmiernie materię ustawy, sprowadzając ją – wg dosłownego brzmienia do kwestii proceduralnych – „rozpatrzenia” petycji, a także, co się z tym wiąże udzielenia odpowiedzi na

¹⁵ Por. J. Lang, j.w., s. 117.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r., nr 5, poz. 46.

¹⁷ M.P. z 1960 r., nr 80, poz. 367.

petycję¹⁸. Wynika to *implicite* z rozumienia prawa petycji przez ustrojodawcę jako nakładającego na adresatów petycji co najmniej taki obowiązek¹⁹.

Wydanie powyższej ustawy nie rozwiązuje bynajmniej sprawy uregulowania innych materii wymagających regulacji w wykonaniu Konstytucji RP, a wynikających z analizy przepisów art. 63 Konstytucji. Zaliczyć należałoby do nich, moim zdaniem, w szczególności doprecyzowanie celu (funkcji) i przedmiotu petycji, dookreślenie adresatów petycji, przesłanki petycji podjętej w interesie osoby trzeciej przez określenie formy „zgody” udzielonej przez nią na petycję, zakresu wystąpień do władz w środkach masowego przekazu jako należących do petycji, formy przedkładania petycji (pisemna, ustna), określenie skutecznych środków ochrony prawa petycji przed praktykami dyskryminacji inicjatorów (autorów) petycji, i innych.

Wydanie tego rodzaju ustawy ustrojowej nie byłoby w żadnej mierze niezgodne z Konstytucją, w szczególności dlatego, że w art. 63 ust. 2 zapowiada się wydanie jednej ustawy w określonej w tym przepisie materii. Wiele zasad i norm Konstytucji doczekało się wydania kilka ustaw służących ich realizacji, niezależnie od tego, że Konstytucja odsyłała do ustawy („a nie ustaw”), jak np. w art. 61 ust. 4.

Proponowana tutaj ustawa, a także ta, która wydana będzie na podstawie cytowanego przepisu art. 63 ust. 2 Konstytucji nie wyczerpie z pewnością wszystkich kwestii związanych z prawem petycji, przede wszystkim organizacyjno – proceduralnych. Dlatego ustawy będą musiały zawierać upoważnienie do wydania potrzebnych rozporządzeń (rozporządzenia), które przejmą (przejmie) i inaczej (bo w następstwie uznania konstytucyjnej odmierności petycji) ureguluje materie wspomnianego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8.01.2002 r.; oczywiście tylko te, które dotyczyć będą organizacji przyjmowania i rozpatrywania petycji (z wyłączeniem skarg i wniosków). Rozporządzenie może być tutaj jedyną formą wydania przepisów wykonawczych do ustawy. Nie może być to akt prawa wewnętrznie obowiązującego wydany wg zasad określonych dla tego rodzaju aktów w art. 93 Konstytucji RP, np. uchwałą Rady Ministrów, co miało miejsce w starym porządku konstytucyjnym. Wydanie rozporządzenia nie wyklucza oczywiście uregulowania tego typu spraw z zakresu organizacyjnego podporządkowania jednostek mieszczących się w strukturze organów zajmujących się sprawami petycji.

¹⁸ Por. W. Sokolewicz, j.w., s. 10.

¹⁹ Por. dyskusję w KKZN, Biuletyn nr X i nr XI.

4. Zasadność utworzenia, podstawy prawne i zakres działania senackiej Komisji do spraw petycji

Utworzenie osobnej komisji parlamentarnej do spraw petycji jest w pełni uzasadnione nie tylko tym, że parlament należy do organów władzy publicznej, lecz także dlatego, że w prawie państw demokratycznych jest on najczęściej, a czasami – jak napisałem – jedynym adresatem petycji. Komisje do spraw petycji w parlamentach dwuizbowych istnieją w obydwóch izbach bądź tylko jednej, jak w Bundestagu RFN (nie Bundesracie z powodu specyfiki charakteru tej izby). Skład ich, zadania, tryb postępowania regulują na ogół przepisy regulaminowe (izby ewentualnie osobne regulaminy komisji). Niezależnie od tego, mają z reguły podstawę w ustawie o petycjach, a niekiedy – tak jak w art. 45c Konstytucji RFN – podstawę prawną także w Konstytucji²⁰.

Jest sprawą do dyskusji czy w Polsce komisja do spraw petycji powinna być w obydwóch izbach czy tylko w Senacie. Więcej argumentów przemawia, moim zdaniem za tym, by komisja taka istniała tylko w Senacie. Powierzenie spraw petycji temu organowi wymagałoby jednak takiego ukształtowania jej zadań, by nie miały one charakteru kontrolnego, a to z uwagi na art. 95 ust. 2 Konstytucji.

Zakres działania komisji do spraw petycji jest sprawą dyskusji. Wstępnie można przyjąć, że nie powinien się on ograniczać tylko do przyjmowania i rozpatrywania petycji wpływających do izby – bo to musi czynić każdy adresat petycji – lecz obejmować całość spraw związanych z funkcjonowaniem instytucji petycji (stosowania prawa petycji). Sprowadzałyby się one do działań analitycznych w tym zakresie nad praktykę petycji, przedstawiania dorocznych raportów na jej temat (analogicznie do sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich) oraz formułowania niewiążących zaleceń. Debata nad sprawozdaniami nie mogłaby przeradzać się w kontrolę nad administracją rządową.

Podstawa prawna powołania Komisji i zakresu jej zadań powinna znajdować się w ustawie, może to być ustawa wydana w wykonaniu art. 63 ust. 2 Konstytucji. Cała bowiem ta materia zmieści się z powodzeniem w klauzuli tego przepisu mówiąca o „trybie rozpatrywania petycji”. Organizacja, tryb pracy komisji, relacje z innymi komisjami byłyby materia Regulumu Senatu. Potrzebne jest przeanalizowanie dla potrzeb regulacji całej materii, związanej ze statusem i działalnością komisji, źródeł prawa i piśmiennictwa innych państw.

Wrocław, 2 września 2008 r.

²⁰ Por. *Parlament Republik Federalnej Niemiec*. Red. J. Isensee, P. Kitchof, Wyd. Sejmowe 1995, s. 174-175.

dr Wojciech Orłowski
Adiunkt w Katedrze Prawa
Konstytucyjnego UMCS

Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji

Na początku należy zauważyć, że zainteresowanie zapisaną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej instytucją petycji nastąpiło po dziesięcioletnim okresie jej obowiązywania i po akcesji Polski do Wspólnot Europejskich. Symptomatyczne jest również to, że jednym z promotorów nowych uregulowań w tej sprawie jest osoba polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich²¹. Wszystko to skłania mnie do wniosku, iż jest to doskonały przykład zjawiska określanego w nauce jako *europaizacja prawa konstytucyjnego*, czyli wpływu rozwiązań prawa wspólnotowego na regulacje prawno-konstytucyjne.

Najczęściej wpływ ten zaobserwować można w odniesieniu do miejsca prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym i trybu ratyfikacji umów międzynarodowych. Wpływ ten zaobserwować można również odnośnie kompetencji i trybu funkcjonowania organów władzy publicznej, a czasem nawet przy podejmowaniu decyzji o powołaniu określonego organu²².

1. Geneza i treść rozwiązań prawa do petycji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Prawo składania skarg i wniosków przewidywało większość projektów złożonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego²³. W początkowym tekście projektu

²¹ Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 20.03.2008 r. do Prezesa Rady Ministrów. Z treści tego wystąpienia wyraźnie wynika, że również dla Rzecznika Praw Obywatelskich głównym adresatem petycji, skarg i wniosków są organy administracji publicznej, gdyż rzecznik zwrócił się do premiera jako organu zwierzchniego nadzoru nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do organów administracji publicznej (art. 257 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego). W odpowiedzi na wskazane pismo Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził w piśmie z dnia 12 maja 2008 r., iż w jego ocenie „zasadnym wydaje się rozważenie kwestii szczegółowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji w Kodeksie postępowania administracyjnego, analogicznie jak to uczyniono w sprawie skarg i wniosków, w związku z czym, podjęto w Ministerstwie stosowne działania”.

²² Przykładem takim może być np. instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich. Powołanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stworzonej przez niego „sieci” rzeczników krajowych, zaowocowało powołaniem podobnych instytucji w państwach członkowskich i kandydujących do Unii Europejskiej takich jak Luksemburg, Bułgaria czy Chorwacja.

²³ Przewidywał ją projekt SLD, projekt Senatu I kadencji, projekt wniesiony przez Unię Demokratyczną, projekt wniesiony z inicjatywy PSL i UP, a także projekt zgłoszony z inicjatywy PC oraz projekt obywatelski „Solidarność”. Prawa do petycji i wnoszenia skarg nie przewidywał projekt zgłoszony przez KPN i Prezydenta RP. Ostatni z projektów nie regulował zagadnień prawa i wolności obywatelskich, przewidując, jak wskazano w

Konstytucji proponowano, by przepis ten stanowił, iż *każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej, które są obowiązane je rozpatrzyć*. Podkreślano przy tym, że natura tego prawa wskazuje na to, iż nie powinno być ono sformalizowane. Chodziło zatem, by składanie wniosków i petycji było możliwe w każdej dostępnej formie. Dlatego też, co jest istotne z punktu widzenia niniejszych uwag, nie określono ani przesłanek, ani warunków lub przedmiotu takich wniosków. Zamiarem twórców Konstytucji było również to, by można było je składać we wszystkich sprawach i w dowolnej formie.

Na określenie w projekcie *prawa do petycji* wpłynęły zarówno wcześniejsza tradycja uregulowań Konstytucji marcowej jak i chęć uniknięcia określenia „skargi i wnioski” znanego z Konstytucji z 1952 r.²⁴. Rozróżnienie zaś prawa do petycji i prawa do składania wniosków wynikało z przekonania, iż *petycje to wniosek grupowy, tzn. w sytuacji gdy grupa obywateli domaga się czegoś od organów władzy, zaś wnioskiem są działania podejmowane indywidualnie*. W przyjętym pierwotnie projekcie przez Komisję Konstytucyjną przepis ten otrzymał brzmienie: *Każdy może składać petycje, wnioski i skargi w interesie 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*²⁵.

W ostatecznie przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucji prawo do składania petycji, skarg i wniosków uregulowane zostało w art. 63. Przepis ten przyjęty został w części rozdziału poświęconej określeniu wolności i praw politycznych, co dodatkowo podkreśla wysoką rangę, jaką przypisywali temu prawu twórcy Konstytucji. W zamiarach ustawodawcy takie umiejscowienie powszechnego prawa petycji ma podkreślać, iż powinno być ono raczej *wykonywane w interesie publicznym*. To właśnie decyduje, iż należy traktować je jako prawo polityczne²⁶. Wypada też podkreślić szeroko określony charakter prawa do petycji w Konstytucji RP. Pomimo zaliczenia go do wolności i praw politycznych przysługuje

uzasadnieniu, że częścią porządku konstytucyjnego stanie się zgłoszona wcześniej przez głowę państwa Karta Praw i Wolności, którą przewidywał jednak projekt. Wskazany projekt również przewidywał prawo do składania petycji.

²⁴ Szerzej problematykę tę przedstawiłem w opracowaniu: W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg* [w:] *Wolności i prawa polityczne*, pod red. W. Skrzydły, Kraków 2002.

²⁵ Inną redakcję omawianego przepisu zaproponowała grupa ekspertów podkomisji redakcyjnej, opiniująca wstępny projekt Konstytucji. Ostateczną redakcję wspomniany przepis otrzymał w trakcie XXXIX posiedzenia komisji, po uwzględnieniu wniosku o możliwości wnoszenia petycji i wniosków w interesie publicznym.

²⁶ W toku prac nad wspomnianą instytucją zgłaszano propozycje jej uściślenia poprzez przyznanie możliwości składania petycji jedynie obywatelom.

ono nie tylko obywatelom polskim. Nie podlega ono również ograniczeniom, nawet w okresie trwania stanu wojennego i wyjątkowego²⁷.

Pomimo tego Konstytucja traktuje prawo składania petycji, skarg i wniosków jako prawo o charakterze mieszanym. Ustawa zasadnicza stanowi bowiem w art. 63, 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*.

Z analizy przepisu art. 63 wynika, że głównym adresatem petycji, wniosków i skarg miały być organy administracji rządowej i samorządowej. Wyraźnie wskazuje na to ostatnia część cytowanego przepisu, dająca możliwość składania petycji również do *organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi w zakresie administracji publicznej*.

Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego potwierdza, że nie do wszystkich organów władzy publicznej przysługuje możliwość złożenia petycji. W swoim wyroku P 19/03 Trybunał Konstytucyjny określił ograniczenia prawa do petycji, stwierdzając iż (...) *określone w art. 63 Konstytucji tzw. prawo petycji (...) nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych*²⁸.

Pomimo braku uszczegółowienia, z powodów określonych wcześniej, dość powszechnie uznaje się że *petycja tym się różni od skarg i wniosków, że jest zawsze autorstwa zbiorowego - jest składana w imieniu grupy obywateli, oraz, że zawiera m.in. żądanie określonego działania władzy*²⁹. Może też ona w swej treści odpowiadać charakterystyce *prawnomaterialnej zarówno wniosku jak i skargi*³⁰. Osobiście jednak uważam, że z uwagi na tradycje ustrojowe innych państw, petycje należy traktować raczej jako instytucję bliższą wnioskowi.

Można więc założyć, co zresztą potwierdza sama redakcja pytań do niniejszej analizy, iż do Sejmu i Senatu możliwe jest składanie głównie petycji. Świadczy o tym również analiza

²⁷ Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Należy również przyjąć, że wspomniana regulacja art. 63 jest przepisem ogólnym w stosunku do postanowień wymienionych wcześniej regulacji art. 79 i 80 Konstytucji RP.

²⁸ Jak wskazał dalej w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny „wzorzec wyraźnie wskazuje, że określone w nim prawo dotyczy petycji, wniosków i skarg danych do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.

²⁹ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63, s. 4* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. IV, Warszawa 2005.

³⁰ Tamże.

innych wielu systemów parlamentarnych, gdzie reguluje się możliwość składania jedynie petycji.

Chociaż z formalnego punktu widzenia regulacje dotyczące art. 63 Konstytucji nie uległy zmianie, warto zwrócić uwagę, że zmienił się kontekst ich obowiązywania. Akcesja Polski do Wspólnot Europejskich i uznanie obowiązywania prawa wspólnotowego w polskim obszarze prawnym, czyni wspomniane pytanie nie tylko zasadnym w kontekście do dostosowania do standardu konstytucyjnego ale również do regulacji „konstytucji europejskiej”, jaką stanowią regulacje traktatowe. Szczególnie dlatego, iż w działalności Wspólnot, a szczególnie Parlamentu Europejskiego instytucja ta zajmuje poczesne miejsce³¹.

Instytucja petycji przeszła w regulacjach wspólnotowych znaczącą ewolucję. Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht; prawo to nie miało (umocowania) zaczepienia w przepisach traktatowych, lecz wynikało z regulacji regulaminu Parlamentu Europejskiego³². W chwili obecnej podstawę traktatową stanowi art. 21 zd. 1 TWE przewidujący, iż każdy obywatel UE ma prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego na zasadach wskazanych w art. 194. Wspomniany przepis przewiduje, iż *wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio*³³.

Po przyjęciu Traktatu z Lizbony wspomniane powyżej przepisy staną się odpowiednio artykułem 24 i artykułem 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Oba przepisy prawne w zakresie omawianej instytucji pozostają w niezmienionej treści³⁴. Art. 227 Traktatu

³¹ Charakteryzując instytucję *petycji* w prawie wspólnotowym prof. A. Wyrozumska wskazują, iż są one *ważnym, bezpośrednim środkiem nawiązywania kontaktów między obywatelem UE a organem wspólnotowym, pozwalającym jednostce także na lepsze poznanie roli i sposobów działania instytucji europejskich. Dla Parlamentu Europejskiego petycje stanowią istotne źródło informacji o faktycznym wpływie aktywności Wspólnot Europejskich i państw członkowskich na sytuację jednostek i mogą często stać się impulsem dla podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania naruszeniom praw obywateli*, A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia materialne i polityki*, J. Barcz (red.), wyd. II, Warszawa 2006, s. 362-363.

³² Por. art. 128-130 Regulaminu PE. Wspomnieć również można, iż analogiczne postanowienia zawierały natomiast art. 107c TEWEA oraz art. 20 TEWWiS.

³³ Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht były nim art. J 11 (obecny art. 21) oraz art. 138d (art. 194 TWE według numeracji wprowadzonej przez Traktat Amsterdamski). Projekt niezrealizowanego Traktatu Konstytucja dla Europy (art. III-334) przewidywał niewielką zmianę redakcyjną polegającą na tym, iż określenie *w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty* zastąpiono wyrażeniem *w sprawach objętych zakresem działalności Unii*.

³⁴ Wspomnieć jednak wypada, iż do art. 24 dodano nowy akapit w brzmieniu: *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia przez obywateli inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 8b Traktatu o Unii Europejskiej, w tym minimalnej liczby Państw Członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą*.

o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowi, iż *Wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio.*

Ponadto w Karcie Praw Podstawowych, o której stanowi według Traktatu z Lizbony art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej³⁵, omawiana instytucja znajduje miejsce w art. 44. Przepis ten stanowi, iż *Obywatelki i obywatele Unii, jak i każda osoba fizyczna lub prawna, z miejscem, zamieszkania lub statutową siedzibą w państwie członkowskim, mają prawo do składania petycji w Parlamencie Europejskim.* Przywoływana regulacja, podobnie jak art. 194 TWE, rozszerza prawo składania petycji na osoby nie posiadające obywatelstwa Unii Europejskiej. Z regulacji tej jasno wynika, że chociaż nie jest ona adresowana wyłącznie do obywateli Unii Europejskiej, to głównie oni są podmiotami, do których to prawo jest skierowane. Potwierdza to również analiza przepisów regulaminu PE, z której wynika, iż parlament nie jest prawnie zobowiązany do podjęcia petycji pochodzącej od nie obywateli Unii.

W obecnym i projektowanym stanie prawnym, prawo petycji, podobnie jak to ma miejsce w polskiej Konstytucji, nie jest wyłącznym prawem obywateli, ale przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w państwie członkowskim. Wzmocnieniem uprawnień obywateli Unii Europejskiej jest to, iż korzystanie z prawa do petycji nie jest uzależnione od zamieszkiwania na terytorium państw członkowskich Wspólnot Europejskich.

Istotną różnicą, wynikającą na przyszłość z wejścia w życie Traktatu Reformującego, jest rezygnacja w dotychczasowych trzech filarów Unii Europejskiej. Tym samym rola petycji wzrośnie, gdyż możliwe będzie jej złożenie nie tylko w zakresie spraw należących do Wspólnoty Europejskiej, lecz również szerszych, nowych, kompetencji Unii Europejskiej. Przesłanką dopuszczalności petycji pozostanie również wymóg, aby problem będący przedmiotem petycji bezpośrednio dotyczył osoby składającej.

W prawie wspólnotowym przyjmuje się, iż petycja może mieć formę skargi lub wniosku i może dotyczyć spraw leżących w interesie publicznym lub prywatnym. Może ona zawierać indywidualny wniosek, skargę lub komentarz dotyczący stosowania wspólnotowego prawa, lub też wezwanie Parlamentu Europejskiego do przyjęcia stanowiska w danej sprawie.

Petycje te umożliwiają Parlamentowi Europejskiemu zwrócenie uwagi na wszelkie przypadki naruszenia praw obywateli Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, władze lokalne lub instytucję. Szczegółowy tryb składania i rozpatrywania petycji przewiduje *Tytuł VIII Regulaminu Parlamentu Europejskiego*³⁶, *Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich*³⁷ oraz *Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiająca przepisy wykonawcze*³⁸.

Biorąc pod uwagę powyższe uważam, że projektowane polskie rozwiązania prawne powinny, w zakresie w jakim jest to najbardziej możliwe, nawiązywać w pierwszym rzędzie do rozwiązań obowiązujących we Wspólnotach Europejskich, godząc je z dotychczasową rodzimą tradycją ustrojową.

Dodatkowym uzasadnieniem dla podjęcia tego typu działań jest stworzenie procedury dającej możliwość przekazywania petycji przez Komisje Parlamentu Europejskiego właściwym organom³⁹. Nie można również nie docenić znaczenia tej instytucji w zakresie budowy społeczeństwa obywatelskiego i aktywności społecznej.

2. Konkretyzacja prawa petycji w przepisach ustawowych i innych aktach normatywnych

Konstytucja RP stanowi, że *tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg ma określić ustawa*. Dodanie wspomnianej zapowiedzi wynikało z troski o to, by tryb ich rozpatrywania stanowił gwarancję, iż zostaną one rzetelnie rozpatrzone i uwzględnione. Warto jeszcze raz podkreślić, iż twórcom Konstytucji nie chodziło o materialną stronę regulacji samego prawa do petycji. Przeciwnie, niedookreśloność omawianej instytucji prawnej, miała ułatwić składanie wniosków i petycji w każdej dostępnej formie.

W chwili obecnej nie można stwierdzić, że zapowiedź ta została w pełni zrealizowana. Jedynym przepisem prawnym, który wyraźnie się doń odwołuje jest art. 221 Kodeksu

³⁵ Art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, iż *Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty*.

³⁶ Szczegółowy tryb składania i rozpatrywania petycji przewiduje *Tytuł VIII: Petycje – złożony z trzech merytorycznych przepisów*. Są to art. 191 (prawo do składania petycji) art. 192 (rozpatrywanie petycji) i art. 193 (jawność petycji).

³⁷ Przyjęta przez Parlament Europejski dnia 9 marca 1994 r. (Dz.U. L 113 z 04.05.1994, str. 15), zmieniona jego decyzją z dnia 14 marca 2002 r. (Dz.U. L 92 z 09.04.2002, str. 13) uchylającą art. 12 i 16.

³⁸ Przyjęta dnia 8 lipca 2002 r. i zmieniona decyzją Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 kwietnia 2004 r.

³⁹ Komisja pozostawiając petycję bez dalszego biegu może zgodnie z art. 191 ust. 7 Regulaminu PE *doradzić autorowi petycji, aby zwrócił się do właściwych organów danego państwa członkowskiego*.

postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że w przeszłości nie podejmowano w tym zakresie określonych działań⁴⁰.

Wspomniany art. 221 k.p.a. stanowi, iż zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu. Zgodnie też z jego postanowieniami petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Wspomniana ustawa stanowi ponadto, iż petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. W następnych jednak artykułach konsekwentnie używa się już tylko dwóch terminów: wniosek i skarga.

Należy zatem wnosić, że wspomniana regulacja traktuje petycję jako szczególną formę wniosków. Uwzględniając zatem przedstawioną wcześniej wykładnię historyczną, za petycję należy uznać wniosek złożony przez grupę osób w interesie publicznym lub indywidualnym. Podsumowując, można stwierdzić, że do rozpatrywania petycji stosować należy obecnie posiłkowo procedurę zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego. Opisana procedura nie dotyczy petycji składanych do Sejmu i Senatu, gdyż stosowanie do tych organów postanowień kodeksu postępowania administracyjnego zostało wyłączone.

Warto jednak wspomnieć, że od czasu nowelizacji przepisów k.p.a. uchwalono regulację prawną, która pośrednio wpływa na procedurę rozpatrywania petycji. Jest nią ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W mojej ocenie, składanie petycji w sprawie projektów aktów normatywnych będących przedmiotem prac Rady Ministrów, Sejmu lub Senatu, wyczerpuje definicję działalności

⁴⁰ W cytowanym wcześniej piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazano, iż *problematyka trybu rozpatrywania petycji była już przedmiotem prac legislacyjnych, zmierzających do uregulowania powyższego zagadnienia w kpa. W 1999 roku Rada Ministrów przygotowała i przedstawiła Sejmowi RP projekt nowelizacji kpa w rzeczonym zakresie, który został skierowany do Sejmu w dniu 14 października 1999 roku. W dniu 3 grudnia 1999 roku skierowano projekt do prac w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmiany w kodyfikacjach. Zebrał on jednak niezbyt przychylne opinie ze strony ekspertów Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Poza kwestiami szczegółowymi główne zarzuty dotyczyły faktu przygotowania nowelizacji całego działu VIII kpa, podczas gdy merytoryczne zmiany dotyczyły jedynie części przepisów, a przede wszystkim faktu nieprecyzyjnego i nieodpowiadającego postanowieniom art. 63 Konstytucji RP określenia przedmiotu petycji. Sformułowanie, iż „przedmiotem petycji mogą być w szczególności sprawy określone dla skarg i wniosków, jeśli dotyczą zagadnień życia zbiorowego” zawiera bowiem w sobie określenie „zagadnienia życia zbiorowego”, które zdaniem ekspertów „nie jest ani dostatecznie ostre, ani zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, ani też łatwe do oddzielenia od interesu publicznego, w którym to interesie m.in. mogą być składane petycje, skargi i wnioski”. W konsekwencji Komisja Nadzwyczajna na posiedzeniu w dniu 6 września 2000 roku rekomendowała Sejmowi RP odrzucenie projektu ustawy, w następstwie czego projekt został z dniem 23 listopada 2000 roku wycofany z Sejmu przez Radę Ministrów.*

lobbingowej zawartą w art. 2 ust. 1 wzmiankowanej ustawy. Zgodnie z jej postanowieniami *działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa*⁴¹. Użycie określenia *każde* nie pozostawia wątpliwości, iż w rozumieniu ustawy, działalnością lobbingową jest złożenie petycji o ile jej treść dotyczy *procesu stanowienia prawa*⁴². I dodatkowo nie jest jasne, od jakiego momentu należy mówić o *procesie stanowienia prawa*⁴³. Ponadto z chwilą umieszczenia projektu w Biuletynie udostępnieniu w nim podlegają **wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem**.

Niemniej wypada stwierdzić, iż regulacje te powinny uwzględniać zarówno treść art. 63, jak również art. 10, art. 95 oraz art. 112 ustawy zasadniczej.

3. Potrzeba i kierunki zmian aktualnego stanu prawnego w celu dostosowania prawa do standardu konstytucyjnego.

Powracając do zasadniczego pytania, będącego tematem ekspertyzy uważam, że **nie jest konieczne uchwalanie osobnej ustawy** określającej tryb rozpatrzenia petycji, a wystarczą jedynie zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego. Z punktu widzenia Konstytucji prawo występowania z petycjami w odniesieniu do władzy ustawodawczej wynika bezpośrednio z art. 63 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ustawy zasadniczej *przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej*. Z punktu

⁴¹ Wprawdzie podczas 14 posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej z 02.03.2005 Biuletyn nr: 4257/IV Dyrektor Departamentu Prawnego MSWiA wyraził pogląd iż *wypowiadanie się przez indywidualnych ludzi korzystających z konstytucyjnego prawa do petycji nie może być działalnością lobbingową*, gdyż „*jest realizowaniem konstytucyjnego prawa do zgłaszania petycji czy wniosków*”, a ponadto „*nie jest to działalność lobbingowa, ponieważ nie "podpada" chociażby pod art. 8, gdzie wskazujemy na jakiej podstawie może być ona wykonywana*”. Stwierdził on ponadto, że *to, co jest działalnością lobbingową trzeba oceniać w kontekście całości tej ustawy, a nie tylko jednego artykułu - w tym przypadku art. 6 który moim zdaniem jest potrzebny i nie zagraża "podciąganiem" pod tę działalność czynności, działań osób indywidualnych, które są realizacją ich konstytucyjnego prawa do wyrażania swoich poglądów czy zgłaszania wniosków i petycji*. W późniejszym etapie prac nad projektem ustawy podczas 19 posiedzenia Komisji w dniu 04.05.2005, Biuletyn 4521/IV, w trakcie dyskusji stwierdzono, iż *przeważał pogląd, że „działalnością lobbingową nazywamy wszystko, każdy wpływ, a więc również petycje, wnioski obywateli, którzy są wysłuchiwanie w posiedzeniu otwartym Sejmu. (...) Teraz okazuje się, że wszelkiego rodzaju działania, czyli również skargi, petycje i wnioski, to jest lobbing i że ten lobbing może być tylko i wyłącznie uprawiany za pośrednictwem publicznego wysłuchania”*. Przewidywano również, że *jedyną dopuszczalną formą będzie publiczne wysłuchanie. Publiczne wysłuchanie jest jedną z instytucjonalnych gwarancji uzyskiwania wpływu, przez każdego, na projekt. Czyli osoba fizyczna, która chce złożyć petycję, wniosek, też podlega konieczności rejestracji zgodnie z przepisami ustawy*.

⁴² Wykreślenie art. 4 projektu przewidującego, iż petycje nie zalicza się do lobbingu nastąpiło podczas 13 posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej w dniu 16.02.2005 - na skutek sugestii posłów, wskazujących na potrzebę szerszego uznania działalności lobbingowej.

⁴³ Z punktu widzenia Konstytucji proces uchwalenia ustaw rozpoczyna się wraz ze skorzystaniem przez uprawniony podmiot z prawa inicjatywy ustawodawczej. Rozwiązania omawianej ustawy przewidują natomiast, że z chwilą *udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programu prac rządu (...) albo (...) z chwilą*

widzenia prawa materialnego nie istnieje bezwzględna potrzeba uściślenia tego prawa, na co wskazuje również przytoczona wcześniej wykładnia historyczna.

W odniesieniu do parlamentu, uważam, że problematyka ta powinna być rozwiązana w oparciu o regulacje regulaminowe. Mieści się ona bowiem w pojęciu autonomii parlamentu. Należy również wykorzystać także istniejącą praktykę i rozwiązania ustawowe. Nie jest bowiem tak, że rozpatrywanie petycji rozpocznie się wraz z powołaniem stosownej procedury. Przeciwnie, życie polityczne wskazuje, że są one składane i teraz, ale nie są one obecnie definiowane jako „petycje”. Swoje postulaty zwyczajowo wręczają Marszałkowi Sejmu i Senatu demonstranci protestujący przed budynkami parlamentu, wyborcy występujący z wnioskami składanymi na ręce senatora w trybie art. 21 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, i wreszcie senatorowie wygłaszający w imieniu swoich wyborców oświadczenia senatorskie⁴⁴. Wydaje się wskazane, aby nie tworzyć nowych instytucji a raczej „wpisać” to w istniejącą praktykę ustrojową.

Mając na uwadze pozycję ustrojową Senatu, a zwłaszcza brak jego kompetencji w zakresie funkcji kontrolnej wobec Rady Ministrów, jestem zdania, że należy zgłoszone propozycje powiązać z istniejącymi dotychczas regulacjami prawnymi⁴⁵.

Wydaje się jednak, że zmian wymagają przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Możliwe jest przyjęcie rozwiązania, że *nie stanowi działalności lobbingsowej składanie petycji, wniosków i skarg* lub przyjęcie rozwiązania, iż *w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszcza się również dokumenty dotyczące składanych petycji, wniosków i skarg, o ile dotyczą one materii regulowanej przez projekt*. W ten sposób uniknie się ograniczeń w składaniu petycji, poprzez nakładanie na wnioskodawców obowiązków wynikających, ze zgłoszenia swojego zainteresowania projektem. Tym bardziej, że prawo występowania z petycjami nie jest ograniczone konstytucyjnie, zaś art. 54 mówi wręcz o „wolności” wyrażania poglądów.

udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia (art. 7).

⁴⁴ Pomimo braku omawianej procedury dorobek Senatu w tym zakresie jest również znaczący. Mam tu na myśli, sięgając I kadencji Senatu tradycję funkcjonowania Komisji Praw Człowieka i Praworządności, której działalność w pierwszych latach była wsparta przez Biuro Interwencji (Kancelarii) Senatu.

⁴⁵ Mam tu na myśli zwłaszcza art. 2 ust. 2 z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz § 18a, 48-48a Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.

4. Zasadność utworzenia, podstawy prawne i zakres działania senackiej komisji ds. petycji.

4.1. Zasadność utworzenia

Osobiście jestem zdania, że ewentualna realizacja przynieść może Senatowi istotne korzyści. Po pierwsze dodatkowo legitymizują potrzebę istnienia Senatu. Ustalenie szczegółowego trybu rozpatrywania petycji właśnie w Senacie, wpisuje się znakomicie w realizację koncepcji Senatu jako izby refleksji ustawodawczej. Można wręcz powiedzieć, że po wprowadzeniu do Regulaminu Senatu Działu IXa, dotyczącego trybu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie specjalnej procedury rozpatrywania petycji stanowi następny istotny krok w kierunku kształtowania się odrębności funkcji obu izb. Jest to również ważne z uwagi na posiadanie przez Senat prawa inicjatywy ustawodawczej. Jak wiadomo petycja w prawie parlamentarnym, szczególnie w tradycji anglosaskiej, powiązana jest z prawem inicjatywy ustawodawczej.

Powołanie trybu rozpatrywania petycji, przyczynić się może do zwiększenia nie tylko liczby ale i społecznej rangi inicjatyw ustawodawczych Senatu. Petycje mogą stać się doskonałą inspiracją ustawową do podjęcia przez Senat określonego problemu. Nie sposób nie zauważyć, że przyczyni się to do ściślejszych związków izby z aktywną częścią społeczeństwa zrzeszoną w organizacjach pozarządowych.

4.2. Podstawa prawna

Przy powoływaniu stosownych przepisów, o czym już wspomniano, trzeba mieć świadomość ograniczeń wynikających z pozostałych regulacji konstytucyjnych takich jak regulacja art. 10, a zwłaszcza zaś art. 95 ust. 2 Konstytucji. Tym samym omawiana procedura nie powinna dotyczyć realizacji funkcji kontrolnych, zarezerwowanych w Konstytucji jedynie dla Sejmu. Dlatego też procedura senacka dotyczyć powinna podstawowej funkcji parlamentu jaką jest funkcja ustawodawcza.

Wprawdzie art. 63 Konstytucji stanowi, iż *tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa*, uważam, że ewentualna realizacja idei powołania Komisji Petycji powinna być oparta przede wszystkim o normy regulaminowe, przy wykorzystaniu istniejących regulacji ustawowych. Zwrócić należy uwagę, że zapowiedź konstytucyjna przekazuje do regulacji ustawowej *tryb rozpatrywania petycji*. W przypadku zaś Sejmu i Senatu zagadnienia *trybu powoływania i działalności jego organów określa regulamin* (art. 112). Regulamin Senatu, chociaż jest aktem wewnętrznym, a nie jak ustawa aktem powszechnie obowiązującym, uważany jest za akt wykonawczy w stosunku do przepisów

Konstytucji. Co więcej w pewnych okresach historycznych regulamin Sejmu „uzupełniał” ramową regulację konstytucyjną.

Jeśli zatem projektowane regulacje prawne nie będą nakładać na podmioty zewnętrzne wobec Senatu nowych, nieznanych w Konstytucji i ustawach obowiązków, nie istnieje, moim zdaniem, niebezpieczeństwo niekonstytucyjności tych rozwiązań. Nawet wówczas gdy realizacja prawa do petycji wymagałaby uchwalenia regulacji ustawowych, działanie ew. *Komisji Petycji Senatu* oparte musi być na regulacjach regulaminowych.

Omawiany przepis można ponadto skonfrontować z treścią art. 111 ust. 2 Konstytucji poświęcony komisji śledczej. Wspomniany przepis stanowi iż *tryb działania komisji śledczej określa ustawa*. Analiza obu wskazanych powyżej przepisów, prowadzi do wniosku, że art. 63 Konstytucji określając, iż *ustawa określi tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg* nie ogranicza autonomii parlamentu w zakresie tworzenia norm regulaminowych. Wątpliwości wzbudzić może natomiast treść art. 61 Konstytucji, który reguluje prawo do informacji. Odnośny przepis w ust. 4 stanowi, iż *tryb udzielania informacji (...) określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy*. Brak wyraźnego odesłania w art. 63 do regulaminu Sejmu i Senatu wynika, moim zdaniem z założenia, iż przepis ten był tworzony głównie z myślą o organach administracji publicznej, które będą głównymi adresatami skarg wniosków i petycji.

Chociaż realizacja idei powołania komisji petycji oraz określenia procedury jej pracy nie wymaga ingerencji ustawowej, to inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do zadania zleconego Senatowi (Kancelarii Senatu) jakim jest *opieka nad Polonią*. Ewentualna ustawa powinna umożliwić rozpatrywanie petycji, wniosków i skarg w tym przedmiocie.

4.3. Skład i zasady działania komisji

Kolejnym problemem jaki należy zauważyć, to znany od dawna problem dużej ilości komisji senackich. Rozwiązaniem dla tego stanu rzeczy mogłoby być powołanie części członków ew. Komisji Petycji spoza grona senatorów. Jest to możliwe gdyż art. 110 ust. 3 w związku z art. 124 Konstytucji stanowi, iż *Sejm powołuje komisje stałe oraz może powołać komisje nadzwyczajne*. Nie powtórzono zatem w obowiązującej Konstytucji regulacji Małej Konstytucji z 1992 r., która w swoim art. 10 ust. 1 przewidywała, iż Sejm wybierał ze swojego grona Marszałka, wicemarszałków oraz komisje. Tym samym nie ma przeszkód

konstytucyjnych, a jedynie wynikające z utartej tradycji parlamentarnej, by komisje senackie mogły być powoływane w swojej części (np. w połowie) spoza grona senatorów⁴⁶.

Jeżeli wątpliwości co do takiego rozwiązania można by mieć w stosunku do komisji uczestniczących w procesie ustawodawczym, nie widzę takich zagrożeń w odniesieniu do składu Komisji Petycji. Przeciwnie, powołanie osób o wysokim autorytecie spoza grona senatorów, mogłoby podnieść rangę i społeczne zainteresowanie pracą takiej komisji.

Chociaż pomysł wydaje się być śmiały, nie stoi on w rażącej sprzeczności z dotychczasową praktyką funkcjonowania izby, gdyż komisje o takim charakterze nie funkcjonowały w Sejmie i Senacie. Wiele też można podać przykładów, iż komisje i w Sejmie i Senacie powoływały ekspertów stale uczestniczących w pracach komisji, których faktyczny wpływ na podejmowane decyzje był podobny do wpływu poszczególnych jej członków.

Ewentualne powołanie na członków Komisji Petycji osób o szczególnej wrażliwości społecznej, wyjątkowo sprzyja realizacji tej koncepcji, a jednocześnie nie przyczyni się do osłabienia aktywności senatorów w pozostałych komisjach.

4.4. Tryb procedowania komisji

Głębokość regulacji Regulaminu Senatu w przeciwieństwie do Regulaminu Sejmu jest niewielka, i określa on jedynie „ramy regulacji”, nie zaś całość procedury. Tym samym nie byłbym zwolennikiem szerszego regulowania akurat postępowania dotyczącego rozpatrywania petycji, niż trybu postępowania w innych sprawach.

- 1) Petycje, bez bliższego definiowania ich istoty, powinny być składane przez wnioskodawców samodzielnie lub za pośrednictwem senatora do marszałka Senatu.
- 2) Drugim elementem procedury powinno być uprawnienie Marszałka Senatu do kontroli formalnej petycji oraz oceny czy nie ma ona charakteru skargi:

„Marszałek Senatu kieruje petycje do Komisji Petycji”,

„Marszałek uznając, iż petycja ma charakter skargi, może, powiadamiając o tym wnioskodawców, skierować ją jako skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka lub innego organu władzy publicznej”.

⁴⁶ Problem zniesienia nakazu konstytucyjnego wybierania składu komisji zauważa prof. Garlicki w swoim komentarzu do Konstytucji, chociaż nie jest jego entuzjastą. *Zbyt daleko idących konsekwencji nie można też wyprowadzać z pominięcia — w art. 110 ust. 3 — stwierdzenia, iż skład komisji jest wyłaniany „z grona Sejmu”.* Choć — teoretycznie rzecz biorąc — znosi to konstytucyjny nakaz ograniczenia składu komisji wyłącznie do posłów, to na tle stabilnej tradycji polskiego parlamentaryzmu bardzo trudno byłoby uznać dopuszczalność rozszerzania składu komisji o osoby spoza izby, czy — tym bardziej — spoza parlamentu. Odrębność sformułowania art. 110 ust. 3 nie powinna więc prowadzić do wniosków o odrzuceniu dotychczasowej koncepcji

- 3) Trzecim elementem procedury powinno być wstępne rozpatrzenie petycji. Z uwagi na ogólne zasady pracy komisji uprawnienie to powinno być przyznane jej przewodniczącemu:

„Przewodniczący Komisji po wstępnym rozpatrzeniu petycji może:

- 1) pozostawić sprawę petycji bez dalszego biegu z uwagi na to, iż przedmiot petycji nie leży w zakresie kompetencji Senatu,
- 2) postanowić o rozpatrzeniu petycji na posiedzeniu Komisji.

O podjętej decyzji Przewodniczący zawiadamia przedstawiciela wnioskodawców”.

- 4) Kolejnym elementem procedury mogłoby być ewentualne przygotowanie właściwego posiedzenia, polegające na zebraniu informacji niezbędnych do rozpatrzenia petycji

„Przed rozpatrzeniem sprawy petycji komisja może:

- 1) zwrócić się do innych komisji przedmiotowo właściwych o zajęcie swojego stanowiska,
- 2) zwrócić się do właściwego ministra z prośbą o przedstawienie informacji, wyjaśnień, odpowiedzi, opinii lub innych materiałów”.

- 5) Posiedzenia komisji mogłyby odbywać się zgodnie z postanowieniami Działu VI rozdział 1 Regulaminu Senatu. Istnieje również możliwość uchwalenia własnego regulaminu działania komisji. Zgodnie z art. 12 ust. 4 każda komisja może *w porozumieniu z Komisją Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich opracowywać regulamin swojego działania*. W ramach rozpatrywania petycji komisja mogłaby mieć prawo wysłuchiwać osoby składające petycję, oraz organizować posiedzenie wyjazdowe.

- 6) Ostatnim etapem rozpatrywania petycji powinna być uchwała komisji. Jestem zdania, iż nie każda petycja może być aż tak istotna, by stała się ona przedmiotem prac Senatu. Proponuję zatem, aby jedynie petycje o *szczególnym znaczeniu* stawały się przedmiotem prac Senatu.

„W wyniku rozpatrzenia sprawy petycji na posiedzeniu komisja może:

- 1) przygotować w sprawie petycji sprawozdanie wraz z projektem uchwały Senatu w tej sprawie,
- 2) przekazać sprawę zawartą w petycji wraz z wnioskami komisji do Komisji Ustawodawczej,

- 3) przedstawić Marszałkowi Senatu opinię w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.”
- 7) Raz na 6 miesięcy komisja powinna przygotowywać sprawozdanie informując Senat o petycjach, które do niej wpłynęły i które zostały przez nią rozpatrzone. Rozstrzygnąć również należy problem postępowania z petycjami, które nie zostały rozpatrzone w trakcie trwającej kadencji izby i czy należy w tym zakresie stosować czy nie zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych⁴⁷.
- 8) Z oczywistych względów zmiany wymaga również art. 15 Regulaminu Senatu oraz jego załącznik, określający zakres przedmiotowy komisji

Z moich osobistych doświadczeń, jako byłego pracownika Kancelarii Senatu, wynika, że pewnych niewielkich zmian wymaga struktura Kancelarii Senatu. O ile pamiętam, w jej strukturze odnaleźć można dwie komórki odpowiedzialne za przyjmowanie „petycji, wniosków i skarg”. Jest to Biuro Informacji i Dokumentacji, które zajmuje się „prawem do informacji publicznej” i „listami do Senatu”, oraz Biuro Spraw Senatorskich, które świadczy merytoryczną pomoc senatorom w zakresie realizacji obowiązków wynikających z art. 21 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ewentualne powołanie Komisji Petycji wymaga również zmian w tym przedmiocie. Wydaje się, że bardziej odpowiednim miejscem dla zaplecza eksperckiego byłoby umiejscowienie go w Biurze Informacji i Dokumentacji.

Lublin, 18 sierpnia 2008 r.

⁴⁷ W Regulaminie Parlamentu Europejskiego w Tytule XIII: *Postanowienia Różne* zamieszczono art. 203 dotyczący spraw w toku. Jego postanowienia przewidują, iż z końcem ostatniej przed wyborami sesji miesięcznej Parlamentu wszelkie sprawy będące w toku uznaje się za zamknięte, z zastrzeżeniem postanowień akapitu drugiego niniejszego artykułu. Na początku każdej kadencji Konferencja Przewodniczących rozstrzyga w sprawie uzasadnionych wniosków komisji parlamentarnych i innych instytucji, dotyczących wznowienia lub dalszego rozpatrywania tych spraw. Postanowień tych nie stosuje się do petycji ani do tekstów nie wymagających decyzji.

dr Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie

1. Regulacja prawa petycji w Konstytucji RP z 1997 r. (standard konstytucyjny).

Konstytucja RP stanowi w art. 63, 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”. W myśl art. 233 ust. 1 i 3 prawo petycji nie może być zniesione lub ograniczone w stanach nadzwyczajnych.

Pojęcie petycji, które nie zostało w Konstytucji RP zdefiniowane, oznacza w języku polskim „pismo skierowane do władz, zwykle w imieniu zbiorowości, zawierające postulaty, prośby”⁴⁸. W świetle polskiej tradycji ustrojowej „Obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych” (art. 107 Konstytucji Marcowej). Doktryna podkreśla dawność prawa petycji uznając je za jedno „z najstarszych, tradycyjnych praw ludzkich”⁴⁹, „najstarszych praw jednostki gwarantowanych w państwach demokratycznych”⁵⁰. Prawo petycji uznawane jest w literaturze prawa konstytucyjnego za „najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formę dochodzenia przez jednostki i grupy osób praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale i cudzych, jak również interesu ogólnego”⁵¹.

Konstytucja RP wymienia prawo petycji wśród praw politycznych wiążąc je tym samym z podmiotowością obywateli w demokratycznym państwie prawnym, która – w świetle ustawy zasadniczej – znajduje wyraz w prawie Narodu do bezpośredniego sprawowania władzy (art. 4 ust. 2 Konstytucji), a także w prawie do inicjowania projektów

⁴⁸ Tak B. Dunaj, red., *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 736.

⁴⁹ Tak P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

⁵⁰ Tak J. Boć, red., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1988, s. 118.

⁵¹ *Ibidem*.

ustaw (art. 118 Konstytucji) oraz w prawie do udziału w referendum (art. 125 i 235 ust. 6 oraz art. 170 Konstytucji). Prawo petycji pozostaje w ścisłym związku z zasadą dialogu społecznego jako podstawy praw w państwie, o której mowa we wstępie do Konstytucji RP.

Jednakże, w myśl art. 63 Konstytucji, prawo petycji ustanowione jako publiczne prawo podmiotowe, przysługuje nie tylko obywatelom, ale „każdemu”, a zatem również osobom, które nie są obywatelami polskimi oraz podmiotom zbiorowym, w szczególności partiom politycznym, różnego rodzaju zrzeszeniom, związkom zawodowym, samorządom. W doktrynie wyrażono jednak pogląd, w myśl którego jeżeli „kontynuacja proceduralna złożonej petycji (...) wymaga szczególnych walorów osobowych lub prawnych, „każdym” (...) może być tylko ten podmiot, który walorom tym odpowiada”⁵²

Konstytucja RP wymaga, by petycja była złożona w interesie publicznym, w interesie własnym składającego lub w interesie innej osoby, za jej zgodą. Jest to jedyne ograniczenie dotyczące przedmiotu petycji zawarte w art. 63 ustawy zasadniczej. Jednakże ograniczenia dotyczące przedmiotu petycji wynikają z możliwości wytyczenia granic prawa petycji. Można je ustalić na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego „Ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Przedmiot petycji pozostaje w ścisłym związku z jej celem, którym jest skłonienie adresata do zajęcia konkretnego stanowiska lub podjęcia określonej decyzji. Odróżnia to petycję od wniosku (proponując rozwiązanie problemu lub podjęcie decyzji) i skargi (wskazanie na nieprawidłowości i żądanie ich usunięcia)⁵³. Przedmiotem petycji jest funkcjonowanie władzy publicznej. Jednak różnica między petycją a wnioskiem i skargą w świetle art. 63 Konstytucji jest mało wyrazista. W doktrynie zwrócono uwagę na funkcjonalną tożsamość i jednorodność petycji, wniosków i skarg odzwierciedlających „uznane od wieków prawo petycji, czyli prawo obywateli do zwracania się do władz z prośbami i skargami”⁵⁴.

Jeżeli uznamy prawo petycji za tożsame z prawem zwracania się do władz, odzwierciedlającym podmiotowość jednostki w państwie, to należy stwierdzić, że ustawa zasadnicza stwarza wiele możliwości wykonywania owego prawa. W szczególności Konstytucja ustanawia:

⁵² Por. J. Boć, op. cit., s. 118.

⁵³ Por. P. Winczorek, op. cit., s. 86. Autor wskazuje, że w wystąpieniach do władz elementy petycji, wniosku i skargi są zwykle połączone.

⁵⁴ Tak M. Wierzbowski, red., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2005, s. 244.

- prawo do sądu, a więc przysługujące każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji);
- prawo do co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji);
- prawo do sądowej kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji);
- prawo do skargi konstytucyjnej, jako prawo każdego do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji);
- prawo do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania, jeśli prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach zostały wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą (art. 190 ust. 4 Konstytucji);
- prawo do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich o ochronę wolności i praw określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 Konstytucji);
- obywatele, w liczbie co najmniej stu tysięcy, mają prawo wniesienia projektu ustawy (art. 118 Konstytucji);
- obywatele, w myśl ustawy o referendum ogólnokrajowym, w liczbie pięciuset tysięcy, mogą wnosić o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, o którym mowa w art. 125 Konstytucji;
- Konstytucja zapewnia każdemu wolność wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1) oraz wolność organizowania pokojowych zgromadzeń (art. 57), co może służyć prowadzeniu dialogu z władzą;
- ponadto istnieje możliwość zwracania się z prośbami o interwencję do posłów i senatorów na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 106 Konstytucji.

Wspomniane tu prawa i wolności, a zwłaszcza możliwość dochodzenia praw na drodze sądowej, wydają się bardziej skonkretyzowane i efektywne aniżeli korzystanie z prawa petycji⁵⁵ w tym kształcie, jaki uzyskało ono w art. 63 Konstytucji.

Można odnieść wrażenie, że ustrojodawca w sposób niezbyt przemyślany połączył ze sobą instytucje o różnym znaczeniu. Szacowna instytucja petycji – a więc zbiorowych wystąpień obywateli w doniosłych sprawach publicznych – została zestawiona z wnioskami i skargami znanymi z przedkonstytucyjnej praktyki ustrojowej, z reguły pozbawionymi doniosłości politycznej, chociaż znaczącymi ze względu na brak skuteczniejszych środków dochodzenia praw przez obywateli⁵⁶. W ten sposób ustrojodawca w pewnym sensie zbanalizował instytucję petycji odbierając jej tożsamość związaną z możliwościami, które mogłaby stwarzać jako środek dialogu z władzą.

Należy także pamiętać, że prawo petycji wydaje się obecnie nieco archaiczne. W istocie sprowadza się ono do tego, że obywatele mogą zwrócić się do władzy ze swoimi kłopotami i nie będą uznani za buntowników, czy malkontentów, zachowają swoje głowy i nie zostaną pozbawieni wolności. Chodzi o to, by przemówić do władzy wbrew niej i przetrwać. Miało to sens w czasach, kiedy za natrętne prośby, niestosowne projekty reform albo krytykę władzy można było trafić do Bastylli albo do Tower. W państwie demokratycznym zwracanie się do władz z postulatami, nieraz bardzo krytycznymi, jest codziennością, dzięki której środki komunikacji społecznej osiągają wyższą oglądalność, a zatem wyższe dochody. Nie oznacza to jednak, że owe wystąpienia są jednoznaczne, czy zbieżne albo że zawsze bywają skuteczne. Konstruowanie specjalnego prawa petycji miałyby sens, gdyby krytykowanie władz było ryzykowne, co w naszych warunkach ustrojowych nie zachodzi. Przemawianie do władzy jest dziś łatwe, ale bywa nieskuteczne. Owa nieskuteczność nie jest spowodowana brakiem ustawowej konkretyzacji konstytucyjnego prawa petycji, ale wynika z braku dobrych pomysłów albo braku zgody na realizację konkretnych projektów.

Oczywiście nie można wykluczyć, że autora krytycznych uwag, czy kłopotliwych próśb adresowanych do sprawujących jakąś część władzy spotkają negatywne konsekwencje, ale powołanie się na art. 63 Konstytucji RP w tym przypadku niewiele zmieni. Prawo petycji jest też przejawem archaicznej wiary, że władza może wszystko, albo prawie wszystko. Nie rozwiązuje problemów dlatego, że o nich nie wie. Współczesne władze nie rozwiązują problemów z innych powodów.

⁵⁵ Por. M. Wierzbowski, op. cit., s. 244.

⁵⁶ Ibidem. Najwięcej skarg dotyczyło handlu uspołecznionego i jakości towarów.

Adresatem petycji mają być organy władzy publicznej – a zatem władzy państwowej lub samorządowej, organy o charakterze państwowo-samorządowym⁵⁷, a więc „wszystkie te instytucje, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa”⁵⁸. Petycje mogą być także kierowane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że prawo to nie obejmuje jednak możliwości inicjowania postępowań sądowych⁵⁹. Organy władzy sądowniczej nie mogą być adresatami petycji dotyczących ich działalności orzeczniczej ze względu na odrębność i niezależność tej władzy ustanowioną w art. 173 Konstytucji oraz niezawisłość sędziowską, o której mowa w art. 178 Konstytucji.

2. Konkretyzacja prawa petycji w przepisach ustawowych i innych aktach normatywnych.

Prawo petycji wspomniane jest w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (Skargi i wnioski), który nawiązuje do art. 63 Konstytucji⁶⁰. Otwierający ten Dział art. 221 stanowi, że zagwarantowane każdemu w Konstytucji RP prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organów i instytucji społecznych „realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu”. Art. 222 stanowi, że o tym, czy „pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna”. Z tego punktu widzenia petycja – zależnie od treści – może być uznana za skargę (w myśl art. 227 Kodeksu przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw) albo wniosek (w myśl art. 241 Kodeksu przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności).

Kodeks szczegółowo normuje sposób postępowania ze skargą – a zatem także z petycją uznaną za skargę. W myśl art. 237 Kodeksu organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo

⁵⁷ Tak W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 63 Konstytucji*, w: L. Garlicki, red.: *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 7.

⁵⁸ Por. P. Winczorek, op. cit., s. 19.

⁵⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 19/03.

⁶⁰ Tak G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan: *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 51.

przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżący. W myśl art. 238 Kodeksu zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.

Kodeks normuje również sposób postępowania z wnioskiem – a zatem także z petycją uznaną za wniosek. W myśl art. 244 Kodeksu organ właściwy do załatwienia wniosku powinien załatwić wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się wnioskodawcę. Do wniosków wniesionych przez posłów, senatorów i radnych stosuje się odpowiednio art. 237 Kodeksu.

Kodeks bierze pod ochronę osoby składające skargi i wnioski – a więc także petycje – stanowiąc w art. 225, że nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo dostarczenia do publikacji materiału o znamionach skargi lub wniosku. Jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych; właściwe organy są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków, a więc również petycji.

Kodeks zawiera postanowienia dotyczące przyjmowania skarg i wniosków oraz nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków. W myśl art. 226 Kodeksu przepisy o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, a zatem także petycji, wydaje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia⁶¹.

Przyjęcie, że art. 222 Kodeksu stanowi podstawę do uznania petycji za skargę albo wniosek, prowadzi do konkluzji, w myśl której prawo petycji skonkretyzowane jest w Kodeksie postępowania administracyjnego, którego przepisy mają szczególne znaczenie dla trybu rozpatrywania petycji⁶². W sprawach skarg i wniosków – a zatem także petycji, jeśli uznać je za skargę albo wniosek – Kodeks reguluje postępowanie przed wszystkimi organami państwowymi, także przed sądami i organami władzy ustawodawczej, oraz organami jednostek samorządu terytorialnego, jak też organami organizacji społecznych⁶³. W doktrynie zwrócono uwagę, że proces rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków nie jest regulowany, co powoduje, że jedynym sformalizowanym obowiązkiem organu, do którego wpłynęła skarga lub wniosek, pozostaje jej zarejestrowanie i udzielenie odpowiedzi, czyli

⁶¹ Por. *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*, Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

⁶² Tak W. Sokolewicz, op. cit., s. 11.

⁶³ Por. M. Wierzbowski, op. cit., s. 245.

zawiadomienie o sposobie załatwienia⁶⁴. Rozwiązanie to wydaje się nader formalistyczne i raczej wyklucza dialog między władzą a składającym petycję.

Wydaje się zatem, że obowiązujące przepisy ustawowe redukcją prawa petycji do skarg lub wniosków, ograniczając ustrojowe znaczenie tego prawa jako potencjalnego instrumentu dialogu między społeczeństwem a władzą, mogącego służyć kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

3. Potrzeba i kierunki zmian aktualnego stanu prawnego w celu dostosowania prawa do standardu konstytucyjnego.

Obowiązujące przepisy prawne dotyczące postępowania z petycjami, zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, są zgodne ze standardem konstytucyjnym, który ustanawia prawo składania petycji, łączy je z prawem składania wniosków i skarg w jedną kategorię i zakłada, że tryb rozpatrywania „petycji, wniosków i skarg określa ustawa” (art. 63 Konstytucji), co nie wyklucza sytuacji, w której dla petycji, wniosków i skarg jest to ta sama ustawa. Nie oznacza to, że nie jest możliwe stworzenie rozwiązań prawnych pozwalających osiągnąć większą niż obecnie zgodność z wzorcem konstytucyjnym. Mogłyby one mieć postać osobnej ustawy o petycjach, zakładającej większy udział wnoszącego petycję w jej rozpatrywaniu, aniżeli to przewiduje Kodeks postępowania administracyjnego. Trudno jednak uznać, że to brak ustawy o petycjach skłania obywateli do okupowania likwidowanych szkół wiejskich, blokowania dróg, przywiązywania się do drzew, żeby zapobiec ich wycięciu, czy zamieszkiwania w namiotach przed siedzibą Rady Ministrów albo parlamentu. Przyczyną wyboru tego rodzaju formy jest chęć zwrócenia uwagi opinii publicznej na dramatyczny problem, w sposób, któremu nie dorówna złożenie pisma z petycją lub oświadczenia w tym przedmiocie przez Internet lub ustnie do protokołu.

Odwołanie się do prawa petycji skonkretyzowanego w odrębnej ustawie wykonawczej w stosunku do Konstytucji byłoby zasadne, gdyby można było dzięki temu znaleźć rozwiązania trudnych problemów (np. służba zdrowia, stocznie, bezrobocie, bezdomność, ubóstwo, patologie społeczne, biurokracja) albo dojść do zgody w kwestii wyboru rozwiązań, lub też znaleźć brakujące środki. Ustawa, która stworzy możliwości działania zamieniające się w iluzję z powodu małego zainteresowania społecznego i niedostatku środków, może przynieść więcej szkody aniżeli pożytku. Uregulowanie prawa petycji w odrębnej ustawie rozwiąże problem braku ustawy o petycjach, ale ten problem nie jest szczególnie dotkliwy dla

⁶⁴ Ibidem.

obywateli i szczególnie przez nich przeżywany. Nie zapewni to jednak rozwiązania innych problemów.

Należy zatem raczej badać, jak wykonywane są obowiązujące – spójne i rozsądne – regulacje kodeksowe i zabiegać o ich konsekwentne stosowanie. Być może wymaga przemyślenia nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, mająca stworzyć wnoszącemu petycję możliwości udziału w jej rozpatrywaniu i zapobiec udzielaniu przez adresatów petycji odpowiedzi zamiast rozwiązywania przez nich problemów, których petycje dotyczą, o ile problemy te dadzą się rozwiązać.

4. Zasadność utworzenia, podstawy prawne i zakres działania senackiej komisji ds. petycji.

Senat jest organem władzy ustawodawczej i nie sprawuje funkcji kontrolnej. W tych granicach, wynikających z Konstytucji, należy rozważyć zagadnienie utworzenia senackiej komisji ds. petycji.

Komisja w swoich działaniach nie uchybiałaby ustawowemu obowiązkowi Senatu w zakresie petycji, skarg i wniosków wynikającym z Kodeksu postępowania administracyjnego. Jej zadaniem byłaby analiza kierowanych do Senatu petycji z punktu widzenia konstytucyjnych obowiązków Senatu. Komisja sama decydowałaby o tym, jakimi petycjami będzie się zajmować, a jakie nie należą do jej właściwości i podlegają przekazaniu do właściwych organów.

Tego rodzaju komisja powinna więc wspierać Senat w wykonywaniu przysługującego mu prawa inicjatywy ustawodawczej. Proces prawotwórczy jest obecnie zmonopolizowany przez partie polityczne, a ustawa o działalności lobbyingowej stwarza możliwości prywatyzacji prawotwórstwa ułatwiając dostęp do tworzenia prawa tym, których stać na opłacanie lobbystów lub kancelarii prawnych. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli także wymaga zaangażowania znaczących funduszy i wysiłku organizacyjnego. Zjawiska te stwarzają zagrożenie dla podmiotowości obywateli w państwie związane z wykluczeniem od skutecznego udziału w tworzeniu prawa. Komisja ds. petycji mogłaby temu przeciwdziałać umożliwiając – wspólnie z innymi komisjami Senatu – przekształcenie indywidualnej petycji obywatela, za którym nie stoi ani partia polityczna, ani grupa interesów, dotyczącej zmian w prawie w senacki projekt ustawy. Wymagałoby to niezbędnych analiz, które towarzyszą zaangażowaniu Senatu w proces ustawodawczy i – ostatecznie – politycznej decyzji senatorów. W szczególności komisja oceniłaby kodeksowe rozwiązania dotyczące petycji i rozważyła zasadność ustawowych zmian w tym zakresie.

Komisja ds. petycji mogłaby sprzyjać pogłębieniu zaangażowania Senatu w prace nad budżetem. Poprawki zgłaszane przez Senat do ustawy budżetowej mogłyby pozostawać w związku z konkretnymi petycjami kierowanymi do komisji.

Udział autorów petycji, a także zainteresowanych osób i organizacji oraz przedstawicieli władz w publicznych posiedzeniach komisji – odbywanych również poza siedzibą Senatu – poświęconych rozpatrzeniu petycji, czy też analizie zagadnień poruszanych w wielu petycjach – mógłby przyczynić się do prowadzenia dialogu społecznego, jak również dopomóc w znalezieniu rozwiązań konkretnych problemów, co będzie miarą skuteczności działania komisji.

Utworzenie komisji wydaje się celowe, ponieważ może przyczynić się do wypełnienia postanowień art. 63 Konstytucji, którego jak najpełniejsza realizacja jest także obowiązkiem Senatu. Niezależnie od tego, że istnieją inne możliwości zwracania się do władz, powołanie do życia jeszcze jednej jest zawsze celowe o tyle, o ile w ten sposób wzrastają szanse rozsądnego rozwiązywania problemów i zwiększa się przestrzeń wolności.

Utworzenie komisji o tak określonym zakresie działania wymagałoby stosownej nowelizacji regulaminu Senatu.

Warszawa, 8 września 2008 r.

