

**Szanowny Pan Stanisław Karczewski  
Marszałek Senatu RP**

## **PETYCJA**

### **W SPRAWIE PODJĘCIA DZIAŁAŃ W CELU ZMIANY USTAWY Z DNIA 11 LIPCA 2014 R. O PETYCJACH (DZ.U. POZ. 1195 ZE ZM.)**

Działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 ze zm.) oraz mając na względzie standardy zawarte w Konstytucji RP wnoszę w interesie publicznym petycję o podjęcie działań w celu zmiany w/w ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 ze zm.) w zakresie sposobu załatwienia sprawy, w tym zamieszczania odpowiedzi na petycję na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu

Wnoszę o nadanie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 ze zm.) następującego brzmienia:

„art. 8.2. 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”.

Ponadto wnoszę o dodanie do art. 8 ustępu 3 treści:

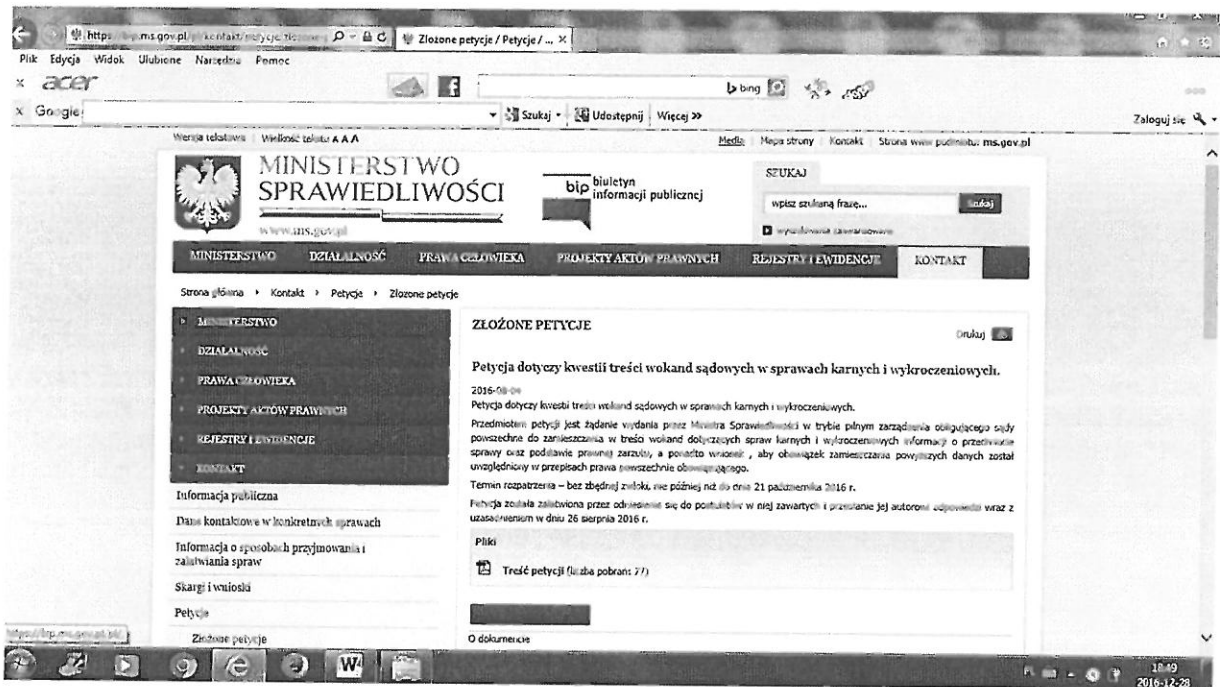
„art. 8.3. Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) odpowiedzi na petycję”

## UZASADNIENIE

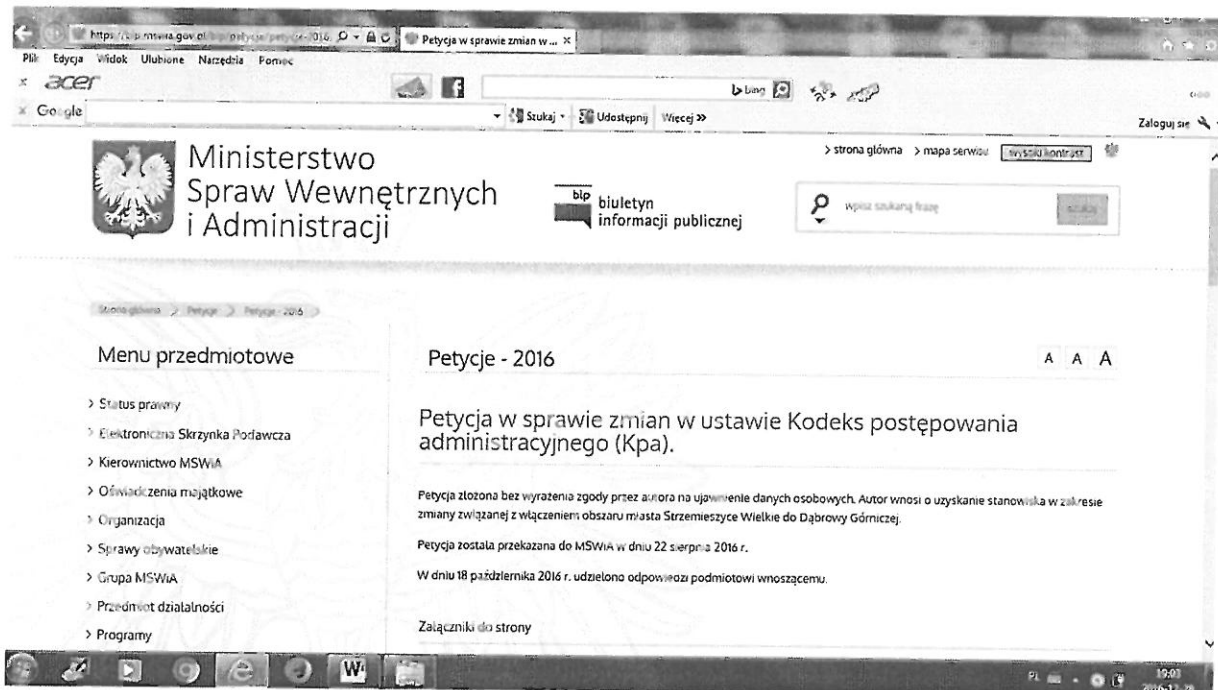
Autor petycji jest doktorem nauk prawnych zajmującym się naukowo funkcjonowaniem administracji publicznej. Z poczynionych przez niego obserwacji wynika, iż na stronach internetowych podmiotów rozpatrujących petycję lub urzędów zamieszczane są skany petycji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach, jednakże brak jest odpowiedzi na petycję, pomimo załatwienia przez daną instytucję sprawy zainicjowaną petycją.

Zgodnie z art. 8 ustawy o petycjach 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 (ust. 1). Informacja ta jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji (ust. 2).

Z powyższych regulacji nie wynika wprost obowiązek zamieszczania na stronie internetowej podmiotu lub urzędu odpowiedzi na petycję. W ramach jednej jednostki redakcyjnej (art. 8 ustawy o petycjach) ustawodawca sformułował bowiem pod adresem adresatów petycji dwa obowiązki zawarte w ust. 1 i ust. 2. O ile jednak art. 8 ust. 1 cyt. ustawy odnosi się wprost do „odwzorowania cyfrowego (skanu) petycji” to już ust. 2 stanowi jedynie o „danych dotyczących sposobu załatwienia sprawy”. W praktyce urzędy dokonując literalnej wykładni art. 8 ust. 2 zamieszczają na swoich stronach internetowych jedynie ogólnikową formułę np. *„Odpowiedź na petycję została udzielona wnoszącemu w dniu.....”* bądź *„W dniu....udzielono odpowiedzi podmiotowi wnoszącemu”*, nie zamieszczając jednakże skanu odpowiedzi na petycję. Poniżej skan stron internetowych zawierające dane potwierdzające pogląd zaprezentowany przez autora niniejszej petycji tj. Ministerstwa Sprawiedliwości (data wykonania: 28.12.2016 r. godz.18.49):



oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (data wykonania: 28.12.2016 r. godz.19.03):



**Brak skanu odpowiedzi udzielonej wnoszącemu petycję uniemożliwia obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej (poza wnioskodawcą) zapoznanie się ze stanowiskiem podmiotu, do którego wniesiono petycję, pomimo, iż - co istotne – daną petycję wniesiono w interesie publicznym (art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o petycjach).**

Brak w ustawie o petycjach nałożenia na podmioty obowiązku zamieszczania na stronie internetowej skanu odpowiedzi na petycję nie sprzyja więc przejrzystości, o której mowa w uzasadnieniu projektu ustawy o petycjach. Skoro petycja wnoszona jest w interesie publicznym to oczywiście wydaje się, iż odpowiedź na nią również (konsekwentnie) powinna być zamieszczana na stronie urzędu.

**W przeciwnym razie jedyną możliwością nabycia przez obywatela RP wiedzy o stanowisku urzędu jest złożenie wniosku o przesłanie mu indywidualnie odpowiedzi udzielonej na petycję (np. wniosek w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej) bądź złożenie kolejnej - analogicznej w treści jak pierwotnie rozpatrywana przez podmiot - petycji, a następnie uzyskanie podobnej odpowiedzi urzędu. Nie trzeba przeprowadzać skomplikowanych wywodów prawniczych, by wykazać brak logiki takiego postępowania.**

Należy zatem wprost, poprzez zmianę art. 8 ustawy o petycjach nałożyć na adresatów petycji obowiązek zamieszczania na stronie internetowej urzędu skanu odpowiedzi na petycję. Działanie to leży w interesie publicznym i przyczyni się do zwiększenia transparentności omawianego procesu.

Jednocześnie należy odnotować, iż petycję o zbliżonej treści autor wniósł również do Sejmu RP, jednakże Komisja ds. Petycji na posiedzeniu w dniu 20 kwietnia 2017 r. pominęła milczeniem fakt wydania przez prof. dr hab. Andrzeja Szmyta z Biura Analiz Sejmowych w dniu 15 marca 2017 r. nr BAS-WAUiP-364/17 opinii, w której w sposób jednoznaczny wyrażono pogląd o zasadności zmiany ustawy o petycjach.

W ocenie BAS „przyjęcie rozwiązania proponowanego w petycji służyłoby transparentności omawianego procesu”.

Z przebiegu posiedzenia sejmowej Komisji Petycji w dniu 20 kwietnia 2017 r. wynika, iż czynnikiem decydującym o odrzuceniu petycji była obawa o brak anonimizacji odpowiedzi na petycje zamieszczanych na stronie internetowej danego urzędu. Z poglądem tym nie można się zgodzić, ponieważ odpowiedzi na petycje podlegają tym

samym regułom co petycje tzn. są poddawane procesowi anonimizacji, stosownie do żądania zawartego w treści petycji. Nie zachodzi więc ryzyko ujawnienia danych osobowych, zaś za umieszczeniem petycji na stronie internetowej przemawiają okoliczności ujęte w uzasadnieniu niniejszej petycji oraz w powołanej opinii BAS z dnia 15 marca 2017r.

Z tych względów, mając na uwadze rangę Senatu jako izby refleksji oraz fakt, iż projekt ustawy o petycjach miał charakter senacki (a nie poselski), wnoszę jak na wstępie, apelując o wnikliwe pochylenie się przez Wysoką Izbę nad tą mającą znaczenie dla wszystkich obywateli RP problematyką.

Proszę o poinformowanie wnoszącego petycję o podjętych czynnościach poprzez przekazanie stanowiska Pana Marszałka wyłącznie drogą elektroniczną na adres e-mail.

W zał.

- opinia BAS nr BAS-WAUiP-364/17 z dnia 15.03.2017r.

Z wyrazami szacunku

dr Andrzej Halicki

### **OŚWIADCZENIE**

Wyrażam zgodę na publikację petycji na stronie internetowej, z podaniem mojego imienia i nazwiska, bez podania adresu zamieszkania.

Andrzej Halicki

Warszawa, 15 marca 2017 r.

BAS-WAUiP-364/17

Pan Poseł  
Sławomir Piechota  
Przewodniczący Komisji  
Do Spraw Petycji

**Opinia prawna dotycząca**  
**petycji Andrzeja Halickiego z dnia 28 grudnia 2016 r. do Marszałka Sejmu**  
**w sprawie podjęcia działań w celu zmiany ustawy o petycjach**

**I. Wprowadzenie**

W dniu 28 grudnia 2016 r. Andrzej Halicki skierował na ręce Marszałka Sejmu RP petycję „w sprawie podjęcia działań w celu zmiany ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195, ze zm.)”.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP, każdy ma prawo składać (m. in.) petycję w interesie publicznym, własnym lub innej osoby do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrywania petycji określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. Zgodnie z tą ustawą (art. 2) petycja może być złożona m. in. przez osobę fizyczną. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 3 ustawy).

Ustawa o petycjach stanowi m. in., że petycja złożona do Sejmu (lub Senatu) jest rozpatrywana przez te organy, chyba że w regulaminie Sejmu (Senatu) zostanie wskazany organ wewnętrzny, właściwy w tym zakresie (art. 9 ust. 1). Odnośnie do postępowania w sprawach petycji przepisy regulaminu Sejmu (art. 126b -126g) stanowią, że petycję złożoną do Sejmu Marszałek kieruje do Komisji do Spraw Petycji, w celu rozpatrzenia.

Zgodnie z powyższym, adresatem petycji może być organ władzy publicznej, czyli w zasadzie Sejm RP, a nie jego organ wewnętrzny (Marszałek

Sejmu). Można jednak przyjąć (taka też interpretacja przyjmowana jest w praktyce sejmowej), że gdy przedmiot petycji mieści się w zakresie kompetencji Sejmu, to *de facto* jest ona kierowana do Sejmu, mimo że formalnie adresowana jest do Marszałka Sejmu. Marszałka traktuje się wtedy jako uosobienie (reprezentanta) Sejmu, a wewnątrzsejmowy tryb postępowania w sprawie petycji odpowiadałby wtedy przywołanym przepisom regulaminu Sejmu.

Po skierowaniu przez Marszałka Sejmu petycji Andrzeja Halickiego do Komisji do Spraw Petycji, Przewodniczący Komisji w dniu 24 lutego 2017 r. wystąpił do Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu wnosząc o sporządzenie opinii na temat tejże petycji.

## **II. Treść i cel petycji**

Treść i cel petycji – z podaniem wprost nazwy „petycja” – Andrzej Halicki określił formułą: „wnoszę w interesie publicznym petycję o podjęcie działań w celu zmiany w/w ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 ze zm.) w zakresie sposobu załatwienia sprawy, w tym zamieszczania odpowiedzi na petycję na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu”. Rozwinięcie powyższego stanowi wniosek skonkretyzowany co do zmiany brzmienia art. 8 ust. 2 przywołanej ustawy oraz dodania nowego ust. 3 w art. 8 ustawy. Wedle propozycji, wskazane przepisy miałyby mieć następujące brzmienie: art. 8 ust. 2 – „Informacja, o której mowa w ust. 1 jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgnięcia opinii oraz przewidywanego terminu załatwienia sprawy”; art. 8 ust. 3 – „na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) odpowiedzi na petycję”.

Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszych uwag stanowi postulat zmiany przepisów ustawy. W pełni więc odpowiada przepisowi przywołanego wcześniej art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach w zakresie dopuszczalnego żądania „zmiany przepisów prawa”, jak i – biorąc kompetencyjnie – przepisom konstytucyjnym

określającym właściwość Sejmu w zakresie uchwalania ustaw (art. 120 Konstytucji RP). Uwagę o interpretacji sytuacji, gdy petycja formalnie adresowana jest do Marszałka Sejmu, ale przedmiotowo mieści się w zakresie właściwości Sejmu jako organu władzy publicznej, poczyniliśmy we Wprowadzeniu.

### **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)**

Przywołane przepisy art. 4 ustawy o petycjach wymagają, by petycja została złożona w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ust. 1) oraz że petycja powinna zawierać (ust. 2): oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, wskazanie adresu podmiotu wnoszącego petycję, oznaczenie adresata petycji i wskazanie przedmiotu petycji. Dodajmy, że art. 4 ust. 3 umożliwia podmiotowi wnoszącemu petycję wyrażenie zgodny na ujawnienie – na stronie internetowej organu – jego danych osobowych, zaś art. 4 ust. 4-5 wymaga podpisania petycji.

W przypadku omawianej petycji Andrzeja Halickiego wszystkie wymogi formalne zostały spełnione. Petycja została wniesiona za pomocą środków komunikacji elektronicznej, opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym, oznaczono adresata i przedmiot petycji, wskazano odpowiednie dane osobowe. Wnoszący petycję złożył także oświadczenie o wyrażeniu zgody na publikację petycji na sejmowej stronie internetowej z podaniem jego imienia i nazwiska (jedynie z wyłączeniem podania adresu zamieszkania).

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Skoro przedmiotem petycji jest kwestia podjęcia działań w celu zmiany ustawy, to można podkreślić, że m. in. posłom przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 1 Konstytucji RP), co pozwala na ewentualne uruchomienie postępowania ustawodawczego w Sejmie. W zakresie inicjatywy ustawodawczej regulamin Sejmu stanowi w art. 126c ust. 3 pkt 1, że sposobem załatwienia petycji może być wniesienie przez Komisję do Spraw Petycji odpowiedniego projektu ustawy.

Podkreślenia warte jest także stanowisko podmiotu wnoszącego petycję, że czyni on to „w interesie publicznym”. Wprawdzie uzasadnienie



petycji w tym zakresie nie zawiera osobnej argumentacji, ale należy przyjąć, że taki charakter sprawy jest oczywisty dla wnoszącego petycję, tym bardziej, iż *meritum* swych propozycji postrzega on jako istotne dla umożliwienia obywatelom – poza samym wnioskodawcą petycji – zapoznanie się ze stanowiskiem podmiotu, do którego wniesiono petycję, czyli w kontekście obywatelskiego prawa do informacji (art. 61 Konstytucji RP). Z takim postrzeganiem problemu należy się zgodzić.

Jak wspomnieliśmy wcześniej, poza ogólnym określeniem przedmiotu petycji Andrzej Halicki zaproponował nową pozycję sformułowania konkretnych przepisów (art. 8) ustawy o petycjach. Ustawa o petycjach nie przewiduje takiego obowiązku, ale też go nie wyklucza, a podmiot wnoszący petycję swą kompetencję wywodzi z faktu, iż – według własnego oświadczenia – posiada stopień naukowy doktora nauk prawnych i specjalizuje się naukowo w problematyce funkcjonowania administracji publicznej.

Przesłanką merytoryczną petycji jest konstatacja, że na stronach internetowych podmiotów rozpatrujących petycje zamieszczane są skany petycji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach, natomiast brak jest na nich odpowiedzi na petycję, pomimo załatwienia przez daną instytucję sprawy. Podmiot wnoszący petycję obrazuje tę negatywną – jego zdaniem – praktykę przykładowymi skanami stron internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Istota artykułowanej propozycji zmiany ustawy dotyczy wprowadzenia nowego ust. 3 w art. 8 ustawy o petycjach, który wprowadzałby obowiązek zamieszczania na stronie internetowej skanu odpowiedzi na petycję („Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informacje zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) odpowiedzi na petycję”). W razie zamiaru realizacji tego postulatu zbędny byłby w dotychczasowym art. 8 ust. 2 fragment *in fine*, dotyczący aktualizowania danych co do „sposobu załatwienia” petycji; w jego miejsce wszedłby inaczej skonkretyzowany obowiązek, zawarty w propozycji z ust. 3 przepisu. W sensie technicznolegislacyjnym obie propozycje są ze sobą związane i mogą być realizowane łącznie, choć można sobie wyobrazić – przy innym brzmieniu propozycji – zawarcie *meritum* zmian w jednym, nowym sformułowaniu. To jednak tylko kwestia redakcyjna.

Co do *meritum* propozycji, to należy się z nią zgodzić i rekomendować pozytywne załatwienie petycji Andrzeja Halickiego. Dotychczas obowiązujące bowiem brzmienie przepisu art. 8 ust. 2 – nakazujące niezwłoczne aktualizowanie danych dotyczących przebiegu postępowania, w tym co do „sposobu załatwienia” petycji, jest rozumiane w praktyce jako niezobowiązujące do zamieszczenia na stronie internetowej treści odpowiedzi na petycję. W praktyce organy ograniczają się więc do ogólnikowej formuły („odpowiedź na petycję została udzielona wnoszącemu w dniu...”), nie zamieszczając jednak skanu samej odpowiedzi na petycję.

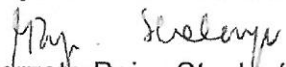
Wnoszący petycję słusznie konstatuje tu „niesymetryczność”, pewną nielogiczność rozwiązania, skoro ustawodawca zdecydował o obowiązku zamieszczania skanu „petycji”, a pominął obowiązek zamieszczania skanu „odpowiedzi na petycję”. Słusznie też zauważa, że postronny obywatel – w aktualnej sytuacji prawnej – może uzyskać wiedzę o stanowisku organu w sprawie petycji jedynie występując z wnioskiem o przesłanie mu indywidualnie tekstu odpowiedzi udzielonej na petycję (np. w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej). Przyjęcie rozwiązania proponowanego w petycji służyłoby też – z czym się należy zgodzić – transparentności omawianego procesu.

*Meritum* propozycji uznaję za słuszne i rekomenduję pozytywne załatwienie petycji.

Autor:

**prof. dr hab. Andrzej Szmyt**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych  
Uniwersytet Gdański

Akceptowała:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

  
Małgorzata Bajor-Stachńczyk