

Piotr Chybalski*

 <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>

Problem petycji samorządowych na przykładzie petycji kierowanych do Sejmu

Podjęcie rozważań na temat wspomnianego w tytule zagadnienia, w zasadzie „nieszowego”, lecz, w moim przekonaniu, interesującego, wymaga wpięrow jego doprecyzowania. Otóż nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 63 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu prawo składania petycji, wniosków i skarg, a także art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach¹, organy jednostek samorządu terytorialnego mogą być adresatami petycji jako organy władzy publicznej². Co więcej, w praktyce składanie petycji do organów samorządowych nie wydaje się zjawiskiem zaskakującym³. W konsekwencji zapewne w naturalny sposób określenie petycje samorządowe może wiązać się właśnie z takimi petycjami. W niniejszym tekście chciałbym jednak skupić się na prawnej analizie sytuacji odwrotnych, a więc takich, w których organy samorządowe, a także inne podmioty związane z samorządem terytorialnym stają niejako „po drugiej strony barykady”, tj. podejmują próby przedkładania petycji do innych organów władzy publicznej. Nie badam skali tego zjawiska, lecz skupiam się na kluczowym problemie prawnym, jakim jest ocena dopuszczalności występowania przez, szeroko pojęte, podmioty samorządowe jako wnioskodawcy petycji. Ilustrację tego problemu stanowią cztery petycje skierowane do Sejmu VIII kadencji. Warto przy tym odnotować, że krótko przed zakończeniem opracowywania poniższych rozważań ukazała się w piśmiennictwie pierwsza wypowiedź, w której sformułowano stanowisko aprobujące możliwość

* Dr Piotr Chybalski – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 870.

2 Zob. np. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Uwagi do art. 63, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 558.

3 Zob. np. stronę Urzędu Miasta Łodzi poświęconą petycjom skierowanym do Prezydenta Miasta Łodzi i Rady Miasta Łodzi, <https://bip.uml.lodz.pl/urząd-miasta/petycje/> (dostęp 20.01.2020).

korzystania z prawa petycji przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego⁴, przy czym zaznaczam, iż nie podzielam tego poglądu.

Przed przystąpieniem do właściwych rozważań uważam za celowe krótkie przedstawienie problematyki petycji przedkładanych do Sejmu. Otóż wejście w życie ustawy o petycjach, które nastąpiło 6 września 2015 roku, diametralnie zmieniło praktykę w tym zakresie. Przed wejściem w życie ustawy zjawisko kierowania petycji do izby było w zasadzie niedostrzegalne, co kontrastowało z praktyką kierowania petycji do Senatu, a więc inicjatora przyjęcia ustawy o petycjach, który znacznie wcześniej, już w 2008 roku, wprowadził do swego regulaminu przepisy odnoszące się do trybu rozpatrywania petycji⁵. W praktyce sejmowej pojęcie petycji pojawiało się wyłącznie w raportach statystycznych dotyczących korespondencji kierowanej do Sejmu bądź jego organów⁶. Nie istniało natomiast żadne instrumentarium prawne, które angażowałoby organy izby w rozpatrywanie petycji.

Fundamentalne znaczenie wejścia w życie ustawy o petycjach wyraziło się nie tylko w konieczności równoległego wprowadzenia noweli regulaminu Sejmu z 12 czerwca 2015 roku⁷, która rozwinęła ustawowe ramy postępowania w sprawie petycji⁸, lecz i w natychmiastowym pojawieniu się petycji skierowanych do izby w trybie dopiero co wprowadzonych przepisów proceduralnych. Sejm szybko stał się szczególnie „popularnym” adresatem petycji, o czym świadczą dane statystyczne. Już w dwumiesięcznym okresie od wejścia w życie wspomnianych przepisów ustawowych i regulaminowych do zakończenia VII kadencji Sejmu (11 listopada 2015 r.) do izby skierowano 22 petycje. Z kolei w całej VIII kadencji marszałek Sejmu skierował do merytorycznego rozpatrzenia aż 591 petycji, z czego 15 stanowiło tzw. petycje wielokrotne złożone na podstawie 11 ustawy o petycjach⁹. Warto odnotować, że analiza treści petycji wskazuje, że gros z nich zawierało żądanie wprowadzenia określonych zmian prawnych, co nie powinno dziwić, zważywszy na pozycję ustrojową Sejmu jako organu władzy ustawodawczej. Co ciekawe, tego typu petycjom niekiedy towarzyszyło nawet załączenie do petycji postulowanych przepisów „w postaci legislacyjnej”, choć o zróżnicowanym stopniu dopracowa-

4 A. Karczmarek, *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6.

5 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu (Dz. U. nr 90, poz. 781).

6 Informacja o korespondencji nadesłanej do Sejmu i jego organów w styczniu 2013 roku, s. 9, http://www.sejm.gov.pl/listy/inf01_13.pdf (dostęp 15.01.2020).

7 Monitor Polski z 2015 r., poz. 550.

8 Zob. omówienie tych przepisów oraz praktyki ich stosowania w okresie nieco ponad roku od ich wejścia w życie: E. Gierach, P. Chybalski, *Postępowanie w sprawie petycji w Sejmie – prawo i praktyka*, [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. G. Sibiga, M. Błachucki, Wrocław 2017.

9 Zob. zestawienia w Systemie Informacyjnym Sejmu, na podstronie „Petycje”, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/schemat> (dostęp 15.01.2020).

nia¹⁰. Tym samym składanie petycji do Sejmu okazało się atrakcyjnym substytutem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zapewne z uwagi na łatwość spełnienia wymogów formalnych dotyczących kierowania petycji, zwłaszcza w zestawieniu z wysiłkiem organizacyjnym związanym z postępowaniem w sprawie wykonywania inicjatywy ludowej. Oczywiście z formalnego punktu prawo składania petycji oraz inicjatywa obywatelska stanowią odmienne instytucje konstytucyjne¹¹, aczkolwiek mogą służyć temu samemu celowi, tj. skłonienia parlamentarzystów do przyjęcia określonych rozwiązań prawnych¹².

Uwzględniając powyższe uwagi, *prima facie* trudno się dziwić, iż również podmioty związane z szeroko pojętym samorządem terytorialnym podjęły inicjatywy w zakresie przedłożenia petycji do Sejmu. Wspomniane w uwagach wstępnych cztery petycje samorządowe można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje dwie petycje przedłożone przez organy samorządu terytorialnego, zaś druga – dwie petycje skierowane przez stowarzyszenia reprezentujące interesy samorządu. Przechodząc do ich prezentacji, rozpocznę od petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.) w zakresie poszerzenia możliwości wykonywania zawodu pracownika socjalnego przez osoby, które ukończyły studia wyższe na kierunkach: pedagogika, psychologia, politologia, nauka o rodzinie lub socjologia, sygn. BKSP-145-363/18, przedłożonej 23 maja 2018 roku przez Gminę Drawsko Pomorskie¹³. Przedmiotem petycji było żądanie złagodzenia ustawo określonych kryteriów warunkujących możliwość wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Petycja została zaopiniowana, bez sugestii wyboru określonego sposobu jej rozpatrzenia, w opinii Biura Analiz Sejmowych (BAS) z 12 lipca 2018 roku¹⁴. Sejmowa Komisja do Spraw Petycji rozpatrzyła ją 17 lipca 2018 roku, podejmując decyzję o skierowaniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dezyderatu w sprawie postulatów zawartych w petycji¹⁵. W toku postępowania w sprawie petycji nie wysunięto wątpliwości formalnych odnośnie do legitymacji wnioskodawcy do jej wniesienia.

10 Zamiast wielu zob. np. petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1231 ze zm.) w zakresie art. 81, sygn. BKSP-145-590/19, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-590-19/\\$file/145-590-19.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-590-19/$file/145-590-19.pdf) (dostęp 15.01.2020).

11 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Uwagi do art. 63*, s. 557.

12 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 378.

13 Zob. informację o treści petycji oraz o czynnościach w ramach jej rozpatrywania, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCA&NrPetycji=BKSP-145-363/18> (dostęp 18.01.2020).

14 J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian kwalifikacji uprawniających do wykonywania zawodu pracownika socjalnego*, Biuro Analiz Sejmowych 2018, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/363/\\$file/363.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/363/$file/363.pdf) (dostęp 18.01.2020).

15 Zob. pełny zapis 149. posiedzenia Komisji do Spraw Petycji Sejmu VIII kad., s. 24–29, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/E3E42B959F005E89C12582DC004BA990/%24File/0341308.pdf> (dostęp 18.01.2020).

Wnioskodawcą drugiej petycji, tj. petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r., poz. 1030 ze zm.) w zakresie umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego przeciwdziałania handlowi środkami zastępczymi, sygn. BKSP-145-509/19, z 11 marca 2019 roku, było Miasto Leszno¹⁶. Treścią żądania było wprowadzenie, załączonych do petycji, zmian normatywnych mających na celu przeciwdziałaniu handlu tzw. dopalaczami. Petycja została pozytywnie zaopiniowana przez BAS w opinii z 22 lipca 2019 roku¹⁷, a Komisja do Spraw Petycji po przeprowadzeniu dyskusji podjęła 31 lipca 2019 roku decyzję o nieuwzględnieniu żądania zawartego w petycji, mając na uwadze zbliżający się koniec kadencji Sejmu, a tym samym brak czasu na przeprowadzenie stosownych zmian prawodawczych odpowiadających żądaniu¹⁸. W tym przypadku również nie poddano w wątpliwość prawa wnioskodawcy do przedłożenia petycji.

Dwie pozostałe petycje zostały przedłożone, odpowiednio, przez samorządowe zrzeszenia. Petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.) w zakresie art. 37, sygn. BKSP-145-291/17, skierował 10 listopada 2017 roku Związek Miast Polskich¹⁹. Wnioskodawca postulował zmianę przepisów ustawy w zakresie zbywania nieruchomości publicznych na rzecz wieloletnich dzierżawców. Petycja została zaopiniowana w opinii BAS z 18 stycznia 2018 roku²⁰, zaś po jej rozpatrzeniu Komisja do Spraw Petycji postanowiła 7 lutego 2018 roku uchwalić dezyderat²¹. Z kolei petycję w sprawie zmiany art. 11 ust. 1–3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r., poz. 912 ze zm.) w zakresie zasad stwierdzania zgonu, sygn. BKSP-145-379/18, przedłożył Związek

16 Zob. informację o treści petycji oraz o czynnościach w ramach jej rozpatrywania, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-509/19> (dostęp 18.01.2020).

17 P. Bachmat, Opinia prawna na temat petycji BKSP-145-509/19 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Biuro Analiz Sejmowych 2019, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/509/\\$file/509.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/509/$file/509.pdf) (dostęp 18.01.2020).

18 Zob. pełny zapis 202. posiedzenia Komisji do Spraw Petycji Sejmu VIII kad., s. 6–8, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/E3E42B959F005E89C12582DC004BA990/%24File/0341308.pdf> (dostęp 18.01.2020).

19 Zob. informację o treści petycji oraz o czynnościach w ramach jej rozpatrywania, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-291/17> (dostęp 18.01.2020).

20 I. Szczepańska-Kulik, Opinia dotycząca petycji w sprawie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, Biuro Analiz Sejmowych 2018, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/291/\\$file/291.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/291/$file/291.pdf) (dostęp 18.01.2020).

21 Zob. pełny zapis 119. posiedzenia Komisji do Spraw Petycji Sejmu VIII kad., s. 1–14, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/53FBF5A36B5994C3C1258234004F97E6/%24File/0283108.pdf> (dostęp 18.01.2020).

Powiatów Polskich²², postulując modyfikację (w zasadzie modernizację) przepisów dotyczących stwierdzania zgonu. Po pozytywnym zaopiniowaniu petycji przez BAS²³ Komisja postanowiła uchwalić dezyderat²⁴.

Analizę problemu legitymacji wskazanych wyżej podmiotów do wnoszenia petycji należy rozpocząć od przywołania art. 63 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje prawo składania petycji, wniosków i skarg każdemu, co jest najszerszą z występujących w ustawie zasadniczej formuł określających zakres podmiotowy wolności i praw. Formuła ta nie obejmuje jednak wszystkich podmiotów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, gdyż należy uwzględnić fakt, iż co do zasady jedynie podmioty prywatnoprawne są „posiadaczami” konstytucyjnych wolności i praw. Tym samym w zasadzie za niekontrowersyjny należy uznać pogląd E. Wójcickiej, iż „z kręgu uprawnionych z prawa petycji należy wyłączyć podmioty prawa publicznego”²⁵. Stanowisko to *expressis verbis* podzieliła M. Florczak-Wątor, omawiając art. 63 Konstytucji²⁶, a także M. Ożóg²⁷. Warto dodać, że odwołano się tam do dorobku Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności do orzeczenia z 22 maja 2007 roku, sygn. akt SK 70/05²⁸, w którym przeprowadzono pogłębiony wywód uzasadniający brak legitymacji gminy jako osoby prawnej prawa publicznego do wnoszenia skarg konstytucyjnych (która to możliwość przysługuje zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „każdemu”, tak jak prawo składania petycji²⁹). Uwagi Trybunału są na tyle ogólne, że uprawnione jest odnoszenie ich do pozostałych wolności i praw. Sąd konstytucyjny podkreślił m.in., iż: „gmina, jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań publicznych, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej, a także w ograniczonym zakresie innemu podmiotowi, w tym osobie prawnej prawa prywatnego, praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II Konstytucji. Gmina jest osobą prawną

22 Zob. informację o treści petycji oraz o czynnościach w ramach jej rozpatrywania, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-379/18> (dostęp 18.01.2020).

23 I. Galińska-Rączy, Opinia prawna na temat petycji w sprawie zmiany art. 11 ust. 1–3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych lub uchwalenia ustawy regulującej zasady stwierdzania zgonu, Biuro Analiz Sejmowych 2018, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/379/\\$file/379.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/379/$file/379.pdf) (dostęp 18.01.2020).

24 Zob. pełny zapis 159. posiedzenia Komisji do Spraw Petycji Sejmu VIII kad., s. 14–17, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/45C65A947139526BC125835B004CC522/%24File/0376908.pdf> (dostęp 18.01.2020).

25 E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 244.

26 M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 63, [w:] Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1451.

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

28 OTK ZU z 2007 r., seria A, nr 6, poz. 60.

29 Oczywiście pomijam kwestię rygorystycznych konstytucyjnych wymogów warunkujących dopuszczalność wnoszenia do TK skarg konstytucyjnych.

prawa publicznego, której status prawny określają przede wszystkim przepisy rozdziału VII Konstytucji³⁰. Jeszcze dobitniej wyrażono to stanowisko w końcowej części wyводу, stwierdzając, że „organy władzy publicznej z natury rzeczy nie są adresatami poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przysługujących podmiotom prywatnym”³¹.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w konstytucyjne prawo petycji nie przysługuje przede wszystkim organom jednostek samorządu terytorialnego jako organom władzy publicznej³². Tezy tej nie negują uwagi A. Karczmarska, który, powołując się na wypowiedzi doktryny oraz TK wskazujące na gwarancyjny charakter konstytucyjnych wolności i praw, przyznaje organom samorządowym możliwość przedkładania petycji. Autor ten uznał, iż ustawowa regulacja prawa petycji *de facto* poszerza konstytucyjny zakres podmiotowy tego prawa, gdyż w szczególności „nie ma uzasadnienia dla odczytywania jej treści wyłącznie w nawiązaniu do tego przepisu [tj. art. 63 Konstytucji – przyp. aut.]”³³, a więc zastrzeżenia tego prawa „każdemu” w takim rozumieniu, które wyklucza z zakresu tego pojęcia osoby prawne prawa publicznego. Z kolei zdaniem A. Karczmarska na gruncie samych tylko przepisów ustawy o petycjach „brakuje przeciwskażeń do przyjęcia do rozpatrzenia na jej podstawie petycji pochodzącej od jednostki samorządu terytorialnego”³⁴.

Zarysowane stanowisko nie zasługuje na aprobatę. Gwarancyjny charakter konstytucyjnej regulacji wolności i praw oznacza, że ustawodawca zwykły może poszerzać podmiotowy zakres tych praw, z tym że w obszarze wykraczającym poza zakres podmiotowy określony w ustawie zasadniczej dane prawo czy wolność traci rangę konstytucyjną. Granicą swobody ustawodawcy jest jednak sama potencjalna możliwość „posiadania” jakichkolwiek wolności i praw, która to granica na gruncie konstytucyjnym wyraża się w formule „każdy” we wskazanym wyżej rozumieniu. Innymi słowy, dopuszczalne jest ustawowe poszerzenie zakresu podmiotowego jedynie tych wolności i praw, które w Konstytucji nie zostały zagwarantowane „każdemu”. Ilustrację może stanowić konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej, które zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji jest prawem obywatelskim, zaś w świetle art. 2 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429) przysługuje każdemu. W zakresie wykraczającym poza pojęcie „obywatela”, rozumianego przez TK jako osoba fizyczna będąca obywatelem polskim³⁵, prawo to staje się dopuszczalnym konstytucyjnie prawem ustawowym, jednak nie wtedy, gdyby podejmowano próby przyznania go np. gminie.

30 Uzasadnienie orzeczenia o sygn. SK 70/05, pkt II.2.

31 Tamże, pkt II.5.

32 E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 245.

33 A. Karczmarski, *W sprawie możliwości...*, s. 162.

34 Tamże, s. 161.

35 Zob. postanowienie TK z dnia 2.12.2015 r., SK 36/15, OTK ZU z 2015 r., seria A, nr 11, poz. 189.

Sposób konstytucyjnej regulacji prawa petycji, a także wspomnianego wyżej prawa dostępu do informacji publicznej łączy zbieżny krąg adresatów, obejmujący, mówiąc w uproszczeniu, organy władzy publicznej. A zatem, jeśli przyznać te organom jednostek samorządu terytorialnego, to stałyby się one zarówno podmiotami, jak i adresatami tych praw. Miałoby to osobliwe konsekwencje, choćby takie, iż poszczególne organy samorządowe mogłyby, wracając już wyłącznie na grunt prawa petycji, kierować petycje do siebie nawzajem, nawet w obrębie tej samej jednostki samorządu terytorialnego. Warto przy tym dodać, że przepisy ustawy o petycjach w zasadzie jednolicie postrzegają wszelkie petycje, wprowadzając jedynie drobne odmienności proceduralne, np. możliwość rozpatrywania petycji skierowanych do Sejmu czy Senatu przez organy tych izb, a nie całe izby (art. 9 ust. 1 ustawy). Taki stan rzeczy sprawia, że nie sposób byłoby choćby stwierdzić, że organom jednostek samorządu terytorialnego przysługuje możliwość kierowania petycji do Sejmu, Senatu czy innych organów konstytucyjnych, zaś do innych organów już nie.

W moim przekonaniu uznanie dopuszczalności „petycji samorządowych” byłoby możliwe jedynie wtedy, gdyby uznać, że zakres ustawy o petycjach nie jest związany z konstytucyjnym prawem petycji, a zatem, że ustawa ta nie jest ustawą, o której mowa w art. 63 zdanie drugie Konstytucji. Należałoby wówczas przyjąć, że „ustawowe prawo petycji” jest instytucją prawną *sui generis*, odmienną od „konstytucyjnego prawa petycji”, przy czym pogląd taki nie został jak dotąd sformułowany w piśmiennictwie, orzecznictwie konstytucyjnym czy w toku prac parlamentarnych nad ustawą o petycjach. Przeciwnie, jak się wydaje, za oczywisty, tj. niewymagający uzasadnienia, uznaje się związek ustawy o petycjach z prawem z art. 63 Konstytucji. To z kolei oznacza, że z uwagi na powszechnie aprobowany w doktrynie prawa konstytucyjnego nakaz wykładni przepisów ustawowych w zgodzie z Konstytucją należy przepisy tej ustawy interpretować tak, aby nie wykroczyć poza ogólne konstytucyjne ramy systemu wolności i praw, wykluczające „przyznanie” wolności i praw organom władzy publicznej. Wniosek ten skutkuje uznaniem za niedopuszczalne wspomnianych wyżej petycji skierowanych do Sejmu odpowiednio przez Gminę Drawsko Pomorskie oraz Miasto Leszno, co oznacza, że merytoryczne rozpatrzenie tych petycji było, według mnie, prawnie nieuzasadnione.

Jako bardziej problematyczna jawi się natomiast ocena dopuszczalności petycji skierowanych do Sejmu przez Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich. Oba podmioty działają w formie stowarzyszeń³⁶, co *prima facie* wiąże je z kategorią zrzeszeń, o których mowa w art. 58 Konstytucji. Trzeba jednak pamiętać, że są to stowarzyszenia zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego,

36 Zob. statut Związku Miast Polskich, http://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/754/STATUT-2019.pdf (dostęp 25.01.2020) oraz status Związku Powiatów Polskich, <https://www.zpp.pl/storage/files/2019-08/f1279f02a4d049293eb7f9b76465375e3312.pdf> (dostęp 25.01.2020).

a podstawy prawne ich powołania zawarte są w odpowiednich ustawach samorządowych, np. w art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 95), nie zaś wyłącznie w przepisach ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku *Prawo o stowarzyszeniach* (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 713). Co jednak istotniejsze, prawo zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego nie posiada podstawy konstytucyjnej w art. 58 ustawy zasadniczej, lecz w jej art. 172. Jak zauważył P. Sarnecki, prawo to „wykazuje z konieczności daleko posuniętą specyfikę w stosunku do prawa zrzeszania się obywateli (art. 58), stąd też potrzeba odrębnych ustaw dla tych odrębnych sytuacji jest bardzo wskazana”³⁷. Owa potrzeba odrębnej regulacji tego praw w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wynika, jak się wydaje bezspornie, z faktu, iż jednostkom tym, jako podmiotom, które nie mogą „posiadać” wolności i praw, nie przysługuje wolność zrzeszania się z art. 58 Konstytucji. Tym samym, mimo iż Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich działają w formie stowarzyszeń, to na gruncie konstytucyjnym nie są osobami prawnymi prawa prywatnego (jak typowe stowarzyszenia), lecz osobami prawnymi prawa publicznego. Tym samym w świetle wcześniejszych uwag należałoby wykluczyć możliwość korzystania przez nie z prawa petycji.

Powyższy wniosek nie został jednak sformułowany stanowczo, gdyż od lat pojęcie „osoby prawnej prawa publicznego” wywołuje liczne kontrowersje doktrynalne³⁸. O ile w piśmiennictwie konstytucyjnym nie ulega wątpliwości, że, jak wskazano wyżej, organy władzy publicznej co do zasady nie mogą być podmiotami wolności i praw, to znaczne problemy wywołuje kwestia ta w odniesieniu do innych „podmiotów publicznych”. Nie wdając się w szczegółowe rozważania tej kwestii, warto przywołać uwagi E. Wójcickiej, która, odwołując się do ustaleń doktrynalnych, zdaje się dopuszczać możliwość składania petycji przez tego typu podmioty, z tym że określa je wpierw jako „państwowe osoby prawne”³⁹, a następnie, jak się wydaje szerzej, jako „osoby prawne prawa publicznego”⁴⁰. Wymieniając wśród takich podmiotów uniwersytety, przedsiębiorstwa państwowe czy izby lekarskie, przywołana autorka nie wspomina o stowarzyszeniach zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, że trudno byłoby ich nie zaliczyć do przedstawionej grupy podmiotów. Trzeba jednak podkreślić, że rozstrzygnięcie tej kwestii, a tym samym jednoznacznego poglądu na rzecz dopuszczenia bądź wykluczenia możliwości przedkładania przez te podmioty petycji, wymagałoby rozbudowanego, pogłębionego wywodu, którego zakres wykracza poza

37 P. Sarnecki, *Uwagi do art. 172, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1.

38 Zamiast wielu zob. P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.

39 E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 245.

40 Tamże, s. 246.

ramy niniejszego, w zasadzie sygnalizacyjnego tekstu. Wspomnę jedynie, iż przyznanie „stowarzyszeniom samorządowym” prawa petycji wydaje mi się wątpliwe. Ważnym argumentem byłoby w tej kwestii podkreślenie wspomnianego już wcześniej jednolitego charakteru prawa petycji. Oznacza to, że, przykładowo, Związek Miast Polskich mógłby potencjalnie kierować petycje do dowolnego organu władzy publicznej, zarówno działającego na szczeblu centralnym, jak i do organu samorządowego (choćby w formie petycji wzywać daną gminę miejską do dołączenia do Związku). Problematyczność analizowanego zagadnienia jest również pochodną wywołującej wiele wątpliwości konstytucyjnej regulacji prawa petycji, choćby szerokiego, a zarazem enigmatycznie określonego w ustawie zasadniczej kręgu adresatów petycji.

W podsumowaniu powyższych uwag można stwierdzić, że przedstawiona praktyka kierowania do Sejmu petycji przez podmioty, które można w uproszczeniu określić mianem „samorządowych”, budzi zastrzeżenia prawne. W moim przekonaniu nieuzasadnione jest rozpatrywanie petycji, których wnioskodawcami są organy jednostek samorządu terytorialnego, aczkolwiek warto odnotować, że praktykę taką zaobserwowano już w Senacie przed wejściem w życie ustawy o petycjach⁴¹ – co stanowi kolejny wyraz „atrakcyjności” instytucji petycji (w tym dla organów samorządowych). Za wątpliwe uznaję również prawo wnoszenia petycji przez samorządowe stowarzyszenia, aczkolwiek z uwagi na złożoność tego problemu nie zajmuję co do tej kwestii jednoznacznego stanowiska.

Na zakończenie warto podkreślić, że nawet jeśli wykluczyć możliwość korzystania z prawa petycji nie tylko przez organy jednostek samorządu terytorialnego, lecz i przez zrzeszenia samorządowe, to w praktyce nie musi to oznaczać, iż brak jest możliwości przedkładania – choćby do Sejmu – petycji, których przedmiot jest związany z określonymi interesami jednostek samorządowych czy też całej sfery samorządu terytorialnego. Sygnalizowana w tekście łatwość korzystania z prawa petycji sprawia, że każda osoba, a więc przykładowo każdy mieszkaniec danej gminy, może wnieść petycję, która odpowiadałaby interesom „jego” jednostki samorządowej. Z kolei jednolitość wprowadzonych przez ustawę o petycjach ram proceduralnych rozpatrywania petycji sprawia, że tego typu petycja „na rzecz” danej jednostki samorządu terytorialnego będzie musiała zostać rozpatrzona w takiej samej procedurze, niezależnie od tego, kto jest wnioskodawcą petycji.

41 Tamże, s. 245 (przyp. 42).

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Florczak-Wątor M., *Uwagi do art. 63, [w:] Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Gierach E., Chybalski P., *Postępowanie w sprawie petycji w Sejmie – prawo i praktyka, [w:] Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. G. Sibiga, M. Błachucki, Wrocław 2017.
- Karczmarek A., *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6.
- Ozóg M., *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 172, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Uwagi do art. 63, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r., poz. 912 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 713).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 95).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1231 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.).
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1030 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 870).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu (Dz. U. nr 90, poz. 781).

Orzecznictwo

Postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2015 r., SK 36/15, OTK ZU z 2015 r., seria A, nr 11, poz. 189.

Opinie

Bachmat P., Opinia prawna na temat petycji BKSP-145-509/19 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Biuro Analiz Sejmowych 2019, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/509/\\$file/509.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/509/$file/509.pdf) (dostęp 18.01.2020).

Galińska-Rączy I., Opinia prawna na temat petycji w sprawie zmiany art. 11 ust. 1–3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych lub uchwalenia ustawy regulującej zasady stwierdzania zgonu, Biuro Analiz Sejmowych 2018, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/379/\\$file/379.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/379/$file/379.pdf) (dostęp 18.01.2020).

Karolczak J.M., Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian kwalifikacji uprawniających do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, Biuro Analiz Sejmowych 2018, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/363/\\$file/363.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/363/$file/363.pdf) (dostęp 18.01.2020).

Szczepańska-Kulik I., Opinia dotycząca petycji w sprawie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, Biuro Analiz Sejmowych 2018, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/291/\\$file/291.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/291/$file/291.pdf) (dostęp 18.01.2020).