

Robert Sawuła*
Ludwik Żukowski**

Petitio w polskim prawie administracyjnym (wybrane uwagi)

I. W doktrynie polskiego prawa administracyjnego słusznie M. Stahl eksponowała, że wykształcenie się idei uniwersalnej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności sprawiło, że to jednostka stała się centralnym punktem odniesienia dla oceny działań administracji publicznej, nie tylko w wymiarze krajowym, ale także w wymiarze europejskim i światowym. Wskazuje się przy tym, że jednostka uzyskała podmiotowość prawną zarówno w sferze prawnomaterialnej, jak i na płaszczyźnie proceduralnej¹. Tradycyjnie w procesie administracyjnym podmiotowość analizuje się na gruncie tych spraw administracyjnych, których rozstrzyganie następuje w postaci sformalizowanego aktu administracyjnego, najczęściej decyzji administracyjnej. Są wszakże i takie obszary, które rzadziej poddawane są uwadze nauki procesu administracyjnego, do jednych z nich należy zagadnienie petycji.

503

Petycję przez wiele ostatnich lat wiązano ściśle z problematyką skarg i wniosków, co miało swe uzasadnienie w rodowodzie tych konstrukcji. Instytucja skarg i wniosków wywodząca się z praktyki administracyjnej na obszarze byłego zaboru austriackiego² nie była przedmiotem regulacji w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³. Posługiwanie się nią miało

* Prof. WSPiA dr hab., Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysł–Rzeszów.

** Prof. WSPiA dr hab., Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysł–Rzeszów.

¹ M. Stahl, *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii przemian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 662. Kwestia podmiotowości jednostki w prawie administracyjnym stanowi ciągle atrakcyjny obszar badawczy – por. chociażby pracę J. Niczyporuka, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016, s. 230.

² Por. uwagi w tej kwestii J. Borkowskiego w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 584.

³ Dz. U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm.

jednakowoż wsparcie (przynajmniej do czasu wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z 1935 r.) w przepisach konstytucyjnych. Art. 107 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 marca 1921 r.⁴ stanowił, że „Obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”.

Po II wojnie światowej termin „petycje” wyszedł z użycia, za wzorcami radzieckimi w praktyce administracyjnej pojawiły się „skargi” i „wnioski”. Do porządku prawnego instytucja skarg i wniosków została wprowadzona wspólną uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej⁵. Art. 86 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej 22 lipca 1952 r.⁶ określał, że „Obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami” (ust. 2) oraz „Odwołania, skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności” (ust. 3)⁷. Petycje zniknęły z powszechnie obowiązujących źródeł prawa administracyjnego na wiele lat.

504

W toku prac nad Kodeksem postępowania administracyjnego⁸ (K.p.a.) w drugiej połowie lat 50-tych XX w. została do kodeksu wprowadzona instytucja skarg i wniosków. W nauce oceniono to jako rozwiązanie pozwalające na uwzględnienie walorów tej instytucji, jak i kodyfikowanego ogólnego postępowania administracyjnego⁹. Chodziło głównie o skoordynowanie czynności procesowych uczestników postępowania ze skargami, a ściślej, wobec niekiedy braku respektowania mocy przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym, o odpowiednim zakwalifikowaniu wniesionej skargi, z uwagi na jej treść, i przeniesieniu na grunt ogólnego postępowania administracyjnego. Rozwiązanie takie miało stwarzać przede wszystkim określoną „drożność” między skargą powszechną a instytucjami postępowania administracyjnego dopuszczającymi ograniczenie lub zniesienie mocy obowiązku-

⁴ Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

⁵ M. P. z 1950 r. Nr A-1, poz. 1.

⁶ Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

⁷ Od 1976 r. podstawowym źródłem prawa wniosków i skarg były przepisy zawarte w art. 9 i 86 Konstytucji PRL, na ten temat por. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1987, s. 319 oraz J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” Miscellanea XLII/2003, s. 114 i n.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst pierwotny Dz. U. Nr 30, poz. 168, obecny tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

⁹ Por. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 23 i n.

jącej decyzji ostatecznej¹⁰. W sposób znaczący nowelizując K.p.a. w 1990 r., dokonano także zmiany przepisów o skargach i wnioskach. Pojawiające się wówczas opinie o potrzebie daleko idącej korekty Kodeksu, choć zwalczane, to prowadziły doktrynę procesu administracyjnego do akceptacji stanu, w którym dopuszczano nawet rozważenie usunięcia z K.p.a. przepisów o skargach i wnioskach¹¹. Zwracano przy tym uwagę na odrębność postępowania skargowo-wnioskowego od tych postępowań, które kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, ale również i od tych, które zmierzają do dokonania czynności materialno-technicznej (np. wydanie zaświadczenia)¹².

II. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³ w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne” 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 piśmiennictwie określa się petycję (łac. *petitio*) jako prośbę wnoszoną do władz, której celem jest skłonienie tych władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji¹⁴. Prawo do składania petycji jest postrzegane jako gwarancja dla wszystkich innych swobód podstawowych i demokratyczne narzędzie brania udziału w podejmowaniu decyzji publicznych. Zakłada się przy tym, że skorzystanie przez dany podmiot z petycji rodzić będzie po stronie organu władzy publicznej, organizacji lub instytucji społecznej obowiązek zajęcia się petycją, wnioskiem lub skargą i zareagowaniem na ich treść. Środki określone w art. 63 Konstytucji RP mogą być składane zarówno w interesie publicznym (podyktowanym względami społecznymi, z uwagi na dobro ogółu)¹⁵, ale także w celu

¹⁰ Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 267.

¹¹ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Czy nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, PiP 1993/5, s. 68.

¹² Por. A. Korzeniowska-Polak, *Samorządowe kolegia odwoławcze a postępowanie skargowo-wnioskowe*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009, s. 325.

¹³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

¹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2009, s. 151.

¹⁵ Interes publiczny także stanowił przedmiot uwagi M. Stahl – por. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 95 i n.

obrony własnych interesów, jak również interesów innej osoby, jednakże w tym przypadku wymagana jest jej wiedza i zgoda¹⁶. Prawo petycji nie podlega ograniczeniom nawet w czasie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (por. art. 233 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Instytucja petycji jest znana także prawu europejskiemu, Traktat ustanawiający Unię Europejską pozwala każdemu obywatelowi UE, jak również podmiotom mającym siedzibę na jej terenie (np. przedsiębiorstwom, stowarzyszeniom) w sprawach ich dotyczących wносить petycje do Parlamentu Europejskiego¹⁷. Tryb rozpatrywania petycji określony został w regulaminie parlamentu, petycja podlega rejestracji, zaś o jej dopuszczalności orzeka Komisja Petycji. Wynikiem prac nad petycją jest sporządzenie sprawozdania komisji lub wystąpienie z projektem rezolucji. O sposobie jej rozpatrzenia jest informowany podmiot wnoszący petycję, istnieje możliwość uczestnictwa tego podmiotu w debacie nad petycją na etapie prac komisji¹⁸.

III. Od 1 stycznia 1999 r. znowelizowano art. 221 K.p.a., w którym w istocie dopisano w poszczególnych paragrafach wyrażenie „petycję”, nie normując wszakże w sposób odrębny ich składania i rozpatrywania, tak jak to prawodawca czyni względem skarg i wniosków. Zabiegowi powyższemu nie towarzyszyła zmiana art. 2 K.p.a.¹⁹ ani zmiana nazwy tytułu działu VIII, co dobitnie dowodzi, że była to ze strony prawodawcy „prowizorka”, która miała stanowić dowód wypełniający formalnie konstytucyjny nakaz istnienia takiej regulacji²⁰. Data podjęcia takiego rozwiązania przynajmniej formalnie czyniła zadość przepisowi art. 236 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, aby w okresie 2 lat od dnia jej wejścia w życie Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Stan ten powodował dezzyderaty bardziej szczegółowego uregulowania trybu wnoszenia i rozpatrywania petycji, czego efektem było podjęcie prac legislacyjnych w Senacie VII kadencji,

¹⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 61.

¹⁷ Por. art. 8d Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.

¹⁸ Podstawowe reguły wnoszenia petycji w prawie europejskim porusza E. Stefańska, *Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 766 i n.

¹⁹ Cyt. przepis stanowi, że „Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych”.

²⁰ Por. J. Lang, *Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji, ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Zjazd Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dęba 23–25 września 2002, masz. powiel.

a następnie VIII kadencji, które jednak nie uwieńczyło powodzeniem. Prowizorka ta trwa blisko 15 lat. Brak sprecyzowanego trybu rozpatrywania petycji i odczuwany przez parlamentarzystów deficyt rozwiązań prawnych w tym aspekcie doprowadził do znowelizowania regulaminu prac Senatu poprzez wprowadzenie doń działu XA „Rozpatrywanie petycji” (art. 90a–90g regulaminu Senatu RP²¹) oraz do powierzenia tych spraw właściwej komisji (Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji). Podjęto także prace legislacyjne, efektem tych prac był senacki projekt ustawy o petycjach²².

W wyniku podjętych prac legislacyjnych uchwalono w dniu 11 lipca 2014 r. ustawę o petycjach²³. Ustawa ta weszła w życie po upływie 12 miesięcy od dnia jej ogłoszenia (tj. 5 września 2015 r.), liczy 17 artykułów, dwa artykuły tej ustawy odnoszą się *expressis verbis* do K.p.a. Przedmiotem petycji jest 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. 2 ust. 3 ustawy o petycjach). W ustawie o petycjach nakazano w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosować odpowiednio przepisy K.p.a. (art. 15 cyt. ustawy), razem znowelizowano art. 221 K.p.a. w taki sposób, że w istocie „odsysa” ten przepis jedynie uprzednio w nim występujące wyrażenie „petycje”, a więc przywraca stan sprzed 1 stycznia 1999 r.

507

IV. W uzasadnieniu senackiego projektu ustawy o petycjach podkreślono, że prawo petycji jest odrębnym prawem, różnym od prawa do skarg i wniosków. Wynikać to ma z określenia tego prawa podmiotowego inną, własną nazwą, wysunięcia petycji w porządku prawnym przepisu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na plan pierwszy, a także historycznych związków z takim prawem ujętym w Konstytucji Marcowej z 1921 r. oraz związków porównawczych z petycjami w prawie innych państw demokratycznych. Istniejące rozwiązania miały nie wykluczać stworzenia regulacji prawnych „pozwalających na osiągnięcie jednoznacznej i pełnej zgodności z postanowienia Konstytucji RP poprzez skonkretyzowanie i dookreślenie prawa petycji w odrębnej ustawie, czego skutkiem będzie

²¹ M. P. Nr 39 z 2010 r., poz. 542 ze zm.

²² Wyjaśniając cel ustawy wskazano, że projekt stanowi realizację postulatów i uwag organizacji społecznych, projekt ustawy w tym zakresie był przyjęty przez Senat VII kadencji, jednak na skutek zasady dyskontynuacji nie przeszedł całej drogi legislacyjnej. Poparcie dla tej inicjatywy zgłosiły m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja im. Stefana Batorego oraz Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce.

²³ Dz. U., poz. 1195.

uporządkowanie dotychczasowego stanu prawnego w tym zakresie”²⁴. Autorzy projektu ustawy o petycjach wyrazili przy tym nadzieję, że może przyczynić się ona do zwiększenia udziału i zaangażowania społeczeństwa w życiu publicznym, a także jego wpływu na działalność innych podmiotów w tym zakresie.

Podana w uzasadnieniu projektu ustawy o petycjach powyższa argumentacja wydaje się wątpliwa, gdy idzie o sposób unormowania zagadnienia petycji w formie odrębnej ustawy i zrezygnowania chociażby z modernizacji K.p.a. poprzez włączenie doń projektowanych rozwiązań odnoszących się do petycji. Takie rozwiązanie było sugerowane w doktrynie przez C. Martysza, który, akceptując potrzebę ustawowego uregulowania zagadnienia petycji, zabieg uczynienia tego w postaci osobnej ustawy uznał za sprzeczny z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, wskazującymi na konieczność kompleksowego regulowania zagadnień o podobnym lub zbliżonym charakterze²⁵. Autor ten eksponował trwałość obowiązujących rozwiązań, gdy chodzi o skargi i wnioski, fakt kilkunastoletniego „zakotwiczenia” petycji w K.p.a., stawiając retoryczne pytanie – po co stworzyć nową ustawę, skoro jej przedmiot odnosi się częściowo do regulacji obowiązującej od dawna, a problematyka skarg i wniosków jest w swej istocie zbliżona przedmiotowo i podmiotowo do problematyki petycji? Argumentacji za trafnością pozostawienia petycji w kodeksie upatrywał ponadto w tym, że ogłoszony publicznie projekt ustawy o petycjach pozostawiał odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Działu VIII K.p.a. Zdaniem C. Martysza projekt ustawy o petycjach zawierał wiele ważnych rozwiązań przyczyniających się do urzeczywistnienia demokratycznego państwa prawa, ale jego podstawową wadą było to, że przewidywał unormowanie tego ważnego zagadnienia w odrębnej ustawie, a nie uzupełniał istniejącej w tym zakresie luki w Dziale VIII kodeksu²⁶.

Skorzystanie przez Senat RP z inicjatywy ustawodawczej poprzez wniesienie projektu ustawy o petycjach spotkało się także z aprobatą w piśmiennictwie. Zdaniem M. Florczak-Wątor jest kilka powodów, dla których odrębne uregulowanie tego zagadnienia ma być trafne. Po pierwsze, eksponuje znaczenie petycji, zapobiegnie jej zmarginalizowaniu, a ponadto pozwoli na podkreślenie jej specyfiki względem skarg i wniosków. Po drugie, odrębna ustawa poświęcona petycjom może stanowić dla obywateli zachętę do korzystania z tej formy dialogu z władzą, co

²⁴ Por. uzasadnienie projektu – druk sejmowy nr 2135.

²⁵ C. Martysz, *Czy potrzebna jest ustawa o petycjach?*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 553.

²⁶ *Ibidem*, s. 562.

pozwole przywrócić petycji miejsce co najmniej równorzędne z dwoma pozostałymi rodzajami wystąpień wymienionymi w art. 63 Konstytucji. Po trzecie, ustawa o petycjach dawać ma możliwość kompleksowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji w sposób niezależny od regulacji dotyczącej skarg i wniosków. Po czwarte, unormowanie petycji poza K.p.a. wydaje się lepiej oddawać istotę tego prawa. Jest ono bowiem stosowane niezależnie od toczących się postępowań administracyjnych, czego przykładem są petycje zawierające postulat podjęcia prac legislacyjnych w danej materii²⁷. M. Florczak-Wątor opowiedziała się ponadto za zrezygnowaniem z odwołania do odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a. dotyczących skarg i wniosków oraz uregulowania w ustawie o petycjach tych nielicznych kwestii, co do których odesłanie to mogłoby znaleźć zastosowanie. Argumenty na rzecz odrębnej ustawy o petycjach, mimo że w efekcie zostały przez prawodawcę uwzględnione, nie wydają się przekonujące. Osobna ustawa ma podkreślać znaczenie petycji, zapobiegać ma marginalizowaniu tej konstrukcji, a ponadto pozwolić ma na podkreślenie jej specyfiki względem skarg i wniosków. Innymi słowy odrębna ustawa to prestiż, otoczenie nimbem „ważności” danej konstrukcji normatywnej. Gdyby afirmować taki wywód, system prawa musiałby być pełen wyizolowanych ustawowo bytów, którym ranga ustawy przydawać miałyby aury „powagi”. Tkwi w tym wywodzie przekonanie, że ustawowe odrębne unormowanie danego zagadnienia jest absolutnie konieczne, nadaje się mu wówczas należyta rangę. Mnożenie ilości ustaw w polskim systemie prawnym jest prawdziwą zmurą tworzenia prawa, zjawisko to deprecjonuje rangę samej ustawy, w żaden sposób nie przyczynia się do znajomości prawa. Marginalizowanie petycji, o ile rzeczywiście ono występuje, wcale nie zniknęło tylko z tego względu, że ustawa o petycjach weszła w życie. Gdy idzie o specyfikę petycji, wystarczające mogłoby być, podobnie jak to jest w odniesieniu do skarg i wniosków, unormowanie petycji w postaci wyodrębnionego rozdziału w Dziale VIII K.p.a.

Drugi argument Autorka opinii wiązała z nadzieją, że „odrębna ustawa poświęcona petycjom będzie stanowić dla obywateli zachętę do korzystania z tej formy dialogu z władzą”. Nie wydaje się to stwierdzenie szczególnie trafne. Dla obywateli drugorzędne znaczenie będzie miało to, czy dane urządzenie normatywne jest unormowane w odrębnej ustawie, czy też stanowi element regulacji Kodeksowej. Dla obywateli przydatność konstrukcji petycji będzie pochodną reakcji władzy, poważnego traktowania wnoszonych petycji, reagowania na nie w sposób budzący zaufanie

²⁷ M. Florczak-Wątor, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach* (druk nr 2135), www.sejm.pl

do organów władzy publicznej²⁸, wtórną rzeczą jest „lokalizacja” normatywna konstrukcji petycji. Brakuje ponadto refleksji związanej z tym, że odrębność ustawowa problematyki petycji pogłębia zjawisko inflacji prawa²⁹, wątpliwe przy tym jest, aby tylko odrębna ustawa „przebijała się” do świadomości obywateli, śmiej twierdzić, że znajomość regulacji zawartej w ustawie o petycjach jest dostępna wąskiej grupie osób.

W ocenie M. Florczak-Wątor odrębne unormowanie petycji miało prowadzić do przywrócenia petycji miejsca co najmniej równorzędnego ze skargami i wnioskami. Paradoksalnie, ale tę równorzędność właśnie można było uzyskać znakomicie pewniej, gdy wszystkie wystąpienia opisane dyspozycją art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej byłyby określone w jednej ustawie. Odrębna ustawa o petycjach miała być także okazją do kompleksowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji w sposób niezależny od regulacji dotyczącej skarg i wniosków, choć od razu zgłosić wypada zastrzeżenie – jaka wartość ma przemawiać za tak konsekwentnie forsowaną odrębnością? Chyba nieprzypadkowo wszak w jednym przepisie konstytucyjnym prawodawca połączył petycje, skargi i wnioski. Więcej argumentów znajdziemy na rzecz unifikacji pewnych regulacji odnoszących się do tych trzech osobnych wystąpień obywatelskich, o ile rzeczywiście jest to możliwe. Co ciekawe, sama M. Florczak-Wątor, odnosząc się już krytycznie do konkretnych rozwiązań projektu ustawy o petycjach, sugerowała przeniesienie na jej grunt rozwiązań znanych Kodeksowi³⁰. Powiązanie petycji w poprzednim stanie prawnym kruchą „pępowiną” w postaci art. 221 K.p.a., przy braku doprecyzowania trybu rozpoznawania petycji nie oznaczało, że instytucji tej z pozostałymi konstrukcjami Kodeksowymi nic nie łączyło.

Szkoda, że nie rozważono jeszcze innego wariantu uregulowania tego zagadnienia. Można było wszak usunąć z K.p.a. Dział VIII „Skargi i wnioski” i problematykę tę zamieścić w jednej ustawie „O petycjach, skargach i wnioskach”. Ten z kolei zabieg zyskiwałby wsparcie w unormowaniu konstytucyjnym przyjmującym, że tryb rozpoznawania tego typu środków odnośnie do wolności i praw politycznych określa „ustawa”. Nie sposób twierdzić kategorycznie, iżby użycie w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określenia „ustawa” oznaczało, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg musi znaleźć unormowanie wyłącznie w jednej ustawie. Wprawdzie w samej Konstytucji w innych miejscach użyto

²⁸ Notabene taki sposób prowadzenia postępowania jest sugerowany w art. 8 K.p.a.

²⁹ Zwracał na to uwagę C. Martysz, *op. cit.*, s. 553.

³⁰ Tak czyniono chociażby dla określenia terminu przekazania według właściwości petycji, sugerując, że winien to być termin 7-dniowy, tak jak w odniesieniu do przekazania skargi lub wniosku (art. 231 i 243 K.p.a.). W ustawie o petycjach przewidziano, że przekazanie petycji wg właściwości nastąpi w terminie nie dłuższym niż 30 dni.

określenia liczby mnogiej na „ustawy” (np. art. 176 ust. 2 – „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”), to wydaje się, że posługiwanie się w niej wyrażeniem „ustawa” przez użycie liczby pojedynczej zdaje się nie wykluczać, aby dana materia, dla której przewidziano rangę ustawową, nie mogła być uregulowana w większej ilości ustaw (por. np. art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”). Uregulowanie trybu rozpoznawania petycji, skarg i wniosków w jednej ustawie sprzyjałoby postulatowi zwiezłości materiału normatywnego, dawałoby szansę na większą popularyzację w społeczeństwie instytucji petycji. Doktryna zwraca uwagę także i na to, że petycja nie jest czymś jakościowo odrębnym od skargi czy wniosku, lecz wyróżnionym ze względu na podmiot, od którego pochodzi, rodzajem teź skargi lub wniosku³¹.

Odrębne uregulowanie problematyki petycji w uzasadnieniu projektu ustawy o petycjach było uzasadniane odrębnością tego prawa, posłużenie się własną nazwą, tradycją konstytucyjną (Konstytucja Marcowa z 1921 r.) oraz związkami porównawczymi z unormowaniem petycji w wybranych państwach demokratycznych³². Nie sądzimy, aby były to wystarczające

³¹ Por. J. P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 274.

³² Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec w art. 17 stanowi, że każdy ma prawo zwracać się indywidualnie lub wspólnie z innymi z pisemnymi prośbami lub zażaleniami do właściwych organów i do przedstawicielstwa ludowego. W myśl art. 45c tej konstytucji Parlament Federalny powołuje Komisję Petycji, która jest zobowiązana do opracowywania prośb i zażaleń skierowanych do Parlamentu Federalnego zgodnie z artykułem 17. Uprawnienia Komisji w zakresie badania zażaleń reguluje ustawa federalna. Art. 28 Konstytucji Belgii określa, że „Każdy ma prawo zwracania się do władz publicznych z petycjami podpisanymi przez jedną lub więcej osób. Jedynie władze oficjalnie ustanowione mogą korzystać z prawa zwracania się z petycjami w imieniu zbiorowości”. Art. 5 Konstytucji Holandii lakonicznie stwierdza, że „Każdy ma prawo zwracać się z pisemnymi petycjami do właściwych władz”. Art. 33 Konstytucji Szwajcarii stanowi w ust. 1, że „Każdy ma prawo kierowania petycji do władz, nie może to powodować dla niego żadnych niekorzystnych skutków”, zaś w ust. 2, że „Władze muszą przyjąć petycję do wiadomości”. Art. 29 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii stanowi, że „Wszyscy Hiszpanie mają prawo petycji indywidualnych i zbiorowych, składanych na piśmie, w formie i ze skutkami określonymi przez ustawę”, prawo to jest ograniczone wobec członków sił formacji zbrojnych albo instytucji poddanych dyscyplinie wojskowej. Konstytucja Portugalii w art. 52 dość obszernie ujmuje Prawo petycji i prawo do *actio popularis*. Wedle jej postanowień „Wszyscy obywatele mają prawo do przedstawiania, indywidualnie lub zbiorowo, organom suwerenności lub innym władzom, petycji, zażaleń, odwołań lub skarg w celu obrony swoich praw, obrony Konstytucji, ustaw lub interesu powszechnego, a także mają prawo do uzyskania

argumenty do uchwalenia odrębnej ustawy o petycjach. Formalnie instytucja petycji znajdowała regulację w art. 221 K.p.a. i stan taki obowiązywał kilkanaście lat, ignorowanie tego faktu nie wydaje się trafne. Świadomość prawna w Polsce, stosunkowo nikła, nie ulegnie pogłębieniu, gdy konstrukcję petycji usunięto z K.p.a., gdzie znajdowała się w swoistej „przechowalni” i uczyniono przedmiotem odrębnej ustawy.

W nauce prawa wskazuje się, że skarga lub wniosek są mało efektywnymi sposobami dochodzenia swych praw, choć z drugiej strony dotyczą one szerokiego kręgu spraw (np. z zakresu czynności faktycznych, spraw pozaprawnych, ze sfery etyki, moralności)³³. Nie można także nie

w rozsądnym terminie informacji na temat sposobu ich rozpatrzenia” (ust. 1). „Ustawa określa zasady rozpatrywania na posiedzeniu plenarnym petycji przedstawianych zbiorowo Zgromadzeniu Republiki” (ust. 2). „Przyznaje się wszystkim prawo do występowania z *actio popularis*, osobiście lub poprzez zrzeczenia występujące w obronie określonych interesów, w przypadkach i na zasadach określonych w ustawie, w tym również prawo żądania odpowiedniego odszkodowania dla pokrzywdzonego lub pokrzywdzonych, w szczególności w celu: a) przyczyniania się do zapobiegania, zwalczania i ścigania na drodze sądowej przestępstw przeciwko zdrowiu publicznemu, prawom konsumenta, jakości życia, ochronie środowiska i dziedzictwa kulturowego; b) obrony dóbr należących do państwa, do regionów autonomicznych i do jednostek władzy lokalnej” (ust. 3). Z kolei grecka Konstytucja w art. 10 stanowi, że „Każda osoba lub kilka osób działających wspólnie mają prawo, przestrzegając obowiązujących ustaw, składać pisemne petycje do władz, które są obowiązane, zgodnie z obowiązującymi przepisami, bezzwłocznie podjąć działania i udzielić składającym petycje umotywowanej pisemnej odpowiedzi, zgodnie z postanowieniami ustawy” (ust. 1). „Ściganie składającego petycję, jeżeli treści zawarte w petycji naruszają prawo, jest dozwolone wyłącznie po podjęciu ostatecznej decyzji przez władzę, do której petycja była adresowana i za jej zgodą”. Prawo petycji znane jest także w szeregu innych państw, chociażby w Rosji, której Konstytucja w art. 33 określa, że „Obywatele Federacji Rosyjskiej mają prawo, zwracać się osobiście, jak również kierować indywidualne lub zbiorowe petycje do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego”. Pierwsza poprawka do Konstytucji USA stwierdza, że „Żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd”. Art. XXV Konstytucji Węgier określa, że „Każdy ma prawo, by indywidualnie lub wspólnie z innymi zwracać się do dowolnego organu władzy publicznej z pisemnymi prośbami, skargami lub postulatami”. Prawo petycji jest także określone przez prawo europejskie. W myśl art. 24 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „Każdy obywatel Unii ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z art. 227”. Art. 227 TFUE stanowi, że „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”. Szczegóły dotyczące trybu rozpatrywania petycji określone są w art. 201–203 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

³³ Por. L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 291.

dostrzegać, że niejednokrotnie petycje będą w istocie zawierać elementy wspólne dla skargi i wniosku w rozumieniu przepisów działu VIII K.p.a. Dowodem na to chociażby brzmienie art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, wedle którego „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 podmiotu rozpatrującego petycję”. Skoro przedmiotem petycji może być m.in. żądanie „podjęcia rozstrzygnięcia”, trudno byłoby odróżnić ją od skargi, w której kwestionuje się chociażby bezczynność organu administracji publicznej. Zresztą taka skarga, gdyby pochodziła od strony, winna być potraktowana zgodnie z art. 234 pkt 1 K.p.a. jako zażalenie na bezczynność. Nie ma potrzeby dublowania procedur, których przedmiotem w wielu przypadkach byłoby to samo zjawisko, na tle chociażby działania (niedziałania) administracji publicznej.

Innym sposobem uwzględnienia potrzeby doprecyzowania trybu wnoszenia petycji i ich rozpatrywania mogłoby być włączenie rozwiązań zawartych w ustawie o petycjach do Działu VIII K.p.a., przy jednoczesnym „uwspółcześnieniu” tych ostatnich przepisów i ich gruntownej racjonalizacji. Uwzględnienie zgłaszanego przez organizacje społeczne postulatu pełniejszej regulacji odnośnie do petycji w samym K.p.a. nakazywałoby poczynić zmiany dostosowawcze oraz porządkujące, przy maksymalnej powściągliwości prawodawcy. W pierwszej kolejności korekty wymagałaby treść art. 2 K.p.a. Obowiązujący K.p.a. stanowi w cyt. przepisie, że „Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych”, utrzymując konstrukcję petycji w Kodeksie należałoby uzupełnić cyt. przepis o ten element, dodatkowo w konsekwencji należałoby zmienić tytuł Działu VIII K.p.a. – mógłby brzmieć następująco: „Petycje, skargi i wnioski”. Nowy tytuł antycypowałby dotychczasową treść art. 221 § 1 K.p.a. Oczywiście w dziale VIII należałoby wówczas dokonać licznych zmian porządkujących, jak i dodać nowy rozdział „Petycje”.

V. Lektura ustawy o petycjach prowadzi do wniosku, że efektem jej uchwalenia jest unormowanie zasad składania i rozpatrywania petycji, sposobu postępowania oraz właściwości organów w sprawach dotyczących petycji w odrębnej, stosunkowo niezbyt obszernej ustawie, przy pozostawieniu odesłania w zakresie nieuregulowanym do petycji do odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a. Pomijając zachowawczość takiej propozycji odnośnie do przepisów Działu VIII K.p.a., uniknięto by wątpliwości

związanych z regułą posiłkowego stosowania przepisów kodeksu. A takich wątpliwości pojawić może się całkiem sporo. Odsyłając w zakresie nieuregulowanym do K.p.a., prawodawca uwolnił się od tego, by oznaczone kwestie raz jeszcze normować. Pewnie nie będzie sporu, aby do petycji stosować przepisy kodeksowe dotyczące np. pojęcia zdolności do czynności prawnych, pełnomocnictwa, obliczania terminów, doręczeń. Pojawić się mogą natomiast wątpliwości chociażby co do akt sprawy i ich udostępniania, zakładania i prowadzenia metryki w sprawach petycji, dopuszczalności prowadzenia postępowania dowodowego w ramach rozpatrywania petycji. Taka wątpliwość dotyczyć będzie także kwalifikacji samej petycji, skoro o tym, czy pismo jest petycją, decydować ma treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna³⁴. W szczególności petycją podmiot wnoszący domagać się będzie „podjęcia rozstrzygnięcia”, którym może być np. zmiana lub uchYLENIE decyzji administracyjnej. Czy w takim przypadku petycji nie należałoby traktować jako jednak skargi w rozumieniu art. 235 § 1 K.p.a.?

514

Ustawa o petycjach normuje formę składania petycji, jest nią forma pisemna lub petycja wnoszona za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ustawodawca wskazał wymagane elementy petycji (art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach), może ona także zawierać zgodę podmiotu wnoszącego na ujawnienie jego danych osobowych na stronie internetowej podmiotu rozpoznającego petycję lub urzędu go obsługującego. W razie wnoszenia petycji za zgodą innej osoby („podmiotu trzeciego”) zgoda ta musi być dołączona do petycji. W razie wątpliwości co do istnienia takiej zgody (w cyt. ustawie nie wskazano, co może leć u podstaw takiej wątpliwości) adresat petycji będzie wzywał podmiot, w interesie którego petycja jest wnoszona, o potwierdzenie zgody w terminie 14 dni. Brak w petycji oznaczenia podmiotu (podmiotów) wnoszących lub ich adresu do korespondencji, miejsca zamieszkania lub siedziby, skutkować ma pozostawieniem jej bez rozpatrzenia. Z kolei, jeśli petycja nie spełnia innych oznaczonych wymogów formalnych, np. nie została podpisana, nie wskazano jej przedmiotu albo adresata, nie dołączono zgody podmiotu trzeciego, wnoszący jest wzywany w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, aby w terminie 14 dni uzupełnił lub wyjaśnił petycję, pod rygorem jej nierozpatrzenia. Gdy adresat petycji nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego, zawiadamiając o tym wnoszącego petycję. Odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji jest umieszczane na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję, tu także aktualizuje się tę informację o zasięgane opinie, wskazuje się przewidywany termin rozpatrzenia petycji oraz publikuje się sposób załatwienia petycji. W razie, gdy w terminie miesiąca

³⁴ To niemalże powtórzenie treści art. 222 K.p.a.

od dnia opublikowania petycji składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, podmiot właściwy do rozpatrzenia może zarządzić łączne rozpatrywanie petycji, jako tzw. petycji wielokrotnej. W takim przypadku nie będzie doręczane zawiadomienie o sposobie jej załatwienia, zastąpi je ogłoszenie na stronie internetowej. Termin na oczekiwanie dalszych petycji to 2 miesiące. Także przez stronę internetową ogłaszane jest wezwanie do uzupełnienia lub wyjaśnienia petycji składającej się na petycję wielokrotną.

Petycja powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż 3 miesiące od dnia jej złożenia, termin ten biegnie od dnia uzupełnienia lub wyjaśnienia petycji, o ile takie zdarzenie wystąpiło. Termin ten ulega przedłużeniu „w przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję”, nie dłużej jednak niż o 3 miesiące. Z ustawy o petycjach wynika ponadto, że petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, chyba że w regulaminie tych izb zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie³⁵. Podobne rozwiązanie dotyczy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, z tym że wskazanie „organu wewnętrznego” tego organu ma nastąpić w statucie. Pod pojęciem „organu wewnętrznego” organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozumieć należy odpowiednią komisję³⁶. Podmioty te są ponadto zobowiązane do umieszczenia na swojej stronie internetowej lub na stronie obsługującego je urzędu, w terminie do 30 czerwca, zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku ubiegłym.

W myśl art. 12 ust. 1 ustawy o petycjach „Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji”. W takim przypadku podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji. O ile nie zachodzi przypadek petycji wielokrotnej, o sposobie załatwienia petycji zawiadamia się podmiot wnoszący petycję. Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji winno mieć uzasadnienie, a doręcza się go na piśmie albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wyraźnie w art. 13 ust. 2 cyt. ustawy przesądzono, że sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi. Domniemać należy, że chodzi tu o skargę w rozumieniu przepisów działu VIII K.p.a.

³⁵ Ocenie należy to krytycznie, skoro prawodawca ustala właściwość organu do rozpatrzenia petycji nie wydaje się, by unormowaniem regulaminowym ustalać odmiennie.

³⁶ W myśl np. art. 21 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 446, „Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje, do określonych zadań, ustalając przedmiot działania i skład osobowy”.

VI. Powyższe uwagi pozwalają na kilka wniosków podsumowujących. Niewątpliwie ustawą o petycjach wprowadzono kilka rozwiązań proceduralnych właściwych dla załatwiania petycji, jako specyficznego środka oddziaływania na władze publiczne, a w szczególności na administrację publiczną. Można przeto stwierdzić, z pewnym oczywiście zastrzeżeniem, że mamy do czynienia z nową, pozakodeksową i uproszczoną procedurą administracyjną. Jej niektóre rozwiązania wzorują się na przepisach K.p.a., w szczególności na tych, które zamieszczone są w Dziale VIII. Ponieważ prawodawca przesądził o odrębnym unormowaniu zagadnienia petycji, wyłączając ją z kodeksowej regulacji, zasadne wydają się sądy, iż działanie to było pochopne. Pokrywanie się przedmiotu petycji, skargi czy wniosku może prowadzić niewątpliwie do konfliktu w kwestii właściwych przepisów, które organy będą miały stosować przy załatwieniu podania niejednoznacznego co do rodzaju. Realne staną się wtedy dylematy organów w kwestii stosowania przepisów – albo ustawy o petycjach, albo K.p.a. Ustawa o petycjach w jakimś zakresie osłabia natomiast walor unifikacyjny K.p.a., ma zarazem stanowić element mający znaczenie dla tworzenia i funkcjonowania tzw. „dobrej” administracji, uwzględniającej konstytucyjnie unormowaną obywatelską troskę o dobro wspólne.

516

W ostatnim czasie w Polsce daje się odczuć zainteresowanie działaniami różnych podmiotów, żywo angażujących się w rozmaite przedsięwzięcia, w szczególności lokalne – przykładem jest tu chociażby zagadnienie tzw. „budżetu obywatelskiego”. Petycje są wykorzystywane do wyrażenia oznaczonego stanowiska grupy osób lobbujących za oznaczonymi rozstrzygnięciami, mającymi różny walor – tak aktów generalnych stanowienia prawa, jak i rozstrzygnięć spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Trudno obecnie wyrokować, na ile konstrukcja petycji ujęta w ustawie z 11 lipca 2014 r., obowiązującej wszak dopiero od 5 września 2015 r., stanie się popularnym narzędziem dla obywateli chcących wywrzeć wpływ na działalność administracji publicznej w oznaczonym zakresie. Przydatność tej ustawy jest testowana w praktyce, doktryna prawa administracyjnego winna zatem dokonać w przyszłości oceny tej przydatności.