

JAKUB SZCZEPKOWSKI\*

## PRAWO PETYCJI PO NOWELIZACJI Z 2016 R. USTAWY O PETYCJACH

Prawo petycji, zarówno w Polsce, jak i na świecie, ma długą tradycję<sup>1</sup>. Jest ono zaliczane do podstawowych praw człowieka<sup>2</sup>, dlatego m.in. przez polskiego ustrojodawcę zostało uznane za jedno z najistotniejszych praw jednostki. Ponadto prawo petycji należy do kategorii praw politycznych, co wynika z umieszczenia go (art. 63) w odpowiednim poddziale („Wolności i prawa polityczne”) rozdziału II Konstytucji RP<sup>3</sup>. Jego charakter, jako także 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”<sup>4</sup>. E. Olejniczak-Szałowska stoi na stanowisku, że „uczestnictwo w kierowaniu sprawami publicznymi oznacza w najszerszym zakresie wszelkie postacie włączania się i angażowania jednostki w procesy decyzyjne, zarówno postacie zdeterminowane prawem, jak

---

\* Magister, adwokat.

<sup>1</sup> Prawo petycji ma głębokie korzenie historyczne, sięgające czasów starożytności. W okresie średniowiecza wiązało się z prawem poddanych do zwrócenia się bezpośrednio do monarchy z różnymi prośbami oraz skargami na działalność urzędników. Możliwość składania petycji wynikała w dużej mierze z panującego zwyczaju. W polskim porządku prawnym rangę konstytucyjną prawu petycji nadano ustawą zasadniczą z 1921 r., w której w art. 107 przyjęto, że obywatele mają prawo wносить pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych. Od 1935 r. aż do 1997 r. instytucja petycji nie była regulowana w polskich ustawach zasadniczych – M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015/5, s. 117 i literatura tam wskazana.

<sup>2</sup> E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 152.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej jako Konstytucja).

<sup>4</sup> K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu. Biuro Informacji i Dokumentacji. Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Warszawa 2008, s. 1.

też pozostające poza prawną regulacją, zarówno uczestnictwo o charakterze rozstrzygającym, jak też wspomagającym procesy podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej (inspirowanie, wnioskowanie, opiniowanie, kontrolowanie)<sup>5</sup>, co za pomocą prawa petycji zostało zagwarantowane przez Konstytucję RP, jak i ustawę o petycjach<sup>6</sup>. Uznaje się, że prawo petycji postrzegane jest jako instrument budowania społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też procedury, jakim podlega prawo petycji, winny mieć proobywatelski charakter, szczególnie pod kątem prawa do składania petycji<sup>7</sup>. Jak wskazuje J. Żak, właściwe i sprawne urzeczywistnianie prawa petycji może w praktyce stanowić czynnik przesądzający o efektywności sprawowania na danym obszarze władztwa przez kompetentne organy. Co więcej, współczesne demokracje ewoluują w taki sposób, że dostęp obywateli do kanałów decydowania jest coraz większy (zwłaszcza w związku z rozwijającą się koncepcją wykorzystania nowych technologii), a wprowadzenie możliwości wniesienia petycji za pośrednictwem elektronicznych metod przesyłania danych i informacji sprzyja rozwojowi całego systemu zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego<sup>8</sup>.

Konstytucja bardzo szeroko ujmuje zarówno krąg podmiotów uprawnionych do przedkładania petycji<sup>9</sup>, jak i ich adresatów<sup>10</sup>. Wskazuje również, że petycje można składać w interesie własnym, publicznym i innych osób, jeśli wyrażą one na to zgodę<sup>11</sup>. Petycje stanowią zatem rodzaj *actio popularis*, czyli środka procesowego opartego na zasadzie powszechności, a więc przysługu-

<sup>5</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002, s. 43.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. z 2014 r. poz. 1195 z późn. zm. (zwana dalej ustawą o petycjach).

<sup>7</sup> Jak podaje I. Dyś, petycja stanowi formę dialogu jednostek z władzami. Z jednej strony pozwala ona na zaspokojenie praw i interesów jednostki, a z drugiej – organy państwowe mają w ten sposób możliwość zapoznania się z oczekiwaniami i stanowiskiem społeczeństwa w niektórych kwestiach. Wskazuje się, że petycja jest „najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formą dochodzenia praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale też innych osób lub ogółu”, zob. B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 5 za: I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] R. Balicki i M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 298. Tekst: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/66901> (dostęp: 5.05.2017 r.).

<sup>8</sup> J. Żak, *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej* [w:] (red.) R. Balicki, M. Jabłoński, *Teoretyczne i praktyczne aspekty...*, s. 290.

<sup>9</sup> Jak podaje K. Działocha, w trakcie prac nad Konstytucją Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia narodowego rozważała ograniczenie prawa petycji do obywateli polskich, jednak propozycja ta ostatecznie została odrzucona, zob. K. Działocha, *Prawo petycji...*, s. 3.

<sup>10</sup> Art. 63 wskazuje, że petycje mogą być kierowane do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

<sup>11</sup> A. Rytel-Warzocho, *Instytucja petycji w Polsce oraz krajach europejskich – stan obecny, perspektywy*, „Opinie i Ekspertyzy”, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół

jącego każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone (w przeciwieństwie do skargi konstytucyjnej)<sup>12</sup>. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z 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. Oznacza to tym samym, że standard konstytucyjny w postaci możliwości ograniczenia praw i wolności, jakim jest prawo petycji, może być zastosowany tylko w ustawie oraz przy zaistnieniu przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z powyższym sposób składania petycji został określony w art. 4 ustawy o petycjach. W przepisie tym wskazano, że petycje składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Warto zauważyć, że w pierwotnym brzmieniu art. 4 ust. 5 ustawy wskazano, że petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję<sup>13</sup>. Ów przepis dawał gwarancję wyboru sposobu wnoszenia petycji, czy to za pośrednictwem drogi elektronicznej bez obowiązku podpisywania tej petycji bezpiecznym podpisem elektronicznym, czy za pośrednictwem drogi elektronicznej i opatrzenia petycji bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Oznaczało to tym samym, w ówczesnym stanie prawnym, że każdy mógł wnieść petycję drogą elektroniczną (e-mailem) bez konieczności opatrzenia jej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy użyciu ważnego kwalifikowanego certyfikatu, co w moim przekonaniu stanowiło zagwarantowanie powszechności, a przede wszystkim instytucja ta i tryb wnoszenia petycji miały proobywatelski charakter, do czego ustawodawca winien dążyć<sup>14</sup>.

---

Analiz i Opracowań Tematycznych, OE-238, sierpień 2015 r., s. 3. Tekst: <http://www.petycje.edu.pl/uploads/drive/pdf/oe-238-internet.pdf> (dostęp: 23.01.2017 r.).

<sup>12</sup> A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>13</sup> Tekst pierwotny ustawy: Dz.U. z 2014 r. poz. 1195.

<sup>14</sup> Jak wskazuje A. Rytel-Warzocho, od wymogu złożenia podpisu odstąpiono w odniesieniu do e-petycji, co jest uzasadnione faktem, iż w obecnej chwili uzależnienie skutecznego wniesienia petycji od złożenia podpisu elektronicznego zawężyłoby możliwość korzystania z tej uproszczonej drogi do wąskiej grupy podmiotów. Pomimo iż podpis elektroniczny w Polsce formalnie funkcjonuje już od 2001 r., wciąż nie jest on powszechnie stosowany przede wszystkim z uwagi na wysoki koszt, ograniczone możliwości jego używania, jak i problemy techniczne, zob. A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji...*, s. 27 i n.

W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej<sup>15</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, korzystając ze swoich uprawnień ustawowych, w trakcie konsultacji nad projektem ustawy zwrócił się do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju z uwagami co do proponowanej zmiany brzmienia art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach. W swoim piśmie z dnia 31 maja 2016 r.<sup>16</sup> wskazał, że „propozycja projektu poszerza co prawda, z jednej strony, możliwość złożenia petycji o system ePUAP, jednak z drugiej wprowadza obligatoryjność jednej z dwóch kwalifikowanych form komunikacji obywatela z organem władzy publicznej”<sup>17</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził w wystąpieniu, że w zamierzeniach ustawodawcy procedura składania petycji miała być możliwie uproszczona, za sprawą czego dążono do uczynienia z petycji narzędzia powszechnego i dostępnego, co miało przełożyć się na skalę korzystania z niego przez uprawnione podmioty. Projektowane przepisy zmieniające ustawę o petycjach w tym zakresie przewidywały, że petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Należy podkreślić, że zwrot „powinna być” jest równoznaczny z wyrażeniem, przez które w sposób bezpośredni coś się komuś nakazuje (czegoś zakazuje)<sup>18</sup>. Oznacza to, że w projekcie ustawy nowelizującej ustawę o petycjach, jak się wydaje, ustawodawca wprowadził obowiązek kierowania petycji za pomocą komunikacji elektronicznej w obostrzony sposób, co wyrażono w stwierdzeniu, że „**powinna być** [podkreślenie J.Sz.] opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP”.

Ostatecznie, z uwagi m.in. na postulaty RPO do przedłożonego projektu ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, przepis art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach uzyskał brzmienie: „Petycja składana za pomocą

<sup>15</sup> Projekt ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej z projektami aktów wykonawczych został skierowany do Marszałka Sejmu w dniu 14 lipca 2016 r. (druk nr 713, VIII Kadencja Sejmu RP). Przebieg prac legislacyjnych przed skierowaniem projektu ustawy do Sejmu znajduje się na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12283556> [dostęp: 23 stycznia 2017 r.], a przebieg postępowania legislacyjnego w Parlamencie znajduje się na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=713> (dostęp: 23.01.2017 r.). Ustawa została uchwalona w dniu 5 września 2016 r. (ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej, Dz.U. z 2016 r. poz. 1579).

<sup>16</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 maja 2016 r. do Wicepremiera Rady Ministrów, Ministra Rozwoju (znak: VII.604.4.2016. MW/JZ), <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Ministra%20Rozwoju%20ws%20procedury%20skladania%20petycji%20przez%20obywateli%2031.05.2016.pdf> (dostęp: 23.01.2017 r.).

<sup>17</sup> Należy zauważyć, że do kwalifikowanych form komunikacji zalicza się kwalifikowany podpis elektroniczny lub podpis elektroniczny potwierdzony profilem zaufanym ePUAP.

<sup>18</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 163.

środków komunikacji elektronicznej **może być** [podkreślenie J.Sz.] opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję". Trzeba pamiętać, że zwrot „może” winien być analizowany w kontekście językowym, który wyznacza taką właśnie rolę tego zwrotu. Jak wydaje się po analizie kontekstu językowego, przepis ten wskazuje na uzyskanie przez składającego petycję za pomocą drogi elektronicznej dwóch możliwości podpisania tejże petycji (za pośrednictwem portalu ePUAP lub po złożeniu kwalifikowanego podpisu elektronicznego). Dlatego można stwierdzić, że istnieje możliwość dokonania czynności w takich dwóch formach.

Warto zauważyć, że potrzebę zmiany propozycji brzmienia tego przepisu, z uwagi na wprowadzanie obligatoryjności jednej z dwóch form kwalifikowanych komunikacji obywatela z organem władzy publicznej poprzez zwrot „powinien być”, argumentowano tym, iż mogłoby to doprowadzić do realnego ograniczenia prawa do petycji np. osobom, które są wykluczone cyfrowo, lub osobom nieposiadającym podpisu elektronicznego, a korzystającym z Internetu.

Należy też podkreślić, że RPO w swoim piśmie wskazał, że zgodnie z ogólną linią orzecniczą sądów administracyjnych, wskazywaną co prawda przy okazji orzekania na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>19</sup>, jednak możliwą do recypowania na gruncie prawa o petycjach, za skutecznie wniesiony wniosek o udzielenie informacji publicznej można uznać przesłanie zapytania drogą elektroniczną, i to nawet, gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej ma uproszczony i odformalizowany charakter, a osoba zadająca pytanie nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, nie musi bowiem wykazywać interesu prawnego<sup>20</sup> ani co do zasady, ani interesu faktycznego<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764).

<sup>20</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/07FA6CCACA> (dostęp: 23.01.2017 r.), w którym przyjęto, że „interes prawny to interes indywidualny, konkretny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Interes prawny to zatem interes, którego podstawą mogą być wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, a to z tego względu, że decyzja administracyjna jest władczą konkretyzacją prawa administracyjnego”.

<sup>21</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 maja 2012 r., II SAB/Łd 46/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4951F273F0> (dostęp: 23.01.2017 r.); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 marca 2012 r., II SAB/Kr 183/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C9191B0EDD> (dostęp: 23.01.2017 r.); wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC9662CDDDB> (dostęp: 23.01.2017 r.).



Wskazać należy także na treść art. 2 ust. 2 ustawy o petycjach, zgodnie z którym petycja może być złożona w interesie: 1) publicznym, 2) podmiotu wnoszącego petycję, 3) podmiotu trzeciego, za jego zgodą, uznaje się, iż nie ma prawnego uzasadnienia stwierdzenie obowiązku wykazywania przez osobę składającą petycję interesu prawnego w celu złożenia petycji. Dlatego też wnoszący petycję (podobnie jak skargę lub wniosek, o których mowa w art. 221 i n. Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>22</sup>) nie musi posiadać ani wykazywać interesu prawnego. Natomiast z treści petycji powinien wynikać interes faktyczny, który wyznacza treść żądania (art. 2 ust. 3, art. 3 ustawy o petycjach)<sup>23</sup>. Oznacza to, że dorobek orzeczniczy wypracowany przez sądy administracyjne w kwestii dróg składania wniosku na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej można zastosować także do wniosku składanego w ramach ustawy o petycjach<sup>24</sup>. Co więcej, uchwalone nowe brzmienie przepisu art. 4 ust. 5<sup>25</sup> ustawy o petycjach wskazuje wprost, że ustawodawca nie zobligował adresatów normy w przypadku składania petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej do korzystania z kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Zastosowanie w redakcji wskazanego przepisu zwrotu „może” oznacza, że nie stanowi to obligatoryjności, a tym samym nie wpływa na skuteczność wnoszenia petycji drogą elektroniczną. Zmianę redakcyjną analizowanego przepisu trzeba uznać za korzystną oraz potrzebną. Z uwagi na literalne brzmienie art. 63 Konstytucji, z którego wynika, że każdy ma prawo składać petycje, przepis ten wskazuje nie tylko na krąg podmiotów uprawnionych do składania petycji, ale także z uwagi na jego interpretację celowościową, możliwie łatwy i nieograniczający nikogo sposób dokonywania składania petycji.

Warto też zauważyć, że analiza badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2016 r. pt. „Aktualne problemy i wydarzenia”<sup>26</sup>, z którego wynika, że z Internetu regularnie korzysta (przynajmniej raz w tygodniu) w Polsce 65% dorosłych, wskazuje na dość małą liczbę dorosłych osób regularnie i często korzystających z Internetu, a tym samym z dróg i możliwości, jakie on daje – w tym możliwości składania petycji drogą elek-

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm., dalej: k.p.a.).

<sup>23</sup> J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX 2015.

<sup>24</sup> Tak też M. Jabłoński, *Prawo dostępu do informacji publicznej a prawo petycji*, [w:] R. Balicki i M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty...*, s. 331 i n.

<sup>25</sup> Art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach brzmi: „Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję”.

<sup>26</sup> Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (312) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (*face to face*) wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 5–12 maja 2016 roku na liczącej 1100 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_092\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_092_16.PDF) (dostęp: 23.01.2017 r.).

troniczną. Dlatego też należy uznać za słuszny pogląd A. Rytel-Warzochoy<sup>27</sup> dopuszczający możliwość jak najbardziej uproszczonego wnoszenia petycji za pośrednictwem Internetu, by urealnić konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, a także stworzyć możliwie przyjazne procedury wnoszenia petycji za pośrednictwem drogi elektronicznej (poczty elektronicznej), co moim zdaniem przyczyni się do dalszego rozwijania społeczeństwa obywatelskiego.

Przypuszczać zatem można, że poziom informatyzacji społeczeństwa oraz częstotliwość regularnego używania Internetu nie są na tyle wysokie, aby jego użytkownicy swobodnie korzystali czy to z podpisu elektronicznego, czy też profilu zaufanego ePUAP. Dlatego też przeprowadzone badania pozwalają na postawienie tezy, że ograniczenie możliwości składania petycji drogą elektroniczną do jednej z dwóch kwalifikowanych form komunikacji jest nazbyt rygorystyczne oraz ogranicza prawa obywateli z uwagi na wysoce specjalistyczne warunki oraz tryby zarówno uzyskania, jak i użytkowania kwalifikowanych form komunikacji w sytuacji, kiedy tylko 65% dorosłych korzysta z Internetu przynajmniej raz w tygodniu. Należy też podkreślić, co wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 lutego 2016 r.<sup>28</sup>, że na dzień 23 września 2015 r. ważny profil zaufany ePUAP posiadało 382 296 obywateli. Oznacza to, że tylko 1% społeczeństwa posiada profil zaufany ePUAP, który jest darmowy i dobrowolny. Można zatem przypuszczać, że podpis elektroniczny, który jest odpłatny, może posiadać jeszcze mniejsza liczba osób, co znacząco wpływa na częstotliwość korzystania oraz niską dostępność usług świadczonych za pośrednictwem kwalifikowanego elektronicznego kanału komunikacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba uznać za słuszne i racjonalne stworzenie poprzez nowelizację ustawy o petycjach możliwości, a nie obligatoryjności składania petycji za pomocą poczty elektronicznej z elektronicznym podpisem kwalifikowanym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP.

Wskazać też należy, że w ramach dalszego poszerzania dróg do składania petycji zasadny jest postulat *de lege ferenda* o umożliwieniu złożenia petycji ustnie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach ustawy o petycjach<sup>29</sup>. Przepis art. 4 ustawy o petycjach stanowi, że składa się je w formie

<sup>27</sup> A. Rytel-Warzecha, *Prawo petycji...*, s. 27 i n.

<sup>28</sup> Informacja o wynikach kontroli. Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Departament Administracji Publicznej. KAP.430.004.2015, nr ewid. 223/2015/P/15/003/KAP z dnia 22 lutego 2016 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10420,vp,12749.pdf> (dostęp: 27.01.2017 r.).

<sup>29</sup> W piśmiennictwie przedstawia się też odmienny pogląd reprezentowany m.in. przez A. Rytel-Warzoche: zastanawiać się można, czy w formule petycji jak najbardziej dostępnej dla obywatela nie dopuścić możliwości składania petycji w formie ustnej do protokołu. Forma taka jest dopuszczalna przez Kodeks postępowania administracyjnego w odniesieniu do

pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wymóg ten został skorelowany z obowiązkiem cyfrowego odwzorowania (skanu) treści petycji (art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach). Musi być to forma dokumentu petycji w takiej postaci, aby dała się ona cyfrowo odwzorować lub upublicznić na stronie internetowej adresata petycji.

Warto też podkreślić, że treść art. 15 ustawy o petycjach wskazuje wprost, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dlatego też z uwagi na treść art. 14 § 2 k.p.a. istnieje konieczność uwzględnienia innych możliwości wnoszenia petycji, zwłaszcza związanych z ustnym wniesieniem potwierdzonym sporządzonym protokołem. Należy się opowiedzieć za taką wykładnią przepisów, by pomimo braku jednoznacznego uregulowania w ustawie o petycjach umożliwić składanie petycji ustnie do protokołu sporządzanego przez pracownika adresata petycji, a podpisywanej przez wnoszącego petycję. Taka interpretacja przepisów co do możliwości wnoszenia petycji ustnie do protokołu zyskuje na argumentacji w sytuacjach, w których wnoszącym petycję będzie np. osoba doświadczająca trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, uznana za uprawnioną na podstawie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>30</sup> – w tym przypadku katalog podmiotów, które zobligowane są do przyjęcia petycji w formie wybranej przez wnoszącego, ulegnie jednak zawężeniu do wskazanych w art. 6 ustawy o języku migowym<sup>31</sup>. Natomiast w art. 4 ustawy o języku migowym stwierdzono, że osoba uprawniona ma prawo swobodnego korzystania z wybranej przez siebie formy komunikowania się. Oznacza to, że dowolną formą komunikowania się dla osób uprawnionych może być także forma ustnego wniesienia petycji do protokołu. Podkreślić jednak warto, że

---

składanych skarg i wniosków, gdyż kodeks w ogóle nie odnosi się do formy, w jakiej skargi i wnioski mogą być składane. W związku z tym nie ma przeszkód prawnych, aby skargi i wnioski składane były w jakikolwiek sposób – pisemnie za pomocą pisma, faksu czy poczty elektronicznej, jak też ustnie do protokołu. Z informacji uzyskanych od organów samorządu terytorialnego wynika, iż forma ustnego składania skarg i wniosków do protokołu jest w praktyce przez obywateli stosowana. (...) Mając jednak na uwadze bardziej ogólny, abstrakcyjny charakter petycji niż wniosku, jak również powszechną dostępność Internetu, ustne składanie petycji nie jest potrzebne, a nawet nie byłoby wskazane. Jako, że projekt ustawy nie przewiduje innych form składania petycji niż pisemna i elektroniczna, tym samym przepisy ustawy odbiegają od kodeksowej regulacji skarg i wniosków, która pozostawia duży margines swobody w tym zakresie. zob. A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji...*, s. 28.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243 z późn. zm. (dalej: ustawa o języku migowym).

<sup>31</sup> Podmiotami zobowiązanymi będą zatem: organy administracji publicznej, jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, podmioty lecznicze, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach.



choć samo przyjęcie petycji nastąpi „ustnie”, to sporządzony protokół będzie już spełniał wymóg zachowania formy pisemnej petycji<sup>32</sup>.

W tym miejscu należy także odwołać się do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>33</sup>, która w art. 21 lit. (b) wskazuje, że Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie środki, aby osoby niepełnosprawne mogły korzystać z prawa do wolności wypowiedania się i wyrażania opinii, w tym wolności poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów, na zasadzie równości z innymi osobami i poprzez wszelkie formy komunikacji, według ich wyboru, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 niniejszej konwencji, między innymi poprzez akceptowanie i ułatwianie korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille’a, komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się przez osoby niepełnosprawne według ich wyboru. Oznacza to, że w przypadku wniesienia petycji drogą pisemną lub elektroniczną w alfabecie Braille’a wniosek taki winien być rozpatrzony jak sporządzony w języku urzędowym, co może budzić uzasadnione obawy, jak się może wydawać, z uwagi na powszechny brak znajomości tego alfabetu. Dlatego też kolejnym argumentem za wnoszeniem petycji ustnie do protokołu jest realizacja zapisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, co do respektowania i wykonania której Polska zobowiązała się, włączając ją do porządku prawnego w 2012 r.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zmiana dokonana w art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach, poprzez uchwalenie ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej, zasługuje na aprobatę. Rozszerzenie możliwości przesyłania petycji drogą elektroniczną poprzez wskazanie na możliwość wniesienia petycji zarówno bez podpisu elektronicznego (zwykłą pocztą elektroniczną), jak i z podpisem elektronicznym w dwóch postaciach (za pośrednictwem portalu ePUAP lub z kwalifikowanym podpisem elektronicznym) jest jak najbardziej uzasadnione. Wskazują na to dane obrazujące poziom cyfryzacji społeczeństwa, a także liczba założonych profili w portalu ePUAP.

Dlatego też rozważenia wymaga wprowadzenie nowelizacji ustawy – Prawo o petycjach, polegającej na wskazaniu wprost w treści ustawy o petycjach na możliwość ustnego składania petycji w formie protokołu sporządzanego przez adresata petycji. Zmiany legislacyjne w ustawie o petycjach winny mieć walor rozszerzania zarówno dróg, jak i ułatwiania skorzystania z nich

<sup>32</sup> K. Wygoda, *Forma petycji*, [w:] R. Balicki i M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty...*, s. 423 i n.

<sup>33</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1167).

w składaniu petycji. Dzięki takiej zmianie legislacyjnej w znaczącym stopniu zostałyby urealnione i zapewnione prawo wynikające z art. 63 Konstytucji RP w postaci prawa do petycji. Także budowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz wypełnianie międzynarodowych zobowiązań poprzez nowelizację ustawy – Prawo o petycjach, co do składania petycji w formie ustnej, wskazuje jednoznacznie na słuszność postulatu nowelizacji w omawianym zakresie.

**Słowa kluczowe:** petycja, kwalifikowany podpis elektroniczny, prawo do petycji, prawa obywatela, prawo administracyjne.

## Bibliografia

- Balicki R., Jabłoński M. (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.
- Działocha K., *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu. Biuro Informacji i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Warszawa 2008.
- Jaśkiewicz J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX 2015.
- Ożóg M., *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015/5.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002.
- Rytel-Warzocho A., *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Rytel-Warzocho A., *Instytucja petycji w Polsce oraz krajach europejskich – stan obecny, perspektywy*, „Opinie i Ekspertyzy”, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, OE-238, sierpień 2015 r.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012.

## THE EVALUATION OF THE AMENDMENT TO THE LAW ON PETITIONS

### S u m m a r y

In the text the author presents the main objectives of the change in the amendment to the law on petitions. The article describes changes in legal regulations to submission of a petition via an electronic form and facilitation that have a significant impact on the access to submission of a petition. Additionally, it proposes a legislative change to the possibility of oral submission of a petition.

**Key words:** petition, qualified electronic signature, the right to petition, the right of citizens, administrative law.

## ПРАВО ПЕТИЦИИ ПОСЛЕ ПОПРАВКИ С 2016 Г. ЗАКОНА О ПЕТИЦИЯХ

### Р е з ю м е

Данный текст должен был, в замысле автора, представить проблему внедрения и модификации процедур в области применения квалифицированной электронной подписи. Изменения процедур имеют также влияние на права и гражданские обязанности законов, как законы о петициях. В данной статье описан и оценен процесс поправки закона, что подлежит изменению ограничений во внесении петиции электронным путем. Кроме того, указана и оценена проблема отсутствия в законе процедуры подачи петиции в устной форме.