

Monika Florczak-Wątor

## O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji

**On the need for statutory regulation of the procedure for the consideration of petitions:** The article provides a comprehensive analysis of the right of petition and the need for regulation of this field by statute. The author examines the right of petition both in historical context and by way of reference to the existing regulations and views of legal theorists. She comes to an unequivocal conclusion that there is need for statutory regulation of the right of petition, that would lead to an elevation of the status of that right which, in practice, has been reduced to the right to make requests and complaints in the form that existed prior to the adoption of the Constitution. Moreover, a separate law devoted to the right of petition would encourage citizens to make use of this form of dialogue with the government and make it possible to comprehensively regulate the issue of petition and to ultimately solve many problems with establishing the mutual relations between petitions, complaints and requests.

**Keywords:** petition | citizens' rights | statute  
**Słowa kluczowe:** petycja | prawa obywatelskie | ustawa

Doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński; m.florczak-wator@uj.edu.pl.

Prawo petycji, które ma długą sięgającą starożytności genezę<sup>1</sup>, znane jest wielu konstytucjom współczesnym. Występuje w większości państw europejskich<sup>2</sup>, choć bogatą tradycję ma tylko w niektórych z nich, zwłaszcza zaś w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Niemczech<sup>3</sup>. Niewątpliwie na przestrzeni wie-

<sup>1</sup> B. Kowalski, *Początki petycji. Starożytność*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, nr LXIX, s. 197 i n.; N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, nr XLVII, s. 74.

<sup>2</sup> Jak podaje E. Wójcicka w Europie aż 31 państw uregulowało prawo petycji w ustawie zasadniczej. Zob. *eadem*, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 24.

<sup>3</sup> Zob. m.in. E. Wójcicka, *Prawo petycji do parlamentu Wielkiej Brytanii. Geneza i rozwój*, „Studia Erasmiiana Wratislaviensis” 2010, nr 4, s. 196–209; K. Complak, *Hiszpańska ustawa organiczna o petycji z 12 XI 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 196–203; E. Zwierzchowski, *Prawo petycji do niemieckiego Parlamentu Federalnego* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora*

ków prawo petycji straciło na znaczeniu na skutek pojawienia się skuteczniejszych form dialogu obywateli z władzą. Mimo to nadal jest uważane za jedno z praw podstawowych jednostki. Zwłaszcza w relacjach z parlamentem petycje mogą okazać się przydatnym środkiem działania, stanowiącym alternatywę choćby dla sformalizowanej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej<sup>4</sup>. Prawo petycji znane jest jednak nie tylko krajowym systemom prawnym. Występuje ono również w prawie międzynarodowym, uprawniając jednostkę do podniesienia przed organem międzynarodowym zarzutu, że państwo, któremu jurysdykcji podlega, nie wykonuje swoich zobowiązań międzynarodowych<sup>5</sup>. Prawo występowania z petycją do Parlamentu Europejskiego stanowi ponadto jedno z podstawowych praw obywateli Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

W Polsce prawo petycji znane było Konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>7</sup>, której art. 107 przyznawał wszystkim obywatelom prawo wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych. W. Komarnicki wskazywał, że: *Prawo to ma charakter mieszany: jeżeli wykonywane jest w interesie prywatnym, mamy prawo skargi, należące do kategorii praw cywilnych, czyli obywatelskich w ścisłym znaczeniu słowa, o ile zaś wykonywane jest w interesie publicznym stanowi prawo polityczne*<sup>8</sup>.

Prawo petycji nie zostało objęte regulacją Konstytucji kwietniowej z 1935 r.<sup>9</sup> oraz Konstytucji PRL z 1952 r.<sup>10</sup>. Ta ostatnia w pierwotnym brzmieniu przyznawała obywatelom prawo zwracania się do wszystkich organów państwowych ze skargami i zażaleniami (art. 73 ust. 1), które następnie w 1976 r. zostało uzupełnione o prawo zgłaszania wniosków<sup>11</sup>. Ponadto do 31 grudnia 1989 r.

---

zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, Kraków 2007, s. 429–438; E. Wójcicka, *Prawo petycji do Parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 5–29.

<sup>4</sup> Znaczenie petycji składanych do parlamentu podkreślał w okresie międzywojennym W. Komarnicki, *idem*, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 539.

<sup>5</sup> A. Michalska, *Petycje jako środek międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 5, s. 50.

<sup>6</sup> Zob. m.in. E. Wójcicka, *Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3, s. 25–41; N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym*, *op. cit.*, s. 73–111.

<sup>7</sup> Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267, ze zm.

<sup>8</sup> *Idem*, *Polskie prawo*, *op. cit.*, s. 539.

<sup>9</sup> Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.

<sup>10</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36, ze zm.

<sup>11</sup> Zob. art. 86 ust. 1 Konstytucji PRL w brzmieniu nadanym w tekście jednolitym z 1976 r., Dz.U. nr 7, poz. 36.

obowiązywała regulacja zawarta najpierw w art. 5 pkt 2, a od 1976 r. w art. 9 pkt 2 Konstytucji PRL, zobowiązująca wszystkie organy władzy i administracji państwowej do tego, by *uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw*.<sup>12</sup> Jak podnosi J. Lang: *Ówczesna Konstytucja traktowała (...) „wnioski, zażalenia i życzenia” obywateli jako jeden z warunków urzeczywistnienia zasady współdziałania organów władzy i administracji państwowej ze społeczeństwem przy wykonywaniu swoich zadań*<sup>13</sup>.

Tryb rozpatrywania skarg i wniosków kilka lat po wejściu w życie Konstytucji PRL szczegółowo uregulowano w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.)<sup>14</sup>. W pierwotnym tekście ustawy problematyce tej był poświęcony dział IV. Usytuowany w nim art. 151 k.p.a. stanowił, że: *Obywatelom oraz organizacjom zawodowym, samorządowym, spółdzielczym i innym organizacjom społecznym służy zagwarantowane w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych*. W ówczesnej literaturze przedmiotu podnoszono, że prawo składania skarg i wniosków wywodzi się z prawa petycji<sup>15</sup>, a nawet określano je mianem „uprawnienia petycji”<sup>16</sup>. Wskazywano również, że zarówno skargi, jak i wnioski są częścią prawa petycji<sup>17</sup>. Należy jednak podkreślić, że pojęcie petycji nie występowało w żadnym akcie prawnym tego okresu. Unikanie posługiwania się tym terminem w prawodawstwie PRL N. Banaszak tłumaczy tym, że: *w potocznym języku określenie to jest bardziej dobitne w sferze werbalnej, ma charakter żądania o dużej dozie kategoryczności. W ustroju realnego socjalizmu tego rodzaju wystąpienia nie miały racji bytu*<sup>18</sup>.

Choć możliwość występowania ze skargami i wnioskami w ówczesnych realiach politycznych miała w dużym stopniu iluzoryczny charakter, to jednak zasadność uregulowania prawa petycji w nowej Konstytucji w zasadzie nie budziła większych kontrowersji<sup>19</sup>. Spośród siedmiu projektów konstytucyjnych cztery posługiwały się pojęciem petycji, nawiązując tym samym do art. 107

<sup>12</sup> Artykuł 9 został skreślony w art. 1 pkt 5 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 75, poz. 444.

<sup>13</sup> *Idem, Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” 2003, nr XLII, s. 114.

<sup>14</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071, ze zm.

<sup>15</sup> J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 21.

<sup>16</sup> T. Langer, *Podstawowe uprawnienia polityczne obywateli PRL [w:] Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978, s. 288.

<sup>17</sup> J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 79.

<sup>18</sup> *Idem, Petycje w prawie konstytucyjnym, op. cit.*, s. 74.

<sup>19</sup> Należy jednak zaznaczyć, że w toku prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją pojawiały się głosy kwestionujące potrzebę uregulowania w niej prawa petycji (np.

Konstytucji marcowej, dwa kolejne zaś operowały pojęciami skarg i wniosków zgodnie z terminologią Konstytucji PRL i Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>20</sup>. Tylko w jednym projekcie konstytucji (autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej) występowały wszystkie trzy pojęcia równocześnie. Warto również podnieść, że w początkowej fazie prac nad konstytucją zakładano uregulowanie w jednym przepisie prawa wnoszenia petycji i wniosków<sup>21</sup>. Na tle tej propozycji zarysowała się wyraźna rozbieżność poglądów wśród ekspertów i członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego co do pojęcia petycji oraz kryteriów odróżniających ją od wniosku. Cztery wspomniane wcześniej projekty konstytucyjne posługujące się pojęciem petycji wyraźnie odcinały się od istniejącej już wówczas kodeksowej regulacji dotyczącej skarg i wniosków. W trakcie prac konstytucyjnych do szerokiego rozumienia pojęcia petycji wielokrotnie nawiązywano, wskazując na bezprzedmiotowość odrębnego regulowania w konstytucji skarg i wniosków. Znaczenie miały również negatywne konotacje historyczne związane z dwoma ostatnimi pojęciami. Reprezentatywna w tym zakresie wydaje się być wypowiedź P. Winczorka, który, uzasadniając potrzebę wprowadzenia szeroko rozumianego pojęcia petycji do nowej konstytucji, stwierdził: *Pragnę przypomnieć, że chodziło nam o uniknięcie zwrotu „skargi i wnioski”, który wszystkim się źle kojarzy*<sup>22</sup>. Ostatecznie jednak w art. 63 Konstytucji RP ujęto wszystkie trzy rodzaje wystąpień, tj. petycje, skargi i wnioski, co jedynie spotęgowało przedstawione wyżej wątpliwości.

Zgodnie art. 63 Konstytucji każdemu przysługuje prawo składania petycji, skarg i wniosków w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej lub do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków powinna określać ustawa.

Zamieszczenie art. 63 Konstytucji w podrozdziale zatytułowanym „Prawa i wolności polityczne” prowadzi do wniosku, że prawo petycji jest formą udziału jednostki w życiu publicznym. Należy je więc rozpatrywać przede wszystkim

---

wśród członków podkomisji praw i obowiązków obywateli). Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XI, s. 81.

<sup>20</sup> Problematyka prawa petycji w projektach konstytucyjnych została obszernie omówiona przez E. Wójcicką, *eadem*, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 4, s. 33–37 oraz *eadem*, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2010, s. 242.

<sup>21</sup> Zob. stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 21–22 marca 1995 r., Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XV, s. 77.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

kim z tej perspektywy, a nie jako jeden ze środków ochrony praw i wolności jednostki<sup>23</sup>. Jak podnosił w trakcie prac konstytucyjnych ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego P. Sarnecki, prawo petycji jest przejawem udziału obywateli w sprawowaniu suwerenności<sup>24</sup>. Jest to jednak przede wszystkim prawo konstytucyjne, które – jak wskazuje systematyka Konstytucji RP – ma charakter polityczny<sup>25</sup>. Obok możliwości wystąpienia z petycją, skargą i wnioskiem prawo to obejmuje możliwość żądania rozpatrzenia każdego z tych wystąpień w określonym ustawowo trybie.

Petycje, skargi i wnioski ujęte razem w art. 63 Konstytucji stanowią trzy różne sposoby realizacji konstytucyjnego prawa petycji. Problem polega jednak na tym, że ustrojodawca nie wskazał jakichkolwiek kryteriów różnicujących te trzy rodzaje wystąpień, ograniczając się jedynie do zarysowania ich cech wspólnych<sup>26</sup>. Artykuł 63 Konstytucji jednolicie określa podmiot, który może wystąpić z petycją, skargą i wnioskiem (tj. każdy), oraz podmiot, który może być adresatem każdego z tych wystąpień (tj. organ władzy publicznej lub organizacja i instytucja społeczna wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej). Jednolicie również wskazany jest przedmiot petycji, skarg i wniosków, którym są sprawy należące do zakresu kompetencji organów państwa oraz sprawy dotyczące zadań zleconych z zakresu administracji publicznej wykonywanych przez organizacje i instytucje społeczne. Cechą wspólną petycji, skarg i wniosków jest również to, że zgodnie z art. 63 zdanie drugie Konstytucji tryb ich rozpatrywania powinna określać ustawa. I w końcu sam fakt, że petycje, skargi i wnioski zostały ujęte łącznie w tym samym przepisie prowadzi do wniosku, iż służą one realizacji tego samego prawa konstytucyjnego. Kumulacja cech wspólnych petycji, skargi i wniosku w treści art. 63 Konstytucji nie zmienia faktu, że każde z tych wystąpień zostało opatrzone własną nazwą, a zatem musi mieć pewne cechy dla niego charakterystyczne, które nie

<sup>23</sup> Podobnie E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji petycji*, *op. cit.*, s. 31.

<sup>24</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XVIII, s. 22.

<sup>25</sup> K. Działocha wskazuje, że prawem tym jest prawo do partycypacji obywateli w działalności publicznej. Jednocześnie zwraca on uwagę na to, że petycje wraz ze skargami, wnioskami, obywatelską inicjatywą ustawodawczą i skargą konstytucyjną miały zastąpić odrzuconą przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego propozycję zamieszczenia w konstytucji prawa do partycypacji obywateli w działalności publicznej, przewidzianego w niektórych projektach ustawy zasadniczej, *idem*, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 1.

<sup>26</sup> Na brak wyraźnych granic między petycjami, skargami i wnioskami wskazują m.in. W. Sokolewicz, *Uwaga do art. 63 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 4; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 86.

występują w wypadku pozostałych. Cech takich art. 63 Konstytucji jednak nie wskazuje, stąd na podstawie tego przepisu trudno jednoznacznie zdefiniować pojęcie petycji i stwierdzić, co odróżnia ten rodzaj wystąpienia od skargi lub wniosku.

W doktrynie prawa pojęcie petycji najczęściej definiowane jest w opozycji do kodeksowych definicji pojęcia skargi i wniosku. Choć pojęcia konstytucyjne mają autonomiczne znaczenie i nie mogą być definiowane przez pryzmat regulacji ustawowej<sup>27</sup>, to jednak nie oznacza, że rozumienie pojęcia konstytucyjnego zaproponowane przez ustawodawcę nie ma żadnego znaczenia. Wręcz przeciwnie, zasada domniemania konstytucyjności ustawy nakazuje przyjąć, że definicja ustawowa uwzględnia wskazania wynikające z Konstytucji. Taki też punkt wyjścia należy przyjąć w wypadku kodeksowej definicji pojęć skargi i wniosku, tym bardziej że została ona skonstruowana na długo przed wejściem w życie art. 63 Konstytucji. I tak, zgodnie z tą definicją, przedmiotem skargi może być: *w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw* (art. 227 k.p.a.). Innymi słowy, skargi zawierają negatywną ocenę dotychczasowej działalności lub bezczynności instytucji publicznych lub podmiotów, które z uwagi na powierzone im zadania należy traktować tak jak instytucje publiczne<sup>28</sup>. Z kolei przedmiotem wniosku – zgodnie z art. 241 k.p.a. – mogą być: *w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności*. Wnioski – w przeciwieństwie do skarg – są zatem ukierunkowane na przyszłość i zawierają sugestie bądź żądania co do oczekiwanych działań ich adresatów. Zarówno w wypadku skarg, jak i wniosków wspomniane przepisy ustawowe jedynie w sposób przykładowy wskazują sprawy mogące stanowić przedmiot tych wystąpień, o czym świadczy użyty w ich treści zwrot „w szczególności”.

W obowiązującym systemie prawnym nie ma natomiast przepisu, który określałby, co może być przedmiotem petycji. Najczęściej wskazuje się na dwa kryteria pozwalające na odróżnienie petycji od skargi i wniosku. Pierwszym z nich jest podmiot wnoszący petycję, skargę lub wniosek, drugim – przedmiot każdego z tych wystąpień. Już w trakcie prac konstytucyjnych wskazywano, że: *o petycji mówi się w przypadku działań zbiorowych, a o wniosku w przypadku działań indywidualnych*<sup>29</sup>. Taką właśnie koncepcję petycji przedstawił w tym

<sup>27</sup> Zob. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

<sup>28</sup> A. Kulig [w:] *Prawo konstytucyjne*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2005, s. 152.

<sup>29</sup> Wypowiedź A. Kwaśniewskiego w trakcie posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 21–22 marca 1995 r., Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XV.

czasie L. Wiśniewski, który zgłosił propozycję przepisu konstytucyjnego o następującym brzmieniu: *Każdy może składać petycje zbiorowe oraz wnioski indywidualne w interesie społecznym do organów publicznych. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa*<sup>30</sup>. Jednocześnie, odnosząc się do tej propozycji, dodał, że: *instytucję skarg i wniosków uregulowaną w Kodeksie postępowania administracyjnego rozdzieliłem na petycje zbiorowe w sprawach z zasady publicznych oraz wnioski indywidualne*<sup>31</sup>. Wskazanie w treści art. 63 Konstytucji, że petycje mogą być wnoszone w interesie publicznym, ich adresatem zaś są organy władzy publicznej oraz podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej wydaje się potwierdzać zasadność tezy, zgodnie z którą petycja powinna dotyczyć spraw publicznych<sup>32</sup>. Takie rozumienie pojęcia petycji prezentował również ustawodawca po wejściu w życie Konstytucji w dwóch projektach ustaw regulujących tryb rozpatrywania petycji, które jednak ostatecznie nie zostały uchwalone. W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wniesionym do Sejmu 14 października 1999 r. (druk sejmowy nr 1453/III kad.) wskazano, że przedmiotem petycji mogą być: *w szczególności sprawy określone dla skarg i wniosków, jeśli dotyczą zagadnień życia zbiorowego*. Z kolei w senackim projekcie ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036 z 17 listopada 2010 r.) wskazano, że przedmiotem petycji mogą być: *sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organu władzy publicznej będącego jego adresatem albo w zakresie wykonywanych przez organizację lub instytucję społeczną będącą jej adresatem zadań zleconych z zakresu administracji publicznej*.

Ostatecznie przyjęte brzmienie art. 63 Konstytucji pozwala jednak na szerokie rozumienie zakresu podmiotowego i przedmiotowego petycji. Choć w doktrynie prawa nadal podnosi się, iż: *petycja różni się od skarg i wniosków tym, że jest zawsze autorstwa zbiorowego, zaś rezygnacja z dookreślenia w tekście Konstytucji petycji jako wystąpień zbiorowych nastąpiła: z całkiem niejasnych, a w każdym razie drugorzędnych powodów*<sup>33</sup>, to jednak należy stwierdzić, że art. 63 Konstytucji nie wyklucza możliwości wnoszenia petycji indywidualnych. Nie ma również w świetle tego przepisu przeszkód ku temu, by petycja – tak jak wnioski i skargi – wnoszona była w jednostkowej sprawie. Petycje – w świetle art. 63 Konstytucji – mogą być bowiem wnoszone przez każdego, a zatem również przez jedną osobę, w interesie własnym lub innej osoby (za

<sup>30</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr X, s. 162.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> W wyroku TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03, OTK-A ZU 2004, nr 10, poz. 106, Trybunał stwierdził, że prawo petycji nie obejmuje jednak możliwości inicjowania postępowań sądowych.

<sup>33</sup> W. Sokolewicz, *Uwaga do art. 63 Konstytucji*, *op. cit.*, s. 4.

jej zgodą). Jak słusznie zauważa E. Wójcicka: *postulowane przez niektórych autorów rozwiązania zawężające petycję tylko do wystąpień zbiorowych są niepotrzebnym ograniczeniem prawa petycji, które – oparte na zasadzie powszechności – od wieków dawały każdej jednostce możliwość zwrócenia się do władzy i przedstawienia swojej sprawy*<sup>34</sup>. Zasadność tej tezy potwierdza również fakt, że w trakcie prac konstytucyjnych postulowano, by wyraźnie zapisać, iż petycja może mieć zarówno charakter zbiorowy, jak i indywidualny<sup>35</sup>. Zawarte obecnie w art. 63 Konstytucji wskazanie, że petycja może być wnoszona przez każdego w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, można uznać za swoiste uwzględnienie tego właśnie postulatu.

Tryb rozpatrywania petycji – zgodnie z art. 63 Konstytucji – powinna określać ustawa. Mimo jednak upływu 16 lat od wejścia w życie Konstytucji RP wymóg ten nie został do chwili obecnej zrealizowany, choć stosowne prace legislacyjne były kilkakrotnie podejmowane. Analiza ich przebiegu oraz rezultatów prowadzi do wniosku, że koncepcja ustawodawcy co do sposobu uregulowania trybu rozpatrywania petycji podlegała nieustannym zmianom.

Początkowo zagadnienie to próbowano uregulować w Kodeksie postępowania administracyjnego, czyli w ustawie, w której przed wejściem w życie Konstytucji RP unormowany był tryb rozpatrywania skarg i wniosków. Ustawą z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (dalej: ustawa zmieniająca z 1998 r.)<sup>36</sup> pojęcie petycji zostało wprowadzone do treści art. 221 k.p.a. Jednocześnie ustawodawca w przepisie tym zapowiedział, że: *Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji (...) realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu*. Problem polegał jednak na tym, że dalsze przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego odnosiły się jedynie do skarg i wniosków, pomijając zupełnie petycje, a art. 221 k.p.a. był jedynym przepisem, w którym pojawiło się to ostatnie pojęcie. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej z 1998 r. wynikało, że zmiana przepisów działu VIII k.p.a. (a zatem również art. 221 k.p.a.) podyktowana była tym, iż ich brzmienie „pozostaje w sprzeczności z nową Konstytucją RP” (druk sejmowy nr 678/III kad.). Zmiana ta nie była jednak do końca konsekwentna, bo petycję pomijają nie tylko kolejne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które następują po art. 221 k.p.a., ale również tytuł

<sup>34</sup> *Eadem, Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji, op. cit.*, s. 238.

<sup>35</sup> Projekt senacki Konstytucji RP w art. 42 stanowił: *Obywatele mają prawo wnosić indywidualne lub zbiorowe petycje do wszelkich władz państwowych i samorządowych*. W trakcie posiedzenia KKZN senator A. Grzeškowiak proponowała przyjęcie przepisu o takim właśnie brzmieniu. Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XV.

<sup>36</sup> Zob. art. 2 pkt 34 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126.

działu VIII, który zachował wcześniejsze brzmienie „Skargi i wnioski”. Co więcej, pojęcie petycji nie występuje również w art. 2 k.p.a., zgodnie z którym: *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*. Należy przy tym zauważyć, że takie brzmienie przepisowi art. 2 k.p.a., w którego treści nie występuje pojęcie petycji, nadała właśnie ustawa zmieniająca z 1998 r., która wprowadziła pojęcie petycji do art. 221 k.p.a. Tego rodzaju stan prawny jest różnie oceniany w doktrynie prawa. Niektórzy jej przedstawiciele podnoszą, że Kodeks postępowania administracyjnego *traktuje petycję jako szczególną formę wniosku*<sup>37</sup>, co miałyby uzasadniać jej pominięcie we wskazanych wyżej przepisach. Inni – pominięcie petycji w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego nazywają „przeoczeniem ustawodawcy”<sup>38</sup>. Moim zdaniem regulacja odwołująca się do pojęcia petycji tylko w jednym przepisie, tj. art. 221 k.p.a., ograniczająca się w zasadzie do powtórzenia treści art. 63 Konstytucji, nie spełnia wymogu określenia trybu rozpatrywania petycji w ustawie.

Do takiego wniosku doszedł również ustawodawca, skoro rok po wspomnianej wcześniej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego ponownie rozpoczął prace nad uregulowaniem w tej ustawie trybu rozpatrywania petycji. Tak jak poprzednio prace te zainicjował rząd, wnosząc do Sejmu 14 października 1999 r. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk sejmowy nr 1453/III kad.). Jak wskazano w uzasadnieniu tego projektu, potrzeba jego przyjęcia podyktowana była: *obowiązkiem dostosowania ustawodawstwa zwykłego do przepisów Konstytucji, a w niniejszym przypadku określonym w art. 63 obowiązkiem ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg*. Projekt ustawy przewidywał łączne uregulowanie trybu rozpatrywania wniosków, skarg i petycji w rozdziale 1 działu VIII k.p.a., a ponadto instytucji petycji osobno poświęcony był rozdział 4 tego działu obejmujący art. 251 k.p.a. Do rozpatrzenia petycji miały być stosowane odpowiednio przepisy rozdziału 3 dotyczące wniosku, które częściowo odwoływały się jeszcze do przepisów rozdziału 2 dotyczących skargi. Z przepisów tych wynikało, że petycja powinna zostać rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. O sposobie rozpatrzenia petycji oraz ewentualnym jej niezafatwieniu w terminie należało zawiadomić

<sup>37</sup> J. Lipski, *Prawo do petycji, skarg i wniosków w polskim systemie prawnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2004, nr 4, s. 119. Podobnie W. Orłowski, *Konstytucyjne uregulowania prawa petycji* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 15.

<sup>38</sup> P. Przybysz, *Uwaga do art. 2 k.p.a.* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.

wnoszącego petycję. Zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem petycji składanych do sądów miała sprawować Krajowa Rada Sądownictwa, do organów lub jednostek organizacyjnych administracji rządowej – Prezes Rady Ministrów, a do innych organów władzy publicznej – ten organ, a w przypadku organów kolegialnych – podmiot kierujący tym organem. Projekt ten został skierowany do pierwszego czytania, które miało miejsce na posiedzeniu Sejmu 3 grudnia 1999 r., a następnie do komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, która w sprawozdaniu z 6 września 2000 r. wniosła o jego odrzucenie (druk sejmowy nr 2178/III kad.). Ostatecznie projekt został wycofany przez rząd 23 listopada 2000 r.<sup>39</sup>

Dziesięć lat później w Senacie przygotowano projekt ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036 z 17 listopada 2010 r.), który regulował zasady składania i rozpatrywania petycji, sposób postępowania oraz właściwość organów w sprawach dotyczących petycji. Tym samym pojawiła się zupełnie nowa koncepcja uregulowania trybu rozpatrywania petycji, tj. w odrębnej ustawie i w sposób niezależny od regulacji trybu rozpatrywania skarg i wniosków ujętego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Celem petycji – zgodnie z art. 2 ust. 4 projektu ustawy – miało być: *skłonienie adresata do podjęcia określonego działania, zaniechania podjętego działania lub zajęcia określonego stanowiska*. Petycję należało rozpatrzyć bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Termin ten mógł zostać przedłużony na kolejne 3 miesiące w wypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od organu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia (art. 12 ust. 1 i 3 projektu ustawy). Projekt dopuszczał możliwość łącznego rozpatrywania petycji dotyczących tej samej sprawy, o ile zostały one złożone w terminie miesiąca od złożenia pierwszej z nich (petycja wielokrotna). Petycję złożoną w sprawie, która była już przedmiotem petycji, można było pozostawić bez rozpoznania, informując składającego petycję o poprzednim wyniku rozpatrzenia. Przewidywano również wyłączenie stosowania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektu wniesionego do Sejmu w wyniku rozpatrzenia petycji przez właściwą komisję sejmową lub senacką – w sposób analogiczny do tego, jak czyni to ustawa o wykonywaniu inicjatywy

<sup>39</sup> Na potrzebę wprowadzenia regulacji ustawowej dotyczącej trybu rozpatrywania petycji wskazywał później Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 20 marca 2008 r. (znak: RPO-584559-I/08/AK) skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ten ostatni organ w odpowiedzi zawartej w piśmie z 12 maja 2008 r. (znak: BMP-079-3565/08/AK) stwierdził, że: *zasadnym wydaje się rozważenie kwestii szczegółowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji w Kodeksie postępowania administracyjnego, analogicznie jak to uczyniono w sprawie skarg i wniosków, w związku z czym, podjęto w Ministerstwie stosowne działania*. Należy jednak wyjaśnić, że działania te nie doprowadziły do przygotowania i wniesienia do Sejmu kolejnego projektu ustawy w tej sprawie.

ustawodawczej przez obywateli<sup>40</sup>. W zakresie nieuregulowanym w ustawie, do petycji miały odpowiednio być stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące skarg i wniosków. Projekt ustawy o petycjach był konsultowany z organizacjami pozarządowymi, a następnie 15 kwietnia 2011 r. został wniesiony do Sejmu (druk sejmowy nr 4261/VI kad.). Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W sporządzonych po tym czytaniu opiniach do projektu ustawy podawano w wątpliwość zasadność regulowania tej materii w odrębnej ustawie, zwłaszcza gdyby w Kodeksie postępowania administracyjnego miały pozostać przepisy dotyczące rozpatrywania skarg i wniosków<sup>41</sup>. W związku z zakończeniem kadencji parlamentu projekt ustawy o petycjach został objęty dyskontynuacją prac legislacyjnych.

W trakcie prac nad projektem ustawy o petycjach pojawiła się w Senacie kolejna koncepcja uregulowania trybu rozpatrywania petycji, tym razem w regulaminie tej izby<sup>42</sup>. Po raz pierwszy doszło do sfinalizowania podjętych prac legislacyjnych i 1 stycznia 2009 r.<sup>43</sup> dodano do regulaminu Senatu przepisy art. 90a–90g zamieszczone w nowym dziale Xa zatytułowanym „Rozpatrywanie petycji”, które najważniejsze kompetencje w ramach nowej procedury powierzyły Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Przewodniczący tej komisji może skierować petycję do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji albo przekazać właściwemu organowi władzy publicznej, jeśli uzna, że jej przedmiot nie mieści się w zakresie kompetencji Senatu. Komisja po rozpatrzeniu petycji może złożyć do Marszałka Senatu wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) wraz z projektem ustawy (uchwały), upoważnić jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu albo przedstawić Marszałkowi Senatu opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji, ustawie lub regulaminie Senatu. O losach petycji Komisja powinna poinformować Marszałka Senatu oraz wnoszącego petycję. Petycje nierozpatrzone przed upływem kadencji Senatu podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu następnej kadencji, bez potrzeby ich ponownego wnoszenia. Komisja decyduje także o ponownym złożeniu wniosku o podjęcie

<sup>40</sup> Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. nr 62, poz. 688.

<sup>41</sup> Zob. opinie A. Jaroszyńskiego oraz C. Martysza [w:] *Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, „Opinie i Ekspertyzy” 2011, nr 165, s. 3 i s. 6.

<sup>42</sup> Uchwała Senatu z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2010 r. nr 39, poz. 542, ze zm.

<sup>43</sup> Uchwała Senatu z 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu, M.P. nr 90, poz. 781.

inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej), jeżeli w ubiegłej kadencji Senatu postępowanie w tej sprawie nie zostało zakończone. Co roku Komisja zobowiązana jest składać Senatowi sprawozdanie z rozpatrzonych petycji.

Uregulowanie trybu rozpatrywania petycji w regulaminie Senatu rodzi pytanie o zgodność takiego rozwiązania z art. 63 Konstytucji. Z tego ostatniego przepisu wynika bowiem wyraźnie, że tryb rozpatrywania petycji powinna określać ustawa. Choć kwestię procedowania nad petycjami wpływającymi do Senatu można uznać za sprawę wewnętrzną izby, co by przemawiało za dopuszczalnością unormowania jej w regulaminie Senatu, to jednak równocześnie tego rodzaju regulacja determinuje zakres konstytucyjnego prawa petycji, a to z kolei wymaga zachowania formy ustawowej.

Problem rozdziału materii między ustawę a regulamin rozważany był przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, w uzasadnieniu którego Trybunał stwierdził, że: *Ustawa zasadnicza nie zakazuje normowania w regulaminie Sejmu spraw nie wymienionych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 konstytucji, jednakże regulamin nie może wkraczać w materię zastrzeżone dla ustawy. Do materii tych należy w szczególności sfera praw i obowiązków jednostki. (...) Precyzyjne rozgraniczenie zakresu wyłączności ustawy oraz zakresu wyłączności regulaminów parlamentarnych może sprawiać trudności, zwłaszcza w przypadku praw obywateli związanych z postępowaniem parlamentarnym. W myśl przepisów konstytucji do zakresu wyłączności ustawy należy m.in. (...) określenie trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg wnoszonych do Sejmu i Senatu (art. 63 zd. 2 konstytucji). Z powyższej wypowiedzi Trybunału można byłoby wyprowadzić wniosek o niedopuszczalności regulowania trybu rozpatrywania petycji w regulaminie Senatu właśnie z uwagi na kategorycznie sformułowaną w art. 63 zdanie drugie Konstytucji zasadę wyłączności ustawy. Analiza dalszej części uzasadnienia wyroku o sygn. K 8/99 pozwala jednak na powzięcie pewnych wątpliwości co do zasadności tej tezy. Trybunał stwierdza bowiem: *W przypadku kompetencji należących do organów kolegialnych należy rozróżnić z jednej strony określenie przedmiotu i zakresu kompetencji oraz podstawowych zasad procedury niezbędnej do ich realizacji, a z drugiej strony szczegółowe, wewnętrzne zasady obradowania danego organu kolegialnego (...). Pierwsza grupa spraw wymaga zawsze uregulowania w konstytucji lub w ustawie. Natomiast druga grupa zagadnień może zostać przekazana do unormowania w regulaminie danego organu, w ramach przyznanej mu przez prawo autonomii regulaminowej. Bez znaczenia jest przy tym fakt, że wymienione szczegółowe zasady obradowania danego organu znajdują zastosowanie również przy realizacji kompetencji dotyczących statusu jednostki. Należy wyjaśnić, że w tej sprawie przedmiotem kontroli był art. 1 ust. 3 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1218), który *expressis verbis* odsyła w sprawach nieuregulowanych w ustawie do przepisów regulaminu Sejmu. Problemem było zaś to, czy takie ode-**

słanie niektórych spraw do regulaminu izby jest dopuszczalne, skoro zgodnie z art. 111 ust. 2 Konstytucji „tryb działania komisji śledczej określa ustawa”.

W wypadku wynikającego z art. 63 Konstytucji wymogu ustawowego określenia trybu rozpatrywania petycji stosowna ustawa w ogóle nie została wydana, sposób zaś rozpatrywania petycji wpływających do Senatu określiła sama izba w zakresie przysługującej jej autonomii regulaminowej. Jest to zatem nieco inny przypadek, aniżeli ten rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 8/99, choć w obu sprawach punkt wyjścia stanowi przepis konstytucyjny formułujący wymóg ustawowego określenia kwestii proceduralnych. Należy stwierdzić, że jeśli regulacja trybu rozpatrywania petycji ujęta w regulaminie Senatu nie ogranicza możliwości realizacji konstytucyjnego prawa petycji, to jest ona dopuszczalna w ramach konstytucyjnie określonej autonomii regulaminowej izby. Wówczas jednak, gdy tego typu regulacja ogranicza w jakikolwiek sposób konstytucyjnie gwarantowane prawo petycji, można mówić o naruszeniu art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności zaś wynikającego z obu tych przepisów wymogu regulacji ustawowej. Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjności rozdziału Xa regulaminu Senatu wymaga jednak pogłębionej analizy zarówno treści stosownych przepisów tego aktu prawnego, jak również praktyki ich stosowania, ujętej zwłaszcza w sprawozdaniach z petycji rozpatrzonych przez Komisję Człowieka, Praworządności i Petycji<sup>44</sup>. Te zagadnienia nie mieszczą się jednak w ramach niniejszego opracowania<sup>45</sup>.

Wydaje się, że jedną z przyczyną braku ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji są występujące nadal – mimo 16 lat obowiązywania art. 63 Konstytucji – trudności ze zdefiniowaniem pojęcia petycji oraz określeniem relacji, w jakiej petycja pozostaje w stosunku do skarg i wniosków. Analiza przepisów konstytucyjnych oraz poglądów doktryny prowadzi bowiem do wniosku, że pojęciu petycji nadawane są dwa odmienne znaczenia.

Pierwsze z nich zakłada, że petycja jest instytucją odrębną i różną od skarg i wniosków, pomimo ich uregulowania w jednym przepisie konstytucyjnym<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Zob. sprawozdania Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z: 25 maja 2010 r. z rozpatrzonych w 2009 r. petycji (druk senacki nr 891/VII kad.); 20 lipca 2011 r. z rozpatrzonych w 2010 r. petycji (druk senacki nr 1298/VII kad.); 5 lipca 2012 r. z rozpatrzonych w 2011 r. petycji (druk senacki nr 151/VIII kad.).

<sup>45</sup> Szczegółowo tę właśnie problematykę rozważam w opracowaniu, *Tryb rozpatrywania petycji przez Senat w świetle regulaminu izby i dotychczasowej praktyki* [w:] *Ustroje – historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), Kraków 2013 (w druku).

<sup>46</sup> Zob. K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie*, *op. cit.*, s. 2; H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 23.

Artykuł 63 Konstytucji, mówiąc o tym, że „każdy ma prawo składania petycji, skarg i wniosków”, wydaje się traktować te pojęcia jako równorzędne, mające różne zakresy znaczeniowe. Za takim rozumieniem pojęcia petycji mogłaby przemawiać również wykładnia art. 233 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje konstytucyjne prawa i wolności niepodlegające ograniczeniom w czasie stanu wojennego i wyjątkowego<sup>47</sup>. Wśród przywołanych w jego treści przepisów jest art. 63 Konstytucji, jednak po nim w nawiasie – dla przybliżenia jego treści – zamieszczono jedynie słowo „petycje”, nie wspominając o skargach i wnioskach. Gdyby przyjąć, że art. 233 ust. 1 Konstytucji celowo pomija prawo do składania skarg i wniosków w katalogu praw niepodlegających ograniczeniom w czasie stanu wojennego i wyjątkowego, zamieszczając w nim jedynie prawo petycji, to należałoby dojść do wniosku, iż prawo petycji jest silniej chronione niż prawo składania skarg i wniosków, a ponadto, że jest ono odrębne od tego ostatniego prawa i nie może być z nim utożsamiane. Argumentem na rzecz tezy o „wyższości” petycji nad skargami i wnioskami mogłoby być również to, że w treści art. 63 Konstytucji zostały one wymienione na pierwszym miejscu, choć w przeciwieństwie do skarg i wniosków petycje nie były znane Konstytucji PRL. Przy takim właśnie rozumieniu pojęcia prawa petycji należałoby stwierdzić, że jest to prawo o zupełnie innym „ciężarze gatunkowym” niż prawo składania wniosków i skarg.

Jest jednak możliwe również inne rozumienie pojęcia petycji, które za punkt wyjścia przyjmuje odmienną od wyżej przedstawionej wykładnię art. 233 ust. 1 Konstytucji. Przyjęta przez ustrojodawcę w tym przepisie technika legislacyjna polega na wymieniowaniu przepisów konstytucyjnych oraz hasłowym podaniu w nawiasie po każdym z nich nazwy prawa lub wolności, które dany przepis reguluje i które nie mogą zostać ograniczone w czasie stanu wojennego i wyjątkowego. W wypadku art. 63 Konstytucji w nawiasie umieszczone zostało tylko jedno słowo: „petycja”. Skoro jednak ten ostatni przepis został przytoczony w całości, to oznacza, że pojęcie petycji zostało użyte w tym wypadku jako pojęcie nadrzędne w stosunku do pojęć skargi i wniosku. W tym znaczeniu petycje to wszelkie możliwe wystąpienia do organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społecznych, w tym również takie, które można określić mianem skargi lub wniosku. Należy stwierdzić, że takie rozumienie pojęcia petycji nie jest sprzeczne z art. 63 Konstytucji, który w żaden sposób nie przesądza, w jakiej relacji względem siebie pozostają petycja, skarga i wniosek. To, że petycja w art. 63 Konstytucji jest wymieniona przed skargą i wnioskiem, może być argumentem dodatkowo wspierającym tezę o jej nadrzędnym

<sup>47</sup> Prawo petycji, tak samo jako prawo występowania z wnioskami i skargami, nie może być ograniczane również w czasie stanu klęski żywiołowej, gdyż w treści art. 233 ust. 3 Konstytucji, który wymienia przepisy regulujące prawa podlegające takim ograniczeniom, nie został wskazany art. 63 Konstytucji.

(pierwszoplanowym) charakterze. Za takim rozumieniem petycji przemawia również etymologia tego słowa oraz sposób uregulowania petycji w konstytucjach innych państw. Pojęcie petycji wywodzi się z łacińskiego *petitio* i oznacza prośbę, skargę<sup>48</sup>. W języku polskim petycja jest definiowana jako: *oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku*<sup>49</sup>, *pismo zawierające zbiorową prośbę kierowaną do osoby na stanowisku lub instytucji*<sup>50</sup>, *pismo zawierające postulaty, wnioski lub prośby*<sup>51</sup>. Takie rozumienie pojęcia petycji może uzasadniać tezę o jego nadrzędności nad pojęciami skargi i wniosku. Jak wskazuje E. Wójcicka: *za wprowadzeniem skarg i wniosków z jednego źródła – petycji – przemawia również analiza regulacji konstytucyjnych współczesnych państw*<sup>52</sup>. Z dokonanej przez tę autorkę analizy 85 współczesnych konstytucji uwzględniających prawo petycji wynika, że zdecydowana większość z nich albo wprost posługuje się pojęciem petycji obejmującym wszelkie wystąpienia do władz publicznych niezależnie od ich nazwy albo przykładowo wymienia z nazwy różne rodzaje tych wystąpień, traktując je łącznie jako różne formy petycji<sup>53</sup>. E. Wójcicka stwierdza również, że: *po 1989 r. większość konstytucji państw postsocjalistycznych zastępowała skargi i wnioski pojęciem szerszym, a więc prawem petycji*<sup>54</sup>. Co więcej, Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. traktuje prośby i skargi właśnie jako formy petycji. Jej art. 17 przyznaje bowiem każdemu prawo zwracania się na piśmie indywidualnie lub w porozumieniu z innymi osobami z prośbami lub skargami do właściwych jednostek i do przedstawicielstwa narodu. Wydane na podstawie regulaminu Bundestagu „Zasady rozpatrywania prośb i skarg przez Komisję Petycyjną” definiują petycje jako podania służące przedstawieniu prośb lub skarg we własnej sprawie, na rzecz innych osób lub w interesie ogółu<sup>55</sup>. Przy tak szerokim rozumieniu pojęcia petycji, o którym mowa w art. 63 i art. 233 ust. 1 Konstytucji, należałoby dojść do wniosku, że pojęcie to obejmuje skargi oraz wnioski, ale ich istota w tych dwóch formach wystąpień się nie wyczerpuje. Skoro bowiem petycja

<sup>48</sup> *Słownik łacińsko-polski*, K. Kumaniecki (oprac.), Warszawa 1990, s. 371.

<sup>49</sup> *Słownik języka polskiego*, dostępny na stronie: [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl), opracowany na podstawie wspólnej bazy dwóch najważniejszych słowników wydawnictwa PWN: *Uniwersalnego słownika języka polskiego* i *Wielkiego słownika wyrazów obcych*.

<sup>50</sup> *Wielki słownik języka polskiego* opracowany przez zespół językoznawców w ramach projektu koordynowanego przez Instytut Języka Polskiego PAN i finansowanego ze środków na naukę w latach 2007–2012 jako projekt rozwojowy (R 17 004 003), dostępny na stronie: [www.wsjp.pl](http://www.wsjp.pl).

<sup>51</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Warszawa 1996, s. 736.

<sup>52</sup> *Eadem, Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji*, *op. cit.*, s. 241.

<sup>53</sup> *Eadem, Petycja w prawie konstytucyjnym*, *op. cit.*, s. 28–29.

<sup>54</sup> *Eadem, Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji*, *op. cit.*, s. 241.

<sup>55</sup> Podają [za:] E. Wójcicka, *Prawo petycji do parlamentu Republiki*, *op. cit.*, s. 10.

w tym pierwszym przepisie jest wymieniana dodatkowo obok skarg i wniosków, zatem pojęcie to musi zawierać również pewne dodatkowe (własne) treści. Pod pojęciem petycji można byłoby zatem rozumieć również postulaty, prośby, apele, żądania czy inne wystąpienia, które nie są skargami i wnioskami. Jak wskazywał B. Banaszak, tego typu określenia: *służą wyrażeniu podobnego celu (...). Jest nim przekazanie organom władzy państwowej pewnych informacji z zamiarem spowodowania podjęcia działań (...). Właśnie z powodu tej wspólnej cechy przyjęto w doktrynie prawa publicznego ogólną nazwę petycji dla wszystkich tych środków*<sup>56</sup>. Przykładem petycji niebędącej wnioskiem lub skargą w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego może być wystąpienie obywateli skierowane do parlamentu i zawierające postulat podjęcia prac legislacyjnych w określonej sprawie.

Mając na uwadze oba przedstawione wyżej znaczenia pojęcia petycji, z których pierwsze zakłada, że pojęcie petycji jest równorzędne pojęciom skargi i wniosku, drugie zaś – że jest względem tych pojęć nadrzędne, choć jednocześnie zawiera własne dodatkowe treści, należy stwierdzić, iż niekoniecznie te dwa rozumienia pojęcia petycji muszą pozostawać względem siebie w sprzeczności. Oba – choć w różnym stopniu – akcentują bowiem odrębność pojęcia petycji wobec dwóch pozostałych pojęć wymienionych w art. 63 Konstytucji. Oba zakładają również, że petycje, skargi i wnioski stanowią formę realizacji tego samego prawa konstytucyjnego, jakim jest prawo petycji, czyli prawo zwracania się do władz z określonymi żądaniem. Można więc mówić o petycji *sensu stricto*, jako jednym z trzech rodzajów wystąpień wymienionych w art. 63 Konstytucji oraz o petycji *sensu largo*, jako prawie konstytucyjnym tak nazwanym przez ustrojodawcę w treści art. 233 ust. 1 Konstytucji. Podobne rozumienie prawa petycji prezentował m.in. W. Sokolewicz, wskazując, że: *Prawo petycji (...) w świetle art. 63 obejmuje obok petycji w ścisłym tego słowa znaczeniu również wnioski i skargi, a zatem wszelkie wystąpienia niezależnie od ich przedmiotu i celu, kierowane do wszelkich podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje oraz/lub zadania władzy publicznej. O tym, czy jakieś prawo jest petycją (wnioskiem, skargą), decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna, w szczególności nazwa przydana mu przez autora*<sup>57</sup>.

Brak możliwości ścisłego rozgraniczenia petycji, skarg i wniosków<sup>58</sup> nie oznacza jednak przyzwolenia na rezygnację z ustawowej definicji pojęcia petycji. Obecny stan prawny, w którym tego rodzaju definicji nie ma, grozi tym, że organy stosujące prawo będą nadawać pojęciu petycji dowolnie ustalone

<sup>56</sup> *Idem, Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7.

<sup>57</sup> *Idem, Uwaga do art. 63 Konstytucji, op. cit.*, s. 3–4.

<sup>58</sup> Takie stanowisko prezentują m.in.: E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji, op. cit.*, s. 240; M. Poślednik, *Petycje w regulacjach krajowych i UE*, „Jurysta” 2011, nr 1, s. 36.

znaczenie. Taka praktyka w sposób oczywisty będzie prowadzić do ograniczenia możliwości korzystania przez obywateli z prawa uregulowanego w art. 63 Konstytucji. Jeżeli bowiem pismo zatytułowane „petycja” nie będzie spełniało kryteriów ustalonych przez organ stosujący prawo, to nie zostanie ono rozpatrzone jako petycja, a do tego w świetle art. 63 Konstytucji ma prawo osoba wnosząca petycję. Jako przykład organu, który nadał pojęciu petycji bardzo wąskie i specyficzne znaczenie, można wskazać Senat. Ze sprawozdań senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za lata 2010 i 2011 wynika, że: *zdecydowanej większości pism skierowanych do Działu Petycji i Korespondencji Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu nie można było nadać biegu i rozpatrzyć w trybie petycyjnym przede wszystkim dlatego, że nie zawierały one wniosków legislacyjnych, a ich autorzy przedstawiali swoje indywidualne sprawy prowadzone przed organami wymiaru sprawiedliwości lub przed różnymi organami samorządowymi, wyrażali polemikę lub niezadowolienie z zapadłych orzeczeń i rozstrzygnięć*<sup>59</sup>. W rezultacie większość pism wpływających do Senatu i zawierających w tytule wyraz „petycja” nie była rozpatrywana w trybie uregulowanym w rozdziale Xa regulaminu tej izby. Ze sprawozdania Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dotyczącego petycji rozpatrzonych w 2010 r. wynika, że do Senatu wpłynęło 155 pism<sup>60</sup>, które: *w tytule miało wyraz „petycja” lub zawierało wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa. W wyniku wnikliwej analizy tych pism 21 nadano tryb petycyjny*<sup>61</sup>. Innymi słowy, Senat za petycje uznał ok. 13% pism spośród tych, które jako petycje zostały wniesione. W 2011 r. do Senatu wpłynęło 183 tego rodzaju pism, a tryb petycyjny wdrożono tylko w odniesieniu do 17 z nich, co stanowi ok. 9%. W świetle takich danych statystycznych można mieć poważne wątpliwości co do tego, czy zawężenie przez Senat rozumienia petycji do pism zawierających wnioski legislacyjne nie ogranicza prawa petycji do tej izby w stopniu naruszającym jego istotę. Należy przy tym wyjaśnić, że w regulaminie Senatu pojęcie petycji nie zostało zdefiniowane, a przytoczone wyżej rozumienie petycji jako pisma zawierającego „wnioski legislacyjne” jest wynikiem praktyki działania Marszałka Senatu, który decyduje o wdrożeniu trybu petycyjnego, przekazując pismo uznane za petycję do rozpatrzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Co więcej, utożsamianie petycji z wystąpieniem zawierającym postulaty legislacyjne zaciera różnicę pomiędzy petycją a lobbieniem w procesie stanowienia prawa. Świadomość tego faktu musiał mieć rząd jako inicjator ustawy o

<sup>59</sup> Sprawozdania Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, s. 6, oraz z rozpatrzonych w 2011 r. petycji, s. 5.

<sup>60</sup> Jak podaje E. Wójcicka do niemieckiego Bundestagu rocznie wpływa średnio 18 000 petycji. Zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji do parlamentu Republiki*, op. cit., s. 28.

<sup>61</sup> Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, s. 6.

działalności lobbingowej, skoro w projekcie tej ustawy (druk sejmowy nr 2188) stwierdzono: *ustawa nie narusza gwarantowanego konstytucyjnie (art. 63 Konstytucji RP) prawa obywateli do składania petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej*. Teza ta została jednak podważona w jednej z opinii sporządzonej na potrzeby procesu legislacyjnego, w której stwierdzono, że: *ustrojodawca konstytucyjny w art. 63 konstytucji (...) do „petycji, wniosków i skarg” zalicza również niektóre formy lobbingu*<sup>62</sup>. Definiując pojęcie petycji, nie można zatem abstrahować od legalnej definicji działalności lobbingowej, którą jest: *każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa*<sup>63</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nadal aktualny pozostaje wynikający z art. 63 Konstytucji wymóg określenia w ustawie trybu rozpatrywania petycji. W zależności od sposobu zdefiniowania pojęcia petycji oraz ustalenia relacji między petycją z jednej strony oraz skargą i wnioskiem z drugiej strony ustawodawca może wybrać różne rozwiązania, by uczynić zadość temu wymogowi. W szczególności może on uregulować problematykę petycji w odrębnej ustawie, włączając do niej problematykę skarg i wniosków bądź pozostawiając regulację tej ostatniej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że wymóg ustawowego określenia trybu rozpatrywania petycji nie oznacza konieczności kompleksowego uregulowania prawa petycji w odrębnej ustawie. Równie dobrze problematyka petycji mogłaby zostać uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego, pod warunkiem określenia i uwzględnienia cech specyficznych tego rodzaju wystąpień. Przyjęcie, że petycje, skargi i wnioski to różne rodzaje wystąpień, prowadzi do wniosku, iż tryb ich rozpatrywania nie musi być jednolity. Takie rozumienie pojęcia petycji skłania niektórych przedstawicieli nauki prawa do formułowania krytycznych uwag pod adresem regulacji prawnej łącznie traktującej o petycjach, skargach i wnioskach. R. Piotrowski zauważa, że łącząc petycje z wnioskami i skargami ustrojodawca: *w pewnym sensie zbanalizował instytucję petycji odbierając jej tożsamość związaną z możliwościami, które mogłaby stwarzać jako środek dialogu z władzą*<sup>64</sup>. Z kolei K. Działocha, oceniając art. 221 k.p.a. łącznie traktujący o petycjach, skargach i wnioskach, stwierdza, że: *petycje w ujęciu art. 63 Konstytucji zostały wtłoczone na siłę w krąg przepisów działu VIII (Skargi i wnioski)*

<sup>62</sup> Zob. P. Radziejewicz, *Opinia prawna z 5 grudnia 2003 r. na temat projektu ustawy o działalności lobbingowej (druk nr 2188)*, s. 4. Tekst tej opinii pt. *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej (druk sejmowy nr 2188)* ukazał się w „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 1(1), s. 83–91.

<sup>63</sup> Artykuł 2, ust. 1 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. nr 169, poz. 1414, ze zm.

<sup>64</sup> *Idem*, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 26.

*kodeksu bez najmniejszej próby odniesienia ich do charakteru petycji, wcześniej kodeksowi nie znanych*<sup>65</sup>.

Uchwalenie ustawy o petycjach wydaje się zatem wskazane z kilku powodów. Po pierwsze, oznaczałoby to pewną nobilitację dla konstytucyjnego prawa petycji, które w praktyce zostało zmarginalizowane do prawa występowania z wnioskami i skargami w kształcie istniejącym w okresie przedkonstytucyjnym. Po drugie, odrębna ustawa poświęcona prawu petycji stanowiłaby dla obywateli zachętę do korzystania z tej formy dialogu z władzą, gwarantując im jednocześnie prawo do rozpatrzenia złożonej petycji w sposób określony przez ustawodawcę. Po trzecie, w krajach takich jak Hiszpania czy Niemcy, w których prawo petycji ujęte jest w konstytucji jako prawo podstawowe, tryb rozpatrywania petycji regulują odrębne ustawy poświęcone tej właśnie materii. Po czwarte, odrębna regulacja ustawowa pozwoliłaby na kompleksowe uregulowanie problematyki petycji oraz jednoznaczne rozstrzygnięcie sygnalizowanych wyżej problemów związanych z ustaleniem relacji, w jakiej względem siebie pozostają petycje, skargi i wnioski. Po piąte, skoro art. 63 Konstytucji traktuje te trzy rodzaje wystąpień jako różne formy realizacji tego samego prawa konstytucyjnego, to wskazane byłoby łączne ich uregulowanie w ustawie o petycjach. Po szóste, uregulowanie trybu rozpatrywania skarg i wniosków w Kodeksie postępowania administracyjnego spowodowało ściśle związanie tych dwóch rodzajów wystąpień z procedurą administracyjną. Tymczasem prawo petycji, o którym mowa w art. 63 Konstytucji, może być stosowane niezależnie od toczących się postępowań administracyjnych, czego przykładem są wspomniane wcześniej petycje do Senatu zawierające postulat podjęcia prac legislacyjnych w danej materii. To przemawiałoby za zasadnością uregulowania petycji w odrębnej ustawie.

Wybór sposobu określenia trybu rozpatrywania petycji należy do ustawodawcy. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że wymóg ustawowej regulacji wynikający z art. 63 Konstytucji w końcu zostanie zrealizowany.

<sup>65</sup> *Idem, Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie, op. cit.*, s. 5–6.