

Recenzja

**Ewa Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*,
Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, ss. 377**

Nakładem Wydawnictwa Sejmowego ukazała się monografia Ewy Wójcickiej *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*. Jest to pierwsze tak obszerne opracowanie poświęcone tej instytucji i tym samym wypełnia lukę w tym zakresie w polskim piśmiennictwie. Tytuł publikacji zdaje się sugerować dość wąski merytorycznie i temporalnie temat, jednak zawartość publikacji przeczy temu. Autorka z perspektywy prawnej, politologicznej, jak i praktycznej bada polski model prawa petycji. Przede wszystkim korzysta z metody dogmatycznoprawnej, ale dla kompleksowego ujęcia problemu posługuje się również metodą opisową, historycznoprawną i prawnoporównawczą, korzystając również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Układ pracy jest czytelny i logiczny. Systematyka monografii obejmuje sześć nierównych pod względem objętościowym rozdziałów, w których przedstawiony jest rys historyczny, geneza, regulacja oraz ogólna charakterystyka prawa petycji w Polsce. Całość uzupełnia „Wstęp” i „Zakończenie”, wykaz skrótów oraz obszerna bibliografia.

Problem stanowiący przedmiot rozważań nie jest nowy. Przeciwnie, znany jest od dłuższego czasu i wciąż stanowi przedmiot wielu burzliwych dyskusji. Rozdział pierwszy, zatytułowany „Zagadnienia terminologiczne”, składa się z trzech części. Pierwsza poświęcona jest znaczeniu terminu „petycja” w języku naturalnym. Druga analizuje jego znaczenie w języku prawnym i prawniczym. Podkreślone jest w niej, że mimo relatywnie dużej swobody

wykładni tego terminu, cechą, która łączy podane definicje, jest „uprawnienie jednostki zwracania się do organów władz publicznych w sprawach własnych i publicznych, zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo”. Część trzecia traktuje o relacji terminów „petycja”, „skarga” i „wniosek”. Autorka wyraźnie wskazuje w nim, iż teoretyczne rozbieżności w zdefiniowaniu terminu „petycja” wywodzą się ze sformułowania art. 63 Konstytucji RP. W tej części dokonuje też klasyfikacji petycji na trzy grupy. Zgodnie z pierwszą, petycja jest nadrzędna względem skarg i wniosków, w myśl drugiej są one sobie równe, natomiast trzecia konstruowana jest na podstawie art. 63 Konstytucji i składa się z trzech elementów: petycji *sensu stricto*, indywidualnego wniosku i skargi.

Drugi rozdział poświęcony jest historycznym korzeniom prawa petycji. Autorka koncentruje się w nim na uwarunkowaniach historycznych, przedstawiając ewolucję prawa petycji od starożytności po czasy współczesne. Wskazuje na jej długotrwałą ewolucję już w starożytnych demokracjach, co stało się fundamentem współczesnej demokracji półbepośredniej oraz bezpośredniej obejmującej prawo petycji. W drugim podrozdziale przechodzi do analizy ewolucji prawa petycji w państwach, które posiadają bogate doświadczenie w jego stosowaniu. Bada kolejno uznawaną za pierwszą w Europie regulację angielską, następnie francuską, która odegrała doniosłą rolę na początku XIX wieku, wreszcie amerykańską, gdzie jest ono rygorystycznie prawnie chronione w Karcie Praw. Trzeci podrozdział stanowi rozważania na temat pierwszych prób konstytucyjnych regulacji prawa petycji na początku XIX wieku m.in. w Grecji, Belgii, Niemczech, a następnie w konstytucjach państw europejskich przyjętych po I i II wojnie światowej, wreszcie w ustawach zasadniczych państw tzw. nowych demokracji, uchwalonych w latach 70. oraz 90. XX wieku. Autorka nie zapomina również o prawie unijnym, któremu także znana jest ta instytucja. W rozważaniach tych brakuje jednak, moim zdaniem, przedstawienie rozwiązań szwajcarskiego i austriackiego. W obu tych państwach o federacyjnym systemie gwarancje prawa petycji zostały zawarte na szczeblu federacji w ustawie zasadniczej oraz ustawach zwykłych, a także w prawie tworzących je podmiotów. Warto podkreślić, iż aktywność społeczeństwa szwajcarskiego i austriackiego w sprawach związanych z możliwością bezpośredniego kształtowania rzeczywistości społeczno-politycznej skłania nie bez powodu do refleksji nad miejscem,

znaczeniem i rolą prawa petycji rozumianego jako możliwość każdego do nieskrępowanego negatywnymi konsekwencjami (np. sankcjami) ze strony państwa zwrócenia się z prośbą, propozycją czy krytyką do organów władzy¹. Co ciekawe, obok możliwości osobistego zwrócenia się z prośbą, propozycją, krytyką czy skargą do określonego organu, istnieje także tzw. petycja parlamentarna, którą wnoszą deputowani. Z uwagi na to, iż najczęściej reprezentują oni wówczas interesy grup, które udzieliły im mandatu, podnosi się, że taka forma prawa petycji sprzyja jej upolitycznieniu i nie pozwala na pełną i samodzielną realizację prawa petycji.

Rozdział trzeci jest analizą rozwoju prawa petycji w Polsce. Autorka cezurą czasową objęła okres od początku parlamentaryzmu aż do czasów współczesnych. Omówiła podstawy normatywne prawa petycji w polskich ustawach zasadniczych, począwszy od konstytucji z 1921 r., przedstawiając również przebieg prac konstytucyjnych.

Zarówno w doktrynie, jak i praktyce ustrojowej, na co wskazuje autorka w rozdziale czwartym („Ogólna charakterystyka prawa petycji”), wyróżniamy dwie formy sprawowania władzy – demokrację pośrednią oraz demokrację bezpośrednią. Pierwsza niewątpliwie dominuje, druga zaś jest jedynie jej uzupełnieniem; tym samym należy odrzucić tezę o autonomii obu tych form². Mimo, iż demokracja bezpośrednia obejmuje „wszystkie zagwarantowane prawem formy udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych”³ oraz „zapewnia ogółowi obywateli posiadających prawa polityczne osobisty udział w procesach prowadzących do podejmowania rozstrzygnięć publicznych, tym samym wpływ na treść ostatecznych decyzji, których skutek ma charakter wiążący dla państwa, jak i obywateli”⁴, to stanowi jedynie komponent demokracji przedstawicielskiej, „jedyne element komplementarny do demokracji przedstawicielskiej, stanowiącej we współczesnych

¹ Zob. O. Hałub, *Prawo petycji w Szwajcarii i Austrii*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 137–145.

² M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywa*, Toruń 2008, s. 13.

³ A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 214.

⁴ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003, s. 49.

państwach demokratycznych podstawową zasadę ustrojową⁵. Warto byłoby dodać, że chociaż wydawać by się mogło, że współcześnie obie pretendują do reżimów „dojrzałych”, wciąż widoczne jest silnie utrwalone sprzężenie między tym, co leży bezpośrednio w kompetencjach decyzyjnych władz, a tym, co znajduje się w sferze wpływu zbiorowego podmiotu suwerenności⁶. W doktrynie dla określenia demokracji niebędącej w pełni demokracją przedstawicielską, ani nie będącej również jednocześnie demokracją bezpośrednią powstało określenie demokracji półbepośredniej (semibepośredniej), na które autorka słusznie wskazuje. Podkreśla, że prócz referendum, inicjatywy ustawodawczej, wysłuchania publicznego, instytucją demokracji semibepośredniej na szczeblu ogólnopolskim jest prawo petycji. W drugim podrozdziale autorka omawia środki ochrony prawa petycji, wśród których wskazuje na istotne znaczenie skargi konstytucyjnej oraz wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich. W końcowej części tego rozdziału wskazuje na wartości, w zetknięciu z którymi prawo petycji zostaje ograniczone, jak również na zasady, w oparciu o które ograniczenia te mogą być wprowadzone i stosowane. Nie pominęła również granic prawa petycji wyznaczonych generalnym nakazem przestrzegania prawa. Końcowa część rozważań rozdziału czwartego stanowi omówienie instytucji zbliżonych do prawa petycji, a nawet uważanych przez przedstawicieli doktryny za formę realizacji tego prawa. W mojej ocenie, wśród omówionych instytucji zbliżonych do prawa petycji, warto wskazać na rozważania dotyczące rozróżnienia prawa petycji od *actio popularis*. Autorka zasadnie argumentuje, że mimo wielu wspólnych cech, nie są to instytucje tożsame. Ich odrębność wiąże się z szerokim zakresem podmiotowym. Konstatuje, że przez *actio popularis* należy rozumieć środek prawny, który ze względu na ważny interes publiczny dostępny jest każdemu podmiotowi mającemu zdolność procesową, chociażby sprawa nie dotyczyła go bezpośrednio.

Rozdział piąty stanowi analizę zakresu podmiotowego i przedmiotowego prawa petycji. Autorka słusznie podkreśla, że kwestie te nie były jak dotąd przedmiotem szerszej analizy. Po części działo się tak dlatego, że Konstytu-

⁵ A. Sokola, B. Michlak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 34.

⁶ J. Żak, *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibepośredniej*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty ...*, s. 284.

cja PRL z 1952 r. pojęcie „petycji” zastąpiła terminami „skarga”, „wniosek” oraz „zażalenie”. Zmiana nastąpiła na początku transformacji ustrojowej, ale powstające na temat prawa petycji prace miały głównie przyczynkarski charakter. Niezaprzeczalnym faktem są liczne wątpliwości i rozbieżności odnośnie do interpretacji art. 63 Konstytucji RP, która bardzo szeroko określa zakres podmiotów uprawnionych do ich przedkładania, jak i do których mogą być one składane. Wskazuje również, że mogą one dotyczyć pojedynczych osób albo większej liczby obywateli, sprawy dotyczącej indywidualnego interesu lub ogólnego interesu obywateli. Asumptem do napisania przedostatniego rozdziału była próba rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z pojęciem „każdy”, użytym przez ustrojodawcę na oznaczenie podmiotów uprawnionych do prawa petycji. W pierwszej części dokonuje analizy prawidłowości przyznawania konstytucyjnych praw i wolności – także tych o charakterze politycznym – obywatelom danego państwa, ale i cudzoziemcom mieszkającym na terytorium danego państwa, zobowiązanych do przestrzegania prawa krajowego. Podnosi również kwestię zdolność do czynności prawnych osoby uprawnionej do korzystania z prawa petycji. Autorka przywołuje dwa przeciwstawne stanowiska, które omawia z wielką wnikliwością, wskazując na ich zalety i wady. Konstatując stwierdza, że uprawnioną do skorzystania z prawa petycji jest każda osoba fizyczna (obywatel, cudzoziemiec, bezpaństwowiec), niezależnie od tego, czy posiada pełną zdolność do czynności prawnych, ograniczoną zdolność do czynności prawnych czy też w ogóle nie posiada zdolności do czynności prawnych. Podkreśla, że brak ustawowych ograniczeń podmiotowych prawa petycji oznacza, że mogą z niego korzystać również osoby pozbawione praw publicznych, a także znajdujące się w tzw. szczególnych stosunkach podporządkowania i pozbawione wolności. Ponadto wskazuje, że z jednej strony, prawodawca nie ustanawia *expressis verbis* żadnych ograniczeń i wyłączeń podmiotowych w zakresie wykonywania prawa petycji w sprawach politycznych, ale z drugiej strony przenosi te rozważania na budzącą zastrzeżenia kwestię apolityczności członków sił zbrojnych. Autorka wzbogaca swoje rozważania o przykłady państw (Gwatemala, Hiszpania, Niemcy, Argentyna), w których ustawodawca, kierując się zasadą apolityczności armii, ograniczył bądź całkowicie pozbawił członków sił zbrojnych możliwości korzystania z prawa petycji. W drugiej części tego podrozdziału uwagę koncentruje na dopre-

cyzowaniu adresatów petycji. Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP oraz ustawą o petycjach jednoznacznie wskazuje, iż adresatem petycji, skarg i wniosków są organy władzy publicznej. Problem pojawia się jednak w kwestii przyjmowania petycji, skarg i wniosków przez organy władzy sadowiczej. Podkreśla, że w odniesieniu do rozstrzygnięć sądowych prawo petycji jest nieskuteczne, gdyż nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej, interweniować w niezależność sądu. Końcowe rozważania przedostatniego rozdziału stanowią analizę zakresu przedmiotowego prawa petycji w odniesieniu do działalności władzy publicznej, interesu publicznego oraz interesu własnego. Autorka wskazuje, że prawo petycji ma uzupełniający charakter wobec swobodnych procedur parlamentarnych, sądowych i administracyjnych. Dlatego też jego zasięg jest ograniczony do tego, co nie jest przedmiotem szczególnie unormowanego postępowania. Stąd nie można, np. wykorzystać prawa petycji zamiast skargi na przewlekłość postępowania sądowego, czy w przypadku bezczynności, która dotyczy nieterminowego załatwienia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Aczkolwiek przedmiot skarg lub wniosku może dotyczyć spraw związanych, np. z organizacją pracy sądu czy godzin urzędowania. W przeprowadzonej analizie ukazane jest, że petycje, wnioski i skargi powinny być motywowane interesem publicznym i interesem własnym. Zauważa, że interes publiczny często trudno jest odróżnić od interesu indywidualnego. Jak słusznie wskazuje, nie ma ścisłego rozgraniczenia zakresu stosowania skargi z jednej strony, a wniosku z drugiej, gdyż one się pokrywają. Ponadto pokrywają się również cele, dla których instytucje te są wykorzystywane. Stąd też rozgraniczenie czy wyodrębnienie elementów służących tylko ochronie interesu jednostkowego od elementów mających na celu ochronę interesu społecznego jest niemożliwe.

W ostatnim rozdziale autorka koncentruje się na najważniejszych, w jej ocenie, zagadnieniach związanych z proceduralnymi aspektami wykonywania prawa petycji, unormowanymi w ustawie o petycjach oraz w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Wywody kończy stwierdzeniem, że nie jest możliwe samoistne, bezpośrednie stosowanie konstytucji z pominięciem regulacji ustawowych. Wskazuje, że w przypadku prawa petycji można jedynie przyjąć formę współstosowania norm konstytucyjnych wraz z innymi obowiązującymi normami porządku prawnego. W drugiej części rozdziału zwraca uwagę na etapy trybu wszczęcia postępowania, jak

i rozpatrzenia, załatwienia skarg i wniosków, nie pomijając regulacji ustawy o petycjach, jak również działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto rozważania odnosi do określenia formy petycji, próby ustalenia jakiegoś wzoru, tym bardziej, że lakonicznie uregulowany przez ustawodawcę sposób ich wnoszenia nie daje możliwości wyprowadzenia sztywnych reguł dotyczących tego etapu realizacji prawa petycji, szczególnie tych składanych za pomocą środków komunikacji elektroniczne. Szkoda, że autorka nie uwypukliła szczegółowej analizy poszczególnych kryteriów, które powinny być spełnione przy realizacji prawa petycji, chociażby przez wyodrębnienie osobnego rozdziału zatytułowanego „Forma petycji”, z wyszczególnieniem podrozdziałów: forma pisemna, forma elektroniczna, podpis, zgody, język. Dla czytelnika byłoby to rozwiązanie zapewne dużo bardziej przejrzyste i klarowne. Końcowa część tego rozdziału koncentruje się wokół kwestii realizacji prawa petycji przed Sejmem i Senatem. Omawia regulacje dotyczące działalności sądów powszechnych i administracyjnych, wniosków i postulatów wyborców, jak i wykonywania prawa petycji w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska oraz w procesie planowania lokalnego i regionalnego. Rozważania kończą wnioski *de lege ferenda*, które mogą stać się przyczynkiem do wielu dyskusji i zmian w prawie.

Asumptem do napisania tej monografii stała się chęć znalezienia odpowiedzi na liczne wątpliwości, jak i sposoby rozwiązania wielu rozbieżności w orzecznictwie i doktrynie dotyczące interpretacji i wykonywania prawa petycji. Przede wszystkim jednak w świetle poczynionych przez autorkę uwag można wnioskować, że dostrzega ona wyraźną potrzebę zagwarantowania jednostce możliwości prawnych realizacji przyznanego konstytucyjnie prawa petycji. Z uwagi na to, że nie jest to prawo „mało istotne”, ustojodawca nie tylko że w przypisał mu rangę konstytucyjną, to również zaliczył do kategorii praw i wolności, które nie podlegają ograniczeniom w stanach nadzwyczajnych. W zakończeniu przywołuje wszystkie swoje najważniejsze konstatacje i dokonuje całościowego podsumowania poczynionych rozważań.

W pracy widać wielką staranność w konstrukcji, która jest przejrzysta, ułatwiając tym samym prowadzenie wywodów. Autorka wykazała się znakomitą znajomością bogatej dawnej i współczesnej literatury przedmiotu, jak i wielu innych materiałów źródłowych, chociażby źródeł zdigitalizowanych i dostępnych w Internecie oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyj-

nego i sądów administracyjnych. Podkreślenia wymaga również umiejętnie posługuje się rozbudowanymi przypisami, które często przybierają postać dygresji, wyjaśnień czy też polemik.

Reasumując, recenzowana monografia jest udanym i wartościowym studium na rzadko – nie tylko w polskich warunkach – temat ważny dla realizacji przyznanych jednostce praw i wolności. Przedstawienie interdyscyplinarności instytucji prawa petycji pokazuje, jak istotna jest ta instytucja. Praca zawiera interesujące i inspirujące uwagi krytyczne i postulaty zmian w obowiązującej regulacji, którym nie sposób odmówić relewancji i sensu. Drobne uwagi krytyczne nie wpływają na bardzo wysoką ocenę publikacji.

Magdalena Wrzalik
(Uniwersytet Łódzki)