

Piotr Chybalski

Opinia prawna w sprawie normatywnych skutków wycofania petycji skierowanej do Sejmu¹

Legal opinion on the normative consequences of a withdrawal of a petition submitted to the Sejm (BAS WAUiP 1452/16): The specificity of the proceedings in relation to petitions precludes the admissibility of discontinuance of the proceedings regarding consideration of a petition on the basis of appropriate application of Article 105 § 1 of the Code of Administrative Procedure. In case of withdrawal of a petition submitted to the Sejm, the body responsible for its consideration, i.e. the Petitions Committee, should make a decision about the way of proceeding with the petition. Withdrawal of the petition does not prevent its consideration. Given the open catalogue of the ways in which petitions can be proceeded, the Committee should be allowed to adopt a resolution to refuse consideration of the petition because of the applicant's willingness to withdraw the petition.

Keywords: Sejm committee | Marshal of the Sejm | petition | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: komisja sejmowa | Marszałek Sejmu | petycja | regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ocena prawnych skutków wycofania petycji złożonej do Sejmu w związku z wycofaniem petycji o sygn. BKSP-145-55/16 przez podmiot ją wnoszący². Do rozważenia są następujące problemy:

¹ Opinia sporządzona 26 lipca 2016 r. na zlecenie dyrektora Biura Komunikacji Społecznej; BAS-WAUiP-1452/16.

² Petycja w sprawie wprowadzenia możliwości wykupu przez współużytkowników wieczystych udziału w prawie własności nieruchomości odpowiadającego posiadaniu udziałowi w prawie użytkowania wieczystego, złożona 27 stycznia 2016 r. przez Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”.

1. w jaki sposób należy zakończyć postępowanie związane z rozpatrywaniem petycji złożonej do Sejmu w przypadku wycofania petycji przez podmiot wnoszący petycję, w szczególności czy należy umorzyć postępowanie w oparciu o art. 105 § 1 Kpa w zw. z art. 15 ustawy o petycjach,
2. w jakiej formie prawnej powinno nastąpić zakończenie tego postępowania,
3. jaki organ jest właściwy do wydania rozstrzygnięcia w tym przedmiocie.

Uwagi ogólne

Przewidziane w art. 63 Konstytucji prawo, zwane w piśmiennictwie prawem petycji *sensu largo*, obejmuje uprawnienie do przedkładania organom władzy publicznej oraz organizacjom i instytucjom społecznym w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, trzech typów wystąpień, tj. petycji (*sensu stricto*), wniosków i skarg. Wszystkie z wymienionych form wystąpień mają ten sam cel, czyli zasygnalizowanie wskazanym w art. 63 Konstytucji podmiotom określonego problemu oraz, jednocześnie, sformułowanie postulatu rozwiązania tego problemu w proponowany sposób. Ponadto ustawodawca konstytucyjny jednolicie szeroko zakreślił przedmiot petycji, wniosków i skarg. Mogą być one przedkładane w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Z Konstytucji nie da się również wyinterpretować ograniczeń podmiotowych, np. zastrzeżenia dopuszczalności składania któregokolwiek z powyższych wystąpień wyłącznie dla grupy osób, co wykluczałoby działanie jednostki. Jakkolwiek w piśmiennictwie wysunięto stanowiska co do zbiorowego charakteru petycji *sensu stricto*³, to ustawodawca, konstruując przepisy ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. poz. 1195; dalej: ustawa o petycjach, ustawa), uznał, że petycja może być składana zarówno indywidualnie, jak i przez grupę podmiotów (zob. art. 2 ust. 1 ustawy).

Zbliżony charakter petycji, wniosków i skarg wyraża się również w charakterystyce postępowania w sprawie ich rozpatrzenia. Do czasu wejścia w życie ustawy o petycjach wszystkie przywołane instytucje prawne objęte były przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (w szczególności działu VIII), co oznacza, że odnoszące się do nich rozwiązania proceduralne były w zasadzie tożsame. Przeniesienie przepisów dotyczących rozpatrywania petycji do osobnej ustawy nie sprawiło, że instytucja ta niejako „wyemancypowała się” od wniosków i skarg. Przepisy ustawy o petycjach nie zmieniły bowiem zarysowanej wyżej, zdeterminowanej konstytucyjnie, istoty petycji.

Z powyższych uwag wynika, że postępowanie w sprawie rozpatrywania petycji jest zbieżne z postępowaniami w sprawie rozpatrywania wniosków i skarg,

³ W. Sokolewicz, Uwagi do art. 63 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 4.

które nadal uregulowane są przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). W piśmiennictwie jednolicie wskazuje się, że postępowania te mają tylko niektóre cechy tzw. uproszczonego postępowania administracyjnego, odróżniając się istotnie od „zwykłego” postępowania administracyjnego, którego przedmiot został w podstawowym zakresie uregulowany w art. 1 k.p.a. Do cech owego uproszczonego postępowania zalicza się: a) brak stron, b) brak rozstrzygnięć adresowanych do wnioskodawcy, a także c) brak toku instancji oraz d) brak środków zaskarżenia⁴. Wskazuje się przy tym, że autor petycji, wniosku czy skargi może co do zasady domagać się jedynie jej rozpatrzenia, a także zawiadomienia o sposobie rozstrzygnięcia. W zakresie petycji przepisy ustawowe przewidują ponadto możliwość pozostawienia jej bez rozpatrzenia (art. 7 ust. 1, art. 11 ust. 3 oraz art. 12 ust. 1 i 2), lecz są to sytuacje wyjątkowe związane albo z niedopełnieniem przez autora petycji niektórych wymogów formalnych (art. 7 ust. 1 oraz art. 11 ust. 3 ustawy) bądź bezprzedmiotowością z uwagi na fakt wcześniejszego rozpatrzenia petycji o tożsamym przedmiocie (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy).

Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszej opinii, należy nadmienić, że w literaturze przedmiotu wysunięto zastrzeżenia co do art. 15 ustawy o petycjach, w myśl którego w zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Z uwagi na przedstawione wyżej cechy postępowania w sprawie petycji odesłanie do odpowiedniego stosowania całego Kodeksu może rodzić problemy co do tego, które jego przepisy nadają się do zastosowania w odniesieniu do rozpatrywania petycji⁵. Wydaje się, że analizowany problem potwierdza owe obawy.

Problem zastosowania art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 15 ustawy o petycjach

Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a.: *gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części*. Przepis ten, zamieszczony w dziale II rozdziale 7 Kodeksu („Decyzje”) umożliwia odstępnie od merytorycznego rozstrzygnięcia postępowania. Warto nadmienić, że w art. 105 § 2 k.p.a. ustanowiono osobną podstawę umarzenia postępowań, tym razem fakultatywną. Przepis ten stanowi, że: *organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na*

⁴ Zob. np. J. Borkowski, Uwagi do art. 221 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 849; E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 295.

⁵ E. Wójcicka, *Prawo, op. cit.*, s. 311, 312.

której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

Uwzględniając uwagi zawarte w poprzedniej części opinii, należy uznać, że art. 105 § 1 k.p.a. nie może znaleźć zastosowania w postępowaniu w sprawie rozpatrzenia petycji. W moim przekonaniu specyfika postępowania petycyjnego wyraża się m.in. w tym, że sama petycja niejako „odrywa się” od swego autora, gospodarzem postępowania zaś staje się organ rozpatrujący petycję. Przyczyną tego stanu rzeczy jest sygnalizacyjny charakter petycji, a także jej szeroki przedmiot, w szczególności dopuszczalność przedkładania petycji w interesie publicznym (co *nota bene* cechuje petycję, której wycofanie jest przedmiotem niniejszej opinii). Uznanie, że wyrażona przez wnioskodawcę petycji wola jej wycofania skutkuje wykluczeniem możliwości rozpatrzenia petycji, w tym złożonej *pro publico bono*, negowałoby, w mojej opinii, ustrojowy sens tej instytucji prawnej. Warto przy tym zauważyć, że wycofanie to mogłoby mieć *de facto* charakter pozorny. Nawet, jeśli organ, do którego skierowano petycję, formalnie powstrzymałby się od jej rozpatrzenia z uwagi na jej wycofanie, to i tak zapoznałby się z problemem stanowiącym przedmiot petycji. Odniosłaby więc ona swój sygnalizacyjny skutek, umożliwiając reakcję właściwego organu, z tym że poza formalnymi ramami postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji.

Nieadekwatność art. 105 § 1 k.p.a. w odniesieniu do rozpatrywania petycji nie oznacza, że wyrażona przez wnioskodawcę petycji wola jej wycofania nie może wpłynąć na tok danego postępowania. Organ rozpatrujący petycję może bowiem, uwzględniając stanowisko wnioskodawcy, powstrzymać się od jej merytorycznego załatwienia, lecz ograniczyć się do zawiadomienia wnioskodawcy o uwzględnieniu jego woli wycofania petycji. Wydaje się, że tego typu sytuacje powinny w szczególności odnosić się do petycji wnoszonych przez wnioskodawcę we własnym interesie.

Na marginesie należy dodać, że powyższych uwag nie neguje fakt zawarcia w ustawie o petycjach szczególnych rozwiązań dotyczących petycji składanych w interesie podmiotu trzeciego. Ustawa stanowi, że warunkiem *sine qua non* przystąpienia do rozpatrzenia takiej petycji jest zgoda tej osoby (art. 5 ust. 2 i 3 ustawy). Jest to jednak odmienna sytuacja od kwestii skutków wycofania petycji. W analizowanym przypadku chodzi bowiem nie o kwestię dopuszczalności zainicjowania postępowania petycyjnego, lecz o znaczenie wycofania dla toczącego się już postępowania. Warto przy tym zauważyć, że ustawa o petycjach nie zawiera żadnych przepisów, które określałyby skutki prawne cofnięcia udzielonej uprzednio zgody przez „podmiot trzeci”. Należałoby więc w odniesieniu do takiej sytuacji postępować tak, jak w przypadku „zwykłej” petycji, tj. przyznać organowi rozpatrującemu petycję kompetencję decydowania o dalszym sposobie procedowania.

Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji skierowanej do Sejmu, która została wycofana przez wnioskodawcę

Z powyższych uwag wynika, że w sytuacji wycofania petycji organ powołany do jej rozpatrzenia powinien ocenić, czy uwzględnić wolę wnioskodawcy petycji w zakresie jej nierozpatrywania. W wypadku Sejmu oznaczałoby to, że kwestię tę powinna rozważyć Komisja ds. Petycji jako organ, którego zadaniem jest merytoryczne rozpatrywanie petycji (zob. art. 126b ust. 1 regulaminu Sejmu). Uważam, że Komisja władna jest podjąć uchwałę w sprawie powstrzymania się od rozpatrzenia petycji z uwagi na wyrażoną przez wnioskodawcę wolę jej wycofania. Lista sposobów załatwiania petycji, zawarta w art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu, została bowiem skonstruowana w sposób otwarty (formuła „w szczególności”). Warto przy tym nadmienić, że celowo nie podano w tym przepisie wszystkich sposobów załatwiania petycji, uznając, iż nie jest *in abstracto* możliwe ich kompleksowe wymienienie. Komisja ds. Petycji uprawniona jest do „dodania” innych, niewymienionych w tym przepisie sposobów odniesienia się do petycji, uwzględniając szczególne okoliczności wiążące się z daną petycją.

W sytuacji podjęcia przez Komisję przedstawionej wyżej uchwały należałoby zastosować zwykły tryb postępowania przewidziany w regulaminie Sejmu oraz ustawie o petycjach. Nie wdając się w szczegółową prezentację tych przepisów, nadmienię jedynie, że Marszałek Sejmu obowiązany byłby do zawiadomienia autora petycji o treści tej uchwały.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że specyfika postępowania petycyjnego wyklucza dopuszczalność umorzenia postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji na podstawie odpowiedniego zastosowania art. 105 § 1 k.p.a. W przypadku wycofania petycji skierowanej do Sejmu organ powołany do jej rozpatrzenia, tj. Komisja ds. Petycji, powinna podjąć decyzję co do dalszego sposobu rozpatrywania petycji. Jednak wycofanie nie uniemożliwia merytorycznego rozpatrzenia petycji.

Ponadto, uwzględniając otwarty charakter sposobów załatwiania petycji zawarty w art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu, należy dopuścić możliwość podjęcia przez Komisję uchwały w sprawie odmowy rozpatrzenia petycji z uwagi na wyrażoną przez wnioskodawcę wolę wycofania petycji. W wypadku podjęcia wspomnianej uchwały należy zastosować zwykły tryb postępowania przewidziany w regulaminie Sejmu oraz ustawie o petycjach. W uproszczeniu oznacza to, że Marszałek Sejmu obowiązany byłby do zawiadomienia autora petycji o treści tej uchwały.