



Warszawa, dnia 26 stycznia 2011 roku

**Opinia Instytutu Spraw Publicznych
dotycząca projektu ustawy o petycjach (druk 1036).**

1) Wprowadzenie

Art. 63 Konstytucji RP stanowi o prawie każdego do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Rozwiązanie to jest bardzo istotnym elementem praw obywatelskich, posiadającym długą tradycję w historii¹.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP, tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków, na co wyraźnie wskazuje Konstytucja, powinna regulować ustawa.

Kwestie wniosków i skarg dość dokładnie reguluje ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku, Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.) w Dziale VIII (art. 221 i następne). Szczegółowe postanowienia dotyczące trybu postępowania dotyczącego przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków reguluje również rozporządzenie Rady Ministrów².

Wspomniany artykuł – art. 221 k.p.a. stanowi: „§ 1. Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu. § 2. Petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. § 3. Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą”.

Oprócz cytowanego powyżej artykułu, w kodeksie postępowania administracyjnego, ani też w innych aktach prawnych nie ma jednakże żadnej innej wzmianki, która odnosiłaby się do zagadnienia petycji. Wbrew wyraźnej delegacji zawartej w Konstytucji RP – petycje nie zostały szczegółowo uregulowane w drodze ustawowej, co stanowi poważne zaniedbanie ustawodawcy. Zwracała na to uwagę wielokrotnie

¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 151.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. Ust. Nr 5, poz. 46).

m.in. doktryna prawna³, jak również instytucje państwowe⁴ oraz organizacje pozarządowe.

Inicjatywa podjęta przez Senat RP mająca na celu uregulowanie kwestii prawa do składania petycji zasługuje więc na najwyższe uznanie. Pojawia się bowiem realna szansa na stworzenie zasad i trybu realnego funkcjonowania instytucji petycji. Instytut Spraw Publicznych w pełni tę inicjatywę popiera, co jest tym bardziej uzasadnione, że angażował się już w latach 1996-1997 w prace nad regulacją prawa petycji w ówczesnym projekcie Konstytucji RP⁵.

2) Uwagi o charakterze ogólnym

Projektodawcy proponują uregulowanie instytucji petycji w osobnym akcie prawnym – *ustawie o petycjach* (zwanym dalej *Projektem*). Jest to propozycja odmienna od zapowiadanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶ w 2008 roku nowelizacji ustawy *kodeks postępowania administracyjnego* (która miała szczegółowo regulować w tym akcie instytucję petycji - obok już uregulowanych tam instytucji skargi i wniosku).

Jak się wydaje, projektodawcy zależało przez to na podkreśleniu m.in. doniosłości prawa petycji, wpłynięcie na jego powszechność. Poważnym atutem osobnej regulacji, szczególnie wobec obywatelskiego charakteru prawa do składania petycji oraz wobec szerokiego spektrum podmiotów, które uzyskają możliwość realizacji tego prawa, powinna być jej jasność, brak skomplikowania, ale również kompleksowość regulacji.

Przyjęta przez projektodawców koncepcja osobnej, samodzielnej regulacji nie jest jednakże w pełni konsekwentnie realizowana. W stosunkowo nieobszernym, składającym się z 19 artykułów *Projekcie*, występują trzy rodzaje przepisów:

1. rozwiązania nowe, charakterystyczne dla instytucji petycji;
2. powtórzenia rozwiązań ze wspomnianych już regulacji k.p.a. oraz rozporządzenia wykonawczego – dotyczących wniosków oraz skarg;
3. odniesienie do k.p.a. – postanowienie art. 17. *Projektu*: „W zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące skarg i wniosków”.

Czyni to regulację instytucji petycji niejasną, zmuszając jej beneficjentów do operowania kilkoma aktami prawnymi oraz do interpretacji ich wzajemnych relacji. Powstaje wręcz wrażenie, że projekt pozornie samodzielnego aktu jest *de facto* tylko „dodatkiem” do regulacji „wiodącej”, czyli *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Warto przy tym podkreślić, że jak się wydaje, nie jest planowane wydanie aktu wykonawczego do *Ustawy o petycjach* (brak takiej delegacji), dlatego kwestie

³ Por. J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, *Studia Iuridica XLII/ 2003*, M. M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, *Przegląd Sejmowy* nr 5, 2006.

⁴ M.in. Rzecznik Praw Obywatelskich. Więcej: Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2008 roku (sygn. RPO-584559-I/08/AK).

⁵ B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, *Rzeczpospolita* z dnia 18 listopada 1996 roku.

⁶ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 maja 2008 roku (sygn. BMP-079-3565/08/AK).

związane z instytucją petycji powinny co do zasady zostać w *projekcie* uregulowane w sposób jasny, ale również możliwie dokładny.

W przedstawionym *Projekcie*, można więc dostrzec potencjalne trudności jakie w interpretowaniu ustawy mogą napotkać przede wszystkim podmioty zgłaszające petycje, ale również organy, do których petycje będą napływać. Jest to bez wątpienia sprzeczne z intencjami *Projektodawców*.

3) Uwagi o charakterze szczegółowym

a) W art. 2. *Projekt* wymienione są podmioty, które mogą złożyć petycję: osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną. Zgodnie z art. 63. Konstytucji RP, prawo do składania petycji ma „każdy” a więc możliwie najszerszy krąg podmiotów w tym np. cudzoziemcy, czy też podmioty zagraniczne. Powstaje wątpliwość, czy sformułowanie w art. 2. jest wyczerpujące, ewentualnie, czy w możliwie jasny sposób wskazuje podmioty uprawnione do korzystania z prawa złożenia petycji.

b) Warto zwrócić uwagę również na art. 5. *Projekt*. Intencje projektodawców wydają się czytelne, ale proponowane rozwiązanie budzić może wątpliwości. Prawo „każdego” do złożenia petycji podlega co prawda ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3. Konstytucji RP, jednakże może to być czynione tylko w szczególnych okolicznościach (co dodatkowo potwierdza m.in. art. 233 ust. 1. i ust. 3. Konstytucji RP stanowiący, że prawo petycji nie może być zniesione lub ograniczone nawet w stanach nadzwyczajnych). Wydaje się więc, że zakazanie (zgodnie z art. 5. *projektu*) składania petycji podmiotom prowadzącym zawodową działalność lobbingową, w sprawie aktu w sprawie którego prowadzona jest przez podmiot działalność, stanowi w tym kontekście rozwiązanie radykalne (mimo tego, że w *projekcie* nie przewiduje się sankcji za złamanie tego zakazu). Należy zauważyć, że prowadzenie zawodowej działalności lobbingowej nie jest na mocy prawa w RP zakazane, pod warunkiem spełniania wymogów (m.in. rejestracji, jawności działań, oznaczeń itp.) przewidywanych w ustawie *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*⁷. Wydaje się więc, że warto raczej rozważyć w *Projekcie* rozwiązania mające na celu zapewnienie jawności działań - (poprzez obowiązek ogłaszania, oznaczeń itp.) petycji pochodzących od podmiotów, o których mowa w art. 5. *Projekt*.

c) Bardzo istotnym dla procedury złożenia petycji, będzie określenie jej adresata. Zapisy zawarte w *Projekcie* zdecydowanie nie ułatwiają tego podmiotowi składającemu petycję. Wydaje się, że zasadne jest sformułowanie i zamieszczenie w *Projekcie* ogólnego katalogu pozwalającego na zidentyfikowanie organu właściwego ze względu na materię petycji (przy tym bardziej wyczerpującego, szerszego niż przewiduje to art. 229. k.p.a.).

d) Wydaje się przy tym właściwe przyjęcie przez Projektodawców zasady, że petycja jest rozpatrywana przez jeden organ (właściwy), a nie jest możliwe przesyłanie

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku, O działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. Ust. 2005, nr 169. poz. 1414.

petycji w tej samej sprawie (i ich rozpatrywanie) przez kilka organów (co możliwe jest np. w Hiszpanii i nie spełnia swoich funkcji⁸).

e) Warto rozpatrzyć możliwość umieszczenia w *Projekcie* procedury potwierdzenia złożenia petycji. Potwierdzenie może być wysyłane np. na żądanie wnoszącego (fakultatywnie), obligatoryjnie do wszystkich składających petycję, lub obligatoryjnie do pewnych grup składających petycję (np. obcokrajowców). Ponadto warto rozważyć przy tym załączenie krótkiej informacji na temat dalszych działań i ustawowych terminów dalszego procedowania nad petycją.

f). Uwagę zwracają również dość długie terminy, jakie w odniesieniu do petycji przewidywane są w *Projekcie*. Są one wyraźnie dłuższe niż w przypadku regulowanych przez k.p.a. instytucji wniosku i skargi np. Art. 12 *Projektu* reguluje termin rozpatrzenia petycji. Został on ustalony, co do zasady na trzy miesiące od dnia jej złożenia, jednakże uwzględniając tryb art. 8. *Projektu* i procedurę przewidzianą w art. 13, w skrajnym przypadku może przekroczyć pół roku.

h). Jeśli uznać, na mocy art. 17. *Projektu*, że kwestie trybu nadzoru i kontroli nad działaniami związanymi z rozpatrywaniem petycji reguluje k.p.a. to wydaje się właściwym, skuteczniejsze unormowanie nadzoru i kontroli nad organizacjami lub instytucjami społecznymi, które otrzymywać będą petycje z uwagi na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. Obecnie może być ona uznawana za iluzoryczną, a problem może być coraz donioślejszy biorąc pod uwagę rozszerzenie ilości i charakteru działań zleconych.

4) Szersza perspektywa

Warto zwrócić uwagę, że zdaniem części doktryny prawnej za przepisy regulujące (choć w części) konstytucyjne prawo składania petycji, uznać można instytucję „wysłuchania publicznego” znajdującą się w ustawie *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*⁹. Umieszczenie tej bardzo ważnej i niewątpliwie potrzebnej instytucji w regulacji dotyczącej zagadnienia lobbingu należy z całą stanowczością uznać za nieporozumienie. Wydaje się uzasadnione wyłączenie jej z spod reżimu obecnej ustawy (obok gruntownej reformy *ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, a może nawet uchylecia tego aktu¹⁰). Ten postulat był już zgłaszany wielokrotnie w związku z ocenami funkcjonowania *ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*¹¹. W toku prac nad *ustawą o petycjach* warto wziąć pod uwagę również problematykę wzajemnej relacji przewidywanego w *Projekcie* trybu składania petycji oraz pokrewnej instytucji „wysłuchania publicznego”.

⁸ K. Complak, *Hiszpańska ustawa organiczna o petycji z 12. XI. 2001 r.*, Przegląd sejmowy nr 2, 2005.

⁹ Por. P. Radziejewicz, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingowej*, druk nr 2188 z dnia 5 grudnia 2003 roku, M. M. Wiszowaty, *Ustawa...*, s. 62-63.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Zob. G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, Analizy i Opinie, nr 79, 2007, G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymysza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa* Warszawa 2008.

5) Konkluzje

Instytut Spraw Publicznych w pełni popiera podjęcie przez Senat RP inicjatywy legislacyjnej mającą na celu umożliwienie realizacji konstytucyjnego prawa do składania petycji. Dostrzega pozytywne strony przyjętej przez *Projektodawcę* koncepcji unormowania tego zagadnienia w odrębnym akcie prawnym, choć niewątpliwie jest to zadanie trudne. Trudność ta dotyczy wyodrębnienia materii petycji – jak zauważa prof. Piotr Winczorek, bardzo często wystąpienia do władz łączą elementy petycji, skargi i wniosków¹², a także kwestii technicznych (w szczególności w kontekście uregulowania instytucji wniosku i skargi w k.p.a.).

Aby projektowana ustawa stanowiła skuteczną gwarancję wypełniania prawa do składania petycji, musi być z jednej strony możliwie jasna, ale z drugiej również samodzielna i wyczerpująca.

Pragniemy zasygnalizować również w kontekście wypełniania konstytucyjnego prawa do składania petycji, rozpatrzenie problematyki instytucji „wysłuchania publicznego”, i być może potencjalne rozszerzenie o wspomnianą instytucję materii regulowanej przez Projekt (a co za tym idzie - wyłączenie „wysłuchania publicznego” z *ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*).

Wyrażamy nadzieję, że niniejsza opinia okaże się przydatna w dalszych pracach nad projektem *Ustawy o petycjach*.

¹² P. Winczorek, *Ibidem*.