

Forma petycji

1. Uwagi wstępne

Próbując wyjaśnić, czym jest petycja w swej formalnej warstwie, należy zauważyć, iż w doktrynie czy orzecznictwie (w odróżnieniu od dość bogatej dyskusji na temat jej przedmiotowego czy podmiotowego zakresu)¹ nie poświęcano temu zagadnieniu specjalnej uwagi. Jeśli w ogóle wspomniano o formie petycji, to uwagi te pojawiały się zupełnie marginalnie² i sprowadzały się do mimowolnego wskazania, że jest to pismo czy dokument. Najczęściej jednak można było odnieść wrażenie, że autorzy milcząco zakładają konieczność pisemnego wyartykułowania określonej treści i skierowania tego dokumentu do konkretnego podmiotu władzy publicznej. Podejście takie, w gruncie rzeczy, nie powinno jednak dziwić, biorąc bowiem pod uwagę zarówno dość długą historię tego publicznego prawa podmiotowego, która implikowała tradycyjne formy kontaktów

¹ Zob. np.: B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997; J. Lang, *Kilka refleksji na temat prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Juridica*” 2003, XLIII; W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002; A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012 i pozostała literatura przedmiotu wskazywana we wcześniejszych rozdziałach.

² Jako przykład tego typu wypowiedzi mogą służyć choćby następujące sformułowania definiujące istotę petycji: „Prawo petycji (jak będziemy je w skrócie nazywać) 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 pismo jest petycją (wnioskiem, skargą), decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna, w szczególności nazwa przydana mu przez autora (por. art. 222 k.p.a.)”, W. Sokolewicz, *Nota do art. 63 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 4–5; „Jest ona formalnym dokumentem pisanym, który może zawierać elementy krytyki przedstawionych w nim zjawisk. Może być użyta w celu uchylecia obowiązującego prawa, wniesienia inicjatywy pod głosowanie, odwołania wybranych władz albo stanowić formę apelu o rozwiązanie jakiegoś problemu, także na szczeblu lokalnym”, H. Zięba-Zalucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „*Samorząd Terytorialny*” 2011, nr 4, s. 20–21; „Treść art. 63 Konstytucji nie wskazuje żadnych kryteriów, na podstawie których można byłoby dokonać wyraźnego rozróżnienia petycji, skarg i wniosków. Pojawia się zatem podstawowy problem rozróżnienia tych trzech pokrewnych instytucji. Brak jasnej definicji legalnej powoduje, iż również w doktrynie pojęcia te rozumiane są różnie. W literaturze przedmiotu, termin «petycja» pojawia się w dwóch kontekstach. Po pierwsze, nazwa ta używana jest na określenie wszelkiego rodzaju pism kierowanych do władz publicznych, niezależnie od ich merytorycznej zawartości. Takie rozumienie petycji wynika z etymologii niniejszego terminu i pokrywa się z jego współczesną definicją słownikową”, A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*, s. 9.

między wnioskodawcą i odbiorcą petycji, jak i funkcję, jaką spełniała ona przez wieki, można było właśnie jako aksjomat przyjmować, że właściwą sobie formę przybiera petycja właśnie jako dokument zawierający wyartykułowane postulaty podpisany przez wnoszące go osoby lub ich reprezentantów skierowany do określonego w nim podmiotu władzy publicznej.

Mimo że Polsce brak było legalnej definicji pojęcia petycji (*petitio*), nie definiowała go nawet Konstytucja RP z 1997 r., przekonanie o pisemności petycji potwierdzały choćby definicje pojawiające się w różnych słownikach języka polskiego³ czy wspólna tradycja prawna wielu krajów mieszczących się zarówno w kręgu kontynentalnej kultury prawa⁴, jak i systemu *common law*. Zdarza się nawet, że przepisy najwyższej rangi państwowej wskazują na słuszność takiego założenia – warunek pisemnej formy petycji *expressis verbis* wyrażony jest choćby w treści konstytucji Grecji (art. 10), Holandii (art. 5) czy Hiszpanii (art. 29 i 77).

Reasumując, można przyjąć, że na tle istniejącego do 11 lipca 2014 r. stanu prawnego, brak legalnej definicji, nie przeszkadzał zasadniczo w wypracowaniu stanowiska, iż petycje, mimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63 Konstytucji ze skargami i wnioskami, są w wąskim rozumieniu odrębnym (samoistnym) prawem, co wynikało choćby z określania tegoż prawa podmiotowego inną, własną nazwą i wysunięcia petycji w porządku przepisu Konstytucji na plan pierwszy. Ponadto w odróżnieniu od różnego rodzaju listów otwartych, apeli itp. powinny być kierowane, czy posługując się tradycyjną terminologią wnoszone, do konkretnego podmiotu, musiały zatem przybierać formę

³ Nie wdając się w zbędne mnożenie przykładów, odwołać się można choćby do kilku lakonicznych definicji: „pismo skierowane do władz, zwykle w imieniu zbiorowości, zawierające postulaty, prośby”, *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Warszawa 1996, s. 736; „pismo skierowane do władzy mającej możliwość zmiany określonego stanu rzeczy”, *Wielki słownik wyrazów obcych*, A. Latusek (red.), Kraków 2008, s. 676; „pismo wnoszone zwykle w imieniu zbiorowości, zawierające postulaty, wnioski lub prośby”, A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001, s. 581; „pismo zawierające zbiorową prośbę kierowaną do osoby na stanowisku lub instytucji”, *Wielki słownik języka polskiego* (dostępny na <http://wsjp.pl/>); „oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku”, *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/> [dostęp 30.07.2015].

⁴ Do wyjątków zaliczyć należy rozwiązanie przewidziane w art. 40 Konstytucji Ukrainy z 1996 r., w którym wprost przeciwstawia się formę pisemną petycji możliwości jej osobistego (a zatem innego niż pisemne, np. ustnego) zgłoszenia „Art. 40. Wszyscy mają prawo zwracać się indywidualnie lub zbiorowo, w formie pisemnej lub osobiście do organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego i do osób zajmujących stanowiska urzędowe oraz służbowe w tych organach, które są zobowiązane rozpatrzyć podania i udzielić odpowiedzi wraz z uzasadnieniem w terminie określonym w ustawie”. Podobną regulację odnaleźć można też w konstytucji Rosji z 1993 r. „Art. 33. Obywatele Federacji Rosyjskiej mają prawo zwracać się osobiście, jak również kierować indywidualne i zbiorowe petycje do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego”. Choć w tym przypadku nie artykułuje się formy pisemnej jako przeciwstawnej osobistemu zwróceniu się to leksykalne znaczenie zwrotu *обращаться лично* implikuje również możliwość odzywiania się czy przemawiania, a zatem samodzielnego ustnego zgłoszenia petycji.

dokumentu, który mógł zostać mu doręczony i dawał szansę zapoznania się ze swoją treścią – choćby po to, by podmiot ów miał możliwość, jak pisał Kazimierz Działocha, „[...] «rozpatrzenia» petycji, a także, co się z tym wiąże udzielenia odpowiedzi na petycję. Wynika to *implicite* z rozumienia prawa petycji przez ustrojodawcę jako nakładającego na adresatów petycji co najmniej taki obowiązek [...]”⁵.

Wbrew pozorom, nie są sprzeczne z tym stanowiskiem poglądy Wojciecha Sokolewicza, który w odniesieniu do rozwinięcia ustawowego prawa petycji, jakie istniało na gruncie art. 221 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.), zauważał, że przepisy „[...] ustawowe względnie oparte na nich wykonawcze wyjaśniają kwestię formy przedkładania petycji (w szerokim znaczeniu) – może być dowolna, pisemna (pismo, telegram, dalekopis, telefaks, poczta elektroniczna), ale także ustna, przez złożenie oświadczenia do protokołu.

Za petycje (wnioski, skargi) uznaje się także materiały prasowe, stwarzające – ze względu na swoją treść – osobną grupę tych wystąpień (zob. w szczególności art. 248 i art. 251 k.p.a.).

Z pojęcia wniosków i skarg wyłącza się natomiast pisma niepodpisane (anonimowe), choćby nawet w swej treści i charakterze odpowiadały charakterystyce wniosku (skargi)⁶. Jak łatwo zauważyć, tak dowolną formę wnoszenia ma, jego zdaniem, nie tyle petycja traktowana jako odrębna instytucja prawna, ile *stricte* wniosek lub skarga traktowany jako przejaw realizacji prawa petycji. Świadczy o tym kilka przesłanek.

Po pierwsze widoczne jest wyraźne odesłanie do prawa petycji *sensu largo*, a więc tego, w którym następuje objęcie pojęciem petycji również wniosków i skarg⁷ – w pierwszym akapicie.

Po drugie wymienne użycie słowa petycja uzupełnione uściśleniem „(wnioski, skargi)” – w drugim akapicie – z występującymi już samodzielnie wnioskami i skargami – w akapicie trzecim.

Po trzecie bezpośrednie odwołanie do przepisów k.p.a. (art. 248 i 251) – w drugim akapicie – które regulują wyłącznie kwestie skarg i wniosków, a nie petycji.

Po czwarte, gdyby przyjąć, iż Autor nie „utożsamiał” petycji wyłącznie z wnioskiem lub skargą, to wnioskiem płynącym *a contrario* z akapitu trzeciego, byłaby potencjalna możliwość innego, niż w przypadku wniosków i skarg, potraktowania petycji niepodpisanych (anonimowych).

⁵ *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Kancelarii Sejmu, Opinie i ekspertyzy OE-85, Warszawa 2008, s. 6–7.

⁶ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 11.

⁷ Por. przypis 2.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty, sędzę, iż można przyjąć, że W. Sokolewicz nie traktował, relatywnie swobodnego trybu i formy wnoszenia skarg i wniosków wynikającego z k.p.a., jako właściwego dla wniesienia samej petycji.

Uchwalenie aktu normatywnego poświęconego wyłącznie petycji zdaje się istotnie zmieniać istniejące *status quo*. Pojawiła się m.in. legalna definicja petycji, określono tryb jej złożenia i rozpatrzenia, wyłączono petycje z art. 221 k.p.a. – czego konsekwencją jest osiągnięcie czystości pojęciowej działu VIII k.p.a., którego regulacje dotyczą obecnie wyłącznie wskazanych w jego tytule skarg i wniosków. Co ciekawe, mimo wyłączenia zeń przepisu mówiącego o petycji, k.p.a. nie straciło jednak całkowicie znaczenia przy realizacji prawa petycji. Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (dalej u.p.) w zakresie nieuregulowanym tą ustawą stosuje się odpowiednio właśnie k.p.a., co jest o tyle istotne, że u.p. nie jest aktem określającym całość elementów procesu rozpatrywania i wnoszenia petycji. W kontekście zagadnienia tytułowego to właśnie do k.p.a. należy się odwołać w celu określenia tego, czym jest np. forma pisemna czy podpis wnoszącego petycję itd. Przypatrując się nieco dokładniej, należy mieć świadomość, że problematyka formy petycji zmusza do poszukiwania wyjaśnienia niedopowiedzianych w k.p.a. kwestii w innych aktach normatywnych, np. w: ustawie z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną i in.

Zagadnienia związane z formą petycji nie sprowadzają się oczywiście wyłącznie do rozważań związanych z rozstrzygnięciem wątpliwości, jakie mogą się pojawiać na tle art. 4 u.p. wskazującego formę pisemną jako podstawową dla jej wnoszenia, ale obejmują również pojęcie „pisma” ujawniającego treść żądania – od której to zależy uznanie go za petycję (art. 3 u.p.). Na tle tej regulacji pojawia się również kłopot ze stwierdzeniem, co decyduje o objęciu pojęciem petycji tych, które formalnie nie dadzą się uznać za „pisma”. Jeśli wnioskując *a contrario* forma zewnętrzna (w tym tytuł pliku) nie jest tu decydująca, a potencjalnie informacja/komunikat w nim zawarty nie musi być wyrażony znakami pisańskimi, to co rozstrzyga o uznaniu petycji złożonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej za petycję właśnie.

Wprawdzie nie jest to bezpośrednim przedmiotem analizy tej części opracowania, niemniej nie uda się pominąć całkowitym milczeniem kwestii treści petycji, wskazanej w u.p., ma ona bowiem częściowo bezpośredni związek z formą, przy czym nie tyle chodzi o główne elementy treści wskazane w art. 4 ust. 2 u.p., ale o te wymienione w dalszej jego części. Oczywiście, z tego punktu widzenia na plan pierwszy wysuwają

się elementy związane z obowiązkiem podpisania petycji wnoszonych w formie pisemnej (art. 4 ust. 4 u.p.) czy możliwością opatrywania bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, tych wpływających za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 4 ust. 5 u.p.). Dodatkowo namysłu wymaga art. 4 ust. 3 u.p., w myśl którego „petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu [...]”, w interesie którego jest ona wnoszona. Przy czym należy rozważyć, czy mamy do czynienia ze zgodą na przetwarzanie danych w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (dalej u.o.d.o.), czy jest to odrębne oświadczenie woli o skutkach konstytutywnych dla procesu rozpatrywania petycji. Należy również zauważyć, że u.p. w odniesieniu do podmiotów, w interesie których wnoszona jest petycja, wymaga *de facto* dwóch, potencjalnie niezależnych od siebie zgód. Pierwsza umożliwia publikację danych osobowych takiego podmiotu (art. 4 ust. 3 u.p.), a druga obejmuje akceptację samego wniesienia petycji (art. 5 ust. 2 u.p.).

2. Forma pisemna

Wprawdzie o priorytecie formy pisemnej wnoszenia petycji, poza samą tradycją, zdaje się świadczyć również fakt poświęcenia jej największej uwagi przez ustawodawcę, ale z uwagi na szybki rozwój informatyzacji nie musi ona dominować w rzeczywistych procesach składania petycji.

Sposób rozumienia użytego pojęcia, w świadomości społecznej, jak się wydaje, dość jednoznacznie utożsamia „formę pisemną” z postacią „papierową” dokumentu, który został opatrzony własnoręcznym podpisem przez jego autora. Wprowadzanie wymogu „formy pisemnej” oznacza dla przeciętnego obywatela również i to, że ustawodawca miał w zamyśle utrwalenie przekazywanych treści, a nie jedynie „ustne”, a więc ulotne ich przekazanie. Jak słusznie zauważa Andrzej Szmyt, jest „[...] teoretycznie możliwe i metodologicznie poprawne założenie, że pojęcie pisemności oznaczałoby każde wyrażenie (słowa), które można odczytać (powielić, przekazać) bez względu na to, na jakim nośniku się ono znajduje. Wtedy logiczna byłaby opozycja pojęć «forma pisemna» – «forma niepisemna» (ustna), a «pisemność» mogłaby dotyczyć tak postaci papierowej, jak i elektronicznej [...]”⁸. Wobec daleko idącej powściągliwości ustawodawcy w definiowaniu tego pojęcia w samej u.p., sięgnąć należy nie do obiegowego, potocznego jego rozumienia, czy słusznych postulatów doktryny, ale do k.p.a. – gdyż to

⁸ A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie pojęcia „forma pisemna” w odniesieniu do przepisów zawartych w regulaminie Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 4(44), s. 50.

ów akt wskazany został przez samego prawodawcę (w art. 15 u.p.) jako stosowany odpowiednio w zakresie nieuregulowanych w ustawie.

Bez wątplenia kluczowym przepisem k.p.a. związanym z formą pisemną jest art. 14 nakazujący załatwianie spraw w tej właśnie formie⁹ lub w formie dokumentu elektronicznego. Jak słusznie zauważają Małgorzata Jaśkowska i Andrzej Wróbel, w tym kontekście dokumentu elektronicznego nie należy utożsamiać z dokumentem elektronicznym jako dowodem (środkiem dowodowym) w znaczeniu dokumentu publicznego lub dokumentu prywatnego, w tym przypadku bowiem dokument elektroniczny jest jedynie formą załatwienia sprawy¹⁰ (na temat formy elektronicznej szerzej w kolejnym pkt rozdziału). Załatwienie sprawy wymaga oczywiście zazwyczaj podejmowania wielu różnych czynności, które jednak powinny zostać utrwalone właśnie w formie pisemnej (lub w formie dokumentu elektronicznego) – w przeciwnym razie czynności te nie będą miały wartości dowodowej.

Nieco upraszczając, można stwierdzić, iż załatwianie spraw w formie pisemnej prowadzi do wytworzenia dokumentów „tradycyjnych”, a działania zmierzające do załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego nie muszą się wiązać z wytworzeniem dokumentów elektronicznych posiadających wszystkie cechy dokumentów „tradycyjnych” (jest też oczywiście możliwe, że dokumenty tradycyjne i elektroniczne będą współistniały w ramach jednego postępowania).

Choć sam dokument nie został ściśle zdefiniowany¹¹ w k.p.a., to, jak wskazuje Grzegorz Łaszczycza, można przyjąć, że zarówno w kodeksie, jak i nauce postępowania administracyjnego, uznaje się go za akt pisemny, stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości (pisemne uzewnętrznienie określonych myśli lub informacji), którego istota wyraża się w utrwaleniu wiadomości przy użyciu pisma lub innych znaków na określonym materiale. Materiał ów nie musi być jednak papierem, choć bez

⁹ „Art. 14. § 1. Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r., poz. 235), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. § 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.” k.p.a.

¹⁰ Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz bieżący do art. 14 kodeksu postępowania administracyjnego* – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, LEX/el. 2010.

¹¹ „K.p.a. nie definiuje terminu «dokument», choć się nim posługuje. Pojęcia tego używa bądź bez jakiegokolwiek dookreślenia (art. 75 § 1, art. 90 § 2 pkt 1), bądź z doprecyzowaniem, w szczególności co do charakteru, formy czy treści dokumentu – m.in. mowa jest w przepisach o dokumentach urzędowych (art. 76), dokumentach w formie dokumentu elektronicznego (art. 14 § 1, art. 46, 57 § 5, art. 63 § 3 a, art. 107 § 1, art. 124 § 1), dokumentach zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej (art. 66 a § 2), innym (niż zeznanie na piśmie) dokumencie mającym znaczenie dla sprawy (art. 70), dokumencie wykazującym umocowanie (art. 33 § 3), oryginale dokumentu (art. 76 a § 1), poświadczonym odpisem lub wyciągu z dokumentu (art. 76 a § 1)”, G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 73.

wątpienia jest on najczęściej wykorzystywany do utrwalania wiadomości. Na gruncie k.p.a. można też zakładać, że jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, konstytutywnym składnikiem dokumentu jest podpis wystawcy, który z natury powinien stanowić ostatni (końcowy) jego element – potwierdzający niejako autentyczność poprzedzających go części dokumentu¹².

W odniesieniu do warunków wynikających z art. 4 u.p. – petycja wnoszona w formie pisemnej powinna być traktowana jako tzw. dokument prywatny. Charakteryzują go cztery, występujące łącznie, elementy widoczne na gruncie przepisów u.p.:

– **element przedmiotowy** – bez wątpienia dokument jest rzeczą (przedmiotem) o funkcji utrwalającej (art. 4 u.p.), przy czym rodzaj użytego materiału jako podłoża nie ma znaczenia. Będzie nim najczęściej papier, ale może być także, znany z używania w chwilach uroczystych, pergamin, czy inne nośniki. Z uwagi na obowiązek cyfrowego odwzorowania (skanu) jego treści (art. 8 ust. 1 u.p.) można przyjąć, że warunkiem dodatkowym stawianym takiemu dokumentowi jest także możliwość poddania go operacji skanowania, czy utrwalenia na fotografii cyfrowej itp. – dające w efekcie możliwość upublicznienia go na stronie internetowej adresata;

– **element graficzny** – tworzą go znaki graficzne. przez które wnoszący petycję komunikuje/wyraża treści ujęte w art. 4 u.p. – co do zasady znaki te należy utożsamiać z pismem (ogółem liter, cyfr i znaków diakrytycznych). Teoretycznie element graficzny mogą wypełniać również inne znaki, np. tzw. emotikony (nie powinny być one jednak traktowane jako elementy przekazujące treść petycji) czy pismo Braille'a (to z kolei może być nośnikiem treści – inna interpretacja stałaby w sprzeczności z art. 21 lit. b *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*)¹³, lub fotografie, rysunki itd. (mogą one mieć określoną/istotną dla wnoszącego petycję wartość treściwą współtworzoną z pismem). Zarówno pismo, jak i inne znaki mogą być ręczne lub maszynowe, ewentualnie inne – jeśli tylko dają gwarancje odczytania ich przez adresata;

– **element treściowy** – „dokument uzewnętrznia określoną myśl ludzką. Myśl, o której mowa, może przyjąć postać oświadczenia wiedzy (informacji), oświadczenia

¹² Szerzej na temat dokumentów w postępowaniu administracyjnym, ich klasyfikacji i wymogów formalnych zob. *Ibidem*, s. 68–86.

¹³ „Artykuł 21 Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie środki, aby osoby niepełnosprawne mogły korzystać z prawa do wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii, w tym wolności poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów, na zasadzie równości z innymi osobami i poprzez wszelkie formy komunikacji, według ich wyboru, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 niniejszej konwencji, między innymi poprzez: [...] (b) akceptowanie i ułatwianie korzystania przez osoby niepełnosprawne w sprawach urzędowych z języków migowych, alfabetu Braille'a, komunikacji rozszerzonej (augmentatywnej) i alternatywnej oraz wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się przez osoby niepełnosprawne, według ich wyboru, [...]” *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych* z dnia 13 grudnia 2006 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 1167.

woli, a także «prezentację» uczuć – co do dowolnego faktu, stanu lub zmiany wycinka rzeczywistości [...]”¹⁴. W kontekście art. 4 u.p. petycja zawierać będzie zarówno oświadczenia wiedzy (art. 4 ust. 2 pkt 1–3, ust. 4, art. 5 ust. 1 u.p.), jak i woli (art. 4 ust. 2 pkt 4, ust. 3, art. 5 ust. 2 u.p.). Nie można również wykluczyć, iż w treści petycji ujawnione zostaną jakieś elementy świadczące o uczuciach składającego – związanych np. z oceną zaistniałego stanu, na zmianę którego zamierza wpłynąć;

– **element podmiotowy** – w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1) i ust. 4 u.p. musi nastąpić wskazanie podmiotu, „[...] od którego dokument pochodzi (cecha nominalności dokumentu). Obejmuje w istocie dwa poziomy ujawnienia: wskazanie wystawcy oraz potwierdzenie pochodzenia dokumentu od wystawcy, realizowane przez złożony podpis”¹⁵ (szerzej na temat podpisu w pkt 4 rozdziału).

Choć sama u.p. zdaje się pomijać wszelkie inne formy wnoszenia petycji (poza pisemną i za pomocą środków komunikacji elektronicznej), to jednak art. 14 § 2 k.p.a. sugeruje konieczność uwzględnienia innych możliwości, zwłaszcza związanych z ustnym wniesieniem petycji potwierdzonym sporządzonym protokołem. Dotyczyć to będzie z pewnością tych sytuacji, w których wnoszącym petycję będzie np. **osoba doświadczająca trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się**, uznana za uprawnioną na gruncie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się¹⁶ (dalej u.j.m.) – w tym przypadku katalog podmiotów, które są zobligowane do przyjęcia petycji, w formie wybranej przez wnoszącego, ulegnie jednak zawężeniu do wskazanych w art. 6 u.j.m.¹⁷. Podkreślić jednak należy, że choć samo przyjęcie petycji nastąpi „ustnie”, to sporządzony protokół będzie już spełniał wymóg zachowania formy pisemnej petycji.

Na marginesie wskazanego wyjątku, dotyczącego pierwotnej formy wnoszonej petycji, nie sposób nie zgłosić wątpliwości związanych z brakiem możliwości ograniczenia zakresu podmiotowego, po stronie adresatów petycji wskazanych w art. 63 Konstytucji, opartego na kryteriach wynikających z przesłanek zupełnie innej regulacji prawnej niż sama ustawa zasadnicza czy u.p. Takie podejście zdaje się nosić znamiona dyskryminacji łamiącej nie tylko samą Konstytucję, ale i wspomnianą wyżej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych.

¹⁴ G. Łaszczycyca, *op. cit.*, s. 72.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243, z 2012 r., poz. 986.

¹⁷ Podmiotami zobowiązanymi będą zatem: organy administracji publicznej, jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, podmioty lecznicze, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach.

3. Forma elektroniczna

W odróżnieniu od formy pisemnej, ustawodawca nie wskazał konkretnej – w technicznym rozumieniu tego słowa – formy wniesienia petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W szczególności nie nakazał wnoszenia jej pod postacią „[...] dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r., poz. 1114), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej”, jak wynikałoby z art. 14 k.p.a. Przyjęcie założenia o istnieniu formy elektronicznej petycji, opiera się zatem na prostej konstatacji faktu, braku możliwości posługiwania się środkami komunikacji elektronicznej¹⁸ z zamiarem wniesienia petycji, jeśli ona sama nie uzyska stosownego formatu pozwalającego wykorzystać tego typu środek komunikacji.

Mając na uwadze możliwości techniczne adresatów petycji, należących do szerokiego kręgu organów władzy publicznej, oraz obowiązujące ich ramy prawne zapewne pojawi się naturalne dążenie do uznania petycji wnoszonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej za dokumenty elektroniczne w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁹ (dalej u.i.d.p.). Bez wątpienia wnoszone w omawiany sposób petycje, w przytłaczającej części przypadków, rzeczywiście odpowiadać będą znaczeniowo definicji legalnej dokumentu elektronicznego²⁰.

Przyjmując roboczo, że petycja jest dokumentem elektronicznym, należy podkreślić, że zasadniczo spełniać powinna jako dokument te same funkcje, jakie spełnia dokument pisemny – czyli przede wszystkim realizować postulat utrwalenia określonych w u.p. treści. Gdyby w zakresie porównania sugerować się jednak, wskazanymi wyżej, czterema elementami immanentnie związanymi z formą pisemną, od razu można zauważyć, iż ostatni z nich, czyli element podmiotowy, będzie spełniony tylko częściowo. Ustawodawca nie żąda bowiem kategorycznie podpisywania takiego dokumentu, wskazując jedynie, iż petycja ta „[...] może być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu [...]” (art. 4 ust. 5 u.p.) – i niejako w zamian za brak tego elementu potwierdzającego pochodzenie dokumentu ustanawia, w dalszej części omawianego ustępu wymóg wskazania adresu „[...] poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję” – co, z jednej strony,

¹⁸ „5) środki komunikacji elektronicznej – rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną” – art. 2 pkt 5) Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1422 (dalej u.ś.d.e.).

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

²⁰ „Dokument elektroniczny – stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych” – art. 3 pkt 2) u.i.d.p.

rozszerza zakres informacji wskazujących wystawcę, a z drugiej – ułatwiając kontakt, pozwala na „zastępczą” weryfikację pochodzenia petycji w sytuacjach wątpliwych.

Druga funkcja związana ze wskazaniem e-maila nie jest jednak dominująca, o czym świadczy bezwzględny charakter ujawnienia tej informacji, nawet w przypadku podpisania petycji bezpiecznym podpisem, czy użycia do jej przekazania konta ePUAP. Literalna wykładnia przepisów u.p. prowadziłyby zatem do uznania reguły wykluczającej możliwość korzystania z omawianej drogi wnoszenia petycji w przypadku braku, po stronie wnoszącego, adresu poczty elektronicznej. Jest to o tyle kuriozalne, że ustawodawca nie określa wprost celu wskazania owego e-maila – a nawet obowiązki związane z zawiadomieniem o sposobie załatwienia sprawy jak wynika z art. 13 u.p. pozwalają alternatywnie wybierać drogę pisemną lub skorzystać ze środków komunikacji elektronicznej. Patrząc na sprawę, z praktycznego punktu widzenia brak adresu nie stanowi jednak istotnego problemu, formalnie poprawne będzie nawet wskazanie adresu krótkookresowego (dostępnego powszechnie i używanego w sytuacji, gdy podmiot zmuszany do jego wskazywania nie ma ochoty podawać adresu głównego czy stałego), który po weryfikacji (jeśli taki mechanizm przewidywał, będzie dany adresat petycji) może wygasnąć.

Można oczywiście zakładać, że wskazując na ścieżkę wniesienia petycji przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, ustawodawca sądził, iż dominującym sposobem będzie właśnie korzystanie z poczty elektronicznej, jest to jednak wniosek nieuprawniony w świetle obowiązujących regulacji prawnych. Ponadto wydaje się, że główną intencją rezygnacji z dokładnego dookreślenia form komunikacji było dążenie do maksymalizacji efektu w postaci napływu petycji, który mógłby zostać zniweczony, gdyby prawodawca dał możliwości korzystania z tej drogi wyłącznie posiadaczom profili zaufanych ePUAP, czy osobom posiadającym bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Nakaz posiadania konta poczty elektronicznej należy do podobnego, nieuzasadnionego w demokratycznym państwie, kręgu ograniczeń, co prowadzi do postawienia tezy o opcjonalnym jego obowiązywaniu – podmioty posiadające takowy, powinny go podać, inne (niedysponujące kontem pocztowym) są z tego wymogu zwolnione.

Elementem formalnym petycji wnoszonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej może stać się również adres poczty elektronicznej podmiotu, w interesie którego wnoszona jest petycja. W tym jednak wypadku nie jest on obligatoryjnie wymagany (podmiot ten nie musi przecież dysponować takim adresem), a jego zamiennikiem jest zwykły adres do korespondencji wskazywany obok innych informacji identyfikujących ów podmiot (art. 5 ust. 1 u.p.).

Wobec daleko idącego odformalizowania formy elektronicznej wnoszonych petycji, zasadny zdaje się wniosek o możliwości potraktowania wymogów treściowych określonych w art. 4 u.p. w sposób rozdzielny. Od strony formalnej spełniać może warunki prawne korespondencja mailowa, w której część elementów (np. dane wnioskodawcy, podmiotu, w interesie którego występujemy z petycją itd.) stanowić będzie treść wiadomości, a samo wskazanie przedmiotu petycji stanowić może załącznik. Tak samo traktować można petycję złożoną z kilku dokumentów elektronicznych o mieszanym charakterze – np. jeden z nich to dokument tekstowy, inny stanowi obraz czy nawet film, jeszcze inny zawiera nagrane wypowiedzi wnioskodawców, część zaś to zgody na upublicznienie danych czy wniesienie petycji – w przypadku petycji wielokrotnych może się nawet zdarzyć, że część z nich przybierze formę pisemną, a reszta elektroniczną.

Podejście takie może jednak zostać zakwestionowane przez powołanie się na art. 3 u.p. wskazujący, że o tym „[...] czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna [...]”. Przy założeniu, że dotyczy on również dokumentów elektronicznych (które zapewne w większości stanowić będą dokumenty „tekstowe”), niepełne ujęcie treści wymaganych na gruncie art. 4 u.p. w każdej z części petycji (np. wiadomość e-mail z załącznikami) prowadzić może do uznania, że petycja nie została złożona lub że tylko część dokumentów stanowi petycję.

W kontekście formy elektronicznej petycji, kolejny problem formalny wiąże się z obowiązkiem wypływającym z art. 8 u.p. „Odnosząc się do kwestii »cyfrowego odwzorowania« petycji, wydaje się, że literalne utożsamienie go przez ustawodawcę w uop [u.p.] z jej skanem należałoby uznać za niezręczność językową, a nie podstawę wniosku, że powyższy obowiązek dotyczy jedynie petycji wniesionych w formie pisemnej, gdyż tylko takie podlegać mogą zeskanowaniu w powszechnym rozumieniu tej czynności technicznej. Jakkolwiek ustawodawca powinien wykazać się większą poprawnością językową w swojej legislacji, to nie powinna raczej budzić wątpliwości intencja umieszczenia na stronie internetowej także kopii petycji wniesionej drogą elektroniczną. Z racji jej cyfrowej natury treść e-petycji będzie stanowić jej cyfrowe odwzorowanie (kopię cyfrową) w rozumieniu art. 8 ust. 1 [...]”²¹ u.p.

Na uwagę zasługuje również pominięcie przez ustawodawcę w u.p. części kanałów łączności wprost wymienionych w art. 63 § 1 k.p.a.²². Zabieg ten wydaje się celowym działaniem ustawodawcy, a wnoszenie petycji telegraficznie zdaje się anachronizmem.

²¹ A. Malczewska, *Aspekty cyfrowe ustawy o petycjach*, „IT w Administracji” 2015, nr 2 (87), s. 35.

²² „Art. 63 § 1. Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne” k.p.a.

Podobnie można obecnie traktować telefaks, niemniej odmienne stanowisko można było odnaleźć na stronach senatu jeszcze w 2011 r. „Nie ma powodu, żeby nie uwzględnić telefaksu, jako dopuszczalnej formy składania petycji. Jest to bowiem nadal rozpowszechniony środek komunikacji”²³. Należy jednak sądzić, że postęp techniczny wyparł praktycznie, lub stanie się to niebawem, analogowe urządzenia tego typu z urzędów itp. Działające obecnie urządzenia wielofunkcyjne służące do obrazowania wiadomości, zapewniające obsługę funkcji faksu, mieszczą się już w pojęciu środków komunikacji elektronicznej.

4. Podpis

Jak już wspomniano, ustawodawca traktuje podpis jako element formalny – niemniej obligatoryjnie występujący – jedynie w przypadku petycji składanych w formie pisemnej. W przypadku wniesienia jej za pomocą środków komunikacji elektronicznej bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest traktowany jako fakultatywny jej element. Podobnie potraktować należy podpis systemowy ePUAP czy podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP.

Generalnie można przyjmować, iż podpis może być jedynym elementem ujawniającym (wskazującym i potwierdzającym) osobę, która wnosi petycję (jeśli jest czytelny), w innym wypadku musi być poprzedzony wcześniejszym oznaczeniem wystawcy (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.). Bez wątplenia ustawodawca zakłada, że petycja zostanie opatrzona podpisem własnoręcznym, jednak w przypadku opisanym w art. 63 § 3 zd. 2, gdyby petycję wносиła osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, petycję lub protokół ją zawierający (w przypadku wniesienia ustnego) podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu (podpis zastępczy).

„Na podstawie wypowiedzi doktryny i orzecznictwa można wskazać pewne minimalne wymogi podpisu: ma to być co najmniej nazwisko, choć nie musi być w pełnym brzmieniu i dopuszcza się używanie skrótów, który nawet nie musi być w całości czytelny. Powinien się jednak składać z **możliwych do stwierdzenia liter, umożliwiających identyfikację podpisującego**, a także pozwalając na porównanie i ustalenie przez powtarzalność, że ma postać zwykle używaną, nawet gdy jest mało czytelny; chodzi więc o cechy indywidualne i powtarzalne. Istotne jest to, by napisany znak ręczny, przy całej tolerancji, co do kształtu własnoręcznego podpisu, stwarzał w stosunku do osób trzecich

²³ Kancelaria Senatu biuro analiz i dokumentacji, *Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Opinie i ekspertyzy OE-165, Kancelaria Senatu 2011, s. 5.

pewność, że podpisujący chciał się podpisać swoim pełnym nazwiskiem. Wymóg, by podpis zawierał litery, wydaje się przy tym oczywisty i bezwzględny²⁴.

Jak słusznie wskazuje G. Łaszczyca, choć samo k.p.a. nie określa zakresu podpisu własnoręcznego, to nie „[...] jest dopuszczalne posłużenie się «technicznym» odwzorowaniem podpisu, np. faksymile, kserograficzną odbitką własnoręcznego podpisu, a tym bardziej zastąpienie go «wydrukem» czy pieczętką zawierającą wskazanie osoby wnoszącej (także wówczas, gdy «wydrukowany podpis» zawiera w ocenie wnoszącego elementy «oryginalne», np. zastosowano rzadko wykorzystywaną czcionkę)²⁵.

Brak podpisu własnoręcznego – jako brak formalny petycji – możliwy jest do usunięcia w trybie określonym w art. 7 ust. 2 u.p., zgodnie z którym podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia treści petycji (czyli złożenia podpisu) w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona, nie będzie rozpatrzona. Działanie takie jest możliwe tylko pod warunkiem uprzedniej prawidłowej realizacji obowiązków wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p., gdyż bez oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję i wskazania miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji nie jest w zasadzie możliwe zwrócenie się doń ze stosownym wnioskiem. Ustawodawca wyraźnie też wskazuje na poważne konsekwencje takich braków: „Art. 7. 1. Jeżeli petycja nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 pozostawia się ją bez rozpatrzenia”.

Nieco na marginesie problematyki podpisywania petycji pojawia się kwestia pojęcia osoby reprezentującej podmiot wnoszący petycję, które *prima facie* nie wydaje się tożsama pojęciem pełnomocnika. Jak wspomniano, osoby takie są wskazywane w treści samej petycji i w związku z tym nie zachodzi potrzeba uwiarygodniania faktu występowania w imieniu podmiotu wnoszącego. Niemniej pomocnicze stosowanie k.p.a. daje asumpt do twierdzenia, że w świetle przepisów rozdz. 6 tego kodeksu nie można wykluczyć chęci podjęcia działań zmierzających do realizacji prawa petycji przez pełnomocnika. O ile w przypadku osób prawnych, organizacji itd. dalej można będzie twierdzić, że wystarczać będzie wskazanie go jako osoby reprezentującą taki podmiot, co powinno zwalniać z dalszych obowiązków wynikających z odpowiedniego stosowania k.p.a., to w przypadku osób fizycznych (które na gruncie u.p. powinny w zasadzie działać samodzielnie), korzystających z pełnomocników, zasadne zdaje się twierdzenie o konieczności odpowiedniego zastosowania art. 33 k.p.a. – zatem obok samej petycji pojawić się

²⁴ Postanowienie sądu okręgowego w Katowicach z dnia 11 marca 2014 r. IV Cz 177/14 – na: <http://orzeczenia.ms.gov.pl/> [dostęp 30.07.2015], zob. również wyrok z dnia 8 maja 1997 r., II CKN 153/97, lex nr 55391; wyrok z dnia 8 marca 2012 r., III CSK 209/11, LEX nr 1168545; wyrok z dnia 24 czerwca 2009 r., I CSK 447/08, LEX nr 584189).

²⁵ G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 99.

powinno pełnomocnictwo lub jego uwierzytelniony odpis (przy czym art. 33 § 3 a k.p.a. przewiduje również możliwość składania ich drogą elektroniczną).

5. Zgody

Jak wspomniano w uwagach wprowadzających, u.p. wskazuje na kilka różnych zgód, które potencjalnie muszą lub mogą zostać dołączone do petycji. W kolejności omówienia będą to:

- zgoda na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych/danych podmiotu wnoszącego petycję (art. 4 ust. 3 u.p.);
- zgoda na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych/danych podmiotu, w interesie którego wnoszona jest petycja (art. 4 ust. 3 u.p.);
- zgoda podmiotu, w interesie którego wnoszona jest petycja, na jej złożenie (art. 5 ust. 2 u.p.).

Dwie zgody, które dotyczą możliwości ujawnienia danych, zdają się nie być obligatoryjnymi elementami petycji, ostatnia zaś ma, jak się wydaje, charakter konstytutywny i jest obligatoryjna. Przy czym tylko w tym ostatnim przypadku jest pewne, że zgoda, choć niezbędna, nie musi być integralną częścią samej petycji – o czym świadczy stwierdzenie, iż jest ona „[...] dołączana do petycji” (art. 5 ust. 2 zd. 2 u.p.). Wykładnia językowa jest w tym przypadku jasna, choć z punktu widzenia funkcji, jaką spełnia petycja, nie będzie przeszkodą uniemożliwiającą jej rozpatrzenie sytuacja, w której stałaby się ona integralną częścią petycji – np. w formie odręcznie sporządzonego dopisku na wnoszonym dokumencie.

Obie zgody dotyczące przetwarzania danych, w zakresie ich ujawnienia w Internecie, jak wskazywałaby literalna interpretacja zwrotu „[...] petycja może zawierać zgodę na ujawnienie [...]”, z pewnością mogłyby być integralnym elementem samej petycji (np. w postaci dodatkowej klauzuli podpisywanej przez uprawnionego lub podmiot danych), niemniej zwrot ten zdaje się posiadać przede wszystkim istotne znaczenie w kontekście wymienionych w art. 4 ust. 2 u.p. niezbędnych elementów treści petycji – wskazując dobitnie, że zgoda taka nie musi być jej kolejnym obligatoryjnym elementem²⁶. Fakt uwzględnienia jej w treści dokumentu lub dołączenia doń osobnego dokumentu,

²⁶ Jej pominięcie skutkować będzie oczywiście brakiem możliwości ujawnienia danych osobowych/danych wnoszącego ją (lub podmiotu z art. 5 ust. 1 u.p.) w Internecie, nie wpłynie jednak na realizację pozostałych obowiązków wynikających z art. 8 u.p. ani tym bardziej nie będzie uniemożliwiało rozpatrzenia petycji.

zawierającego zgodę na upublicznienie danych osobowych/danych, stanowi bowiem kwestię czysto techniczną.

Biorąc pod uwagę, że w analizowanym przepisie mowa jest zarówno o sytuacji wyrażania zgody przez podmiot wnoszący petycję, jak i podmiot, w interesie którego jest ona składana, trudno uznać, iż ustawodawca reguluje ten proces bardziej rygorystycznie niż samo wyrażenie zgody na złożenie petycji (gdzie uznaje za dopuszczalne dołączenie dokumentu zgody). Wymóg przyjęcia założenia o racjonalności prawodawcy przesądza zatem o konieczności funkcjonalnej interpretacji art. 4 ust. 3 u.p. Przynajmniej w sytuacji wniesienia petycji w interesie innego podmiotu możliwe zatem być musi dołączenie jego zgody na publikację danych osobowych/danych w Internecie, w formie odrębnego dokumentu (np. obejmującego dwie klauzule zgody na wniesienie samej petycji i na upublicznienie danych w niej zawartych) lub czynności ujawniającej taką wolę w przypadku złożenia petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Sytuacja, w której petycję składa się w interesie publicznym lub własnym, może – choć nie musi – być jednak oceniana odmiennie. Wobec braku procedury analogicznej do wynikającej z art. 5 ust. 3 u.p. nic nie stoi na przeszkodzie do uznania, że sporządzając petycję pomiot, od którego zależy całość jej treści, jest zobligowany *a priori* do uwzględnienia stosownych zwrotów czy klauzul wyrażenia zgody, jeśli jego wolą jest szersze ujawnienie swej tożsamości. Jeśli staną się one integralną częścią samej petycji, nie będzie bowiem wątpliwości, jaki dokument objęty jest wyrażaną zgodą. Niemniej z punktu widzenia funkcjonalnego jasne określenie przedmiotu zgody również powinno wywierać skutek w postaci upublicznienia danych osobowych/danych podmiotu wnoszącego petycję, w przypadku ujawniania ich w odrębnym od petycji dokumencie (przez analogię do podmiotów, w interesie których wnosi się petycję, można jednak domniemywać, iż powinien on być jednak doń dołączony), skierowanym do podmiotu zobligowanego do jej rozpatrzenia.

Zgoda na upublicznienie informacji o podmiocie wnoszącym petycję, wydaje się obejmować „[...] ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych [...]” (art. 4 ust. 3 u.p.), zatem zdaje się istotna jedynie w przypadku osób fizycznych. Pojęcie danych osobowych w polskim porządku prawnym obejmuje bowiem jedynie ludzi – art. 6 ust. 1 u.o.d.o. nie pozostawia co do tego najmniejszych wątpliwości²⁷. Niemniej w kontekście art. 8 ust. 1 u.p., który zakłada umieszczenie informacji zawierającej „[...] imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana [...]” w zależności od „[...] wyrażenia zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 [...]” u.p., rodzą się

²⁷ „Art. 6. 1. W rozumieniu ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej” u.o.d.o.

wątpliwości co do rzeczywistego zakresu zgody wymaganego dla upublicznienia tych informacji. Z jednej strony (w art. 4 ust. 3 u.p.) wymaga się zgody na upublicznienie danych osobowych, z drugiej zakłada się upublicznianie, do którego dojdzie w przypadku jej wyrażenia, jedynie imienia i nazwiska lub nazwy pomiotu – a więc *de facto* informacji niebędących danymi osobowymi (nawet samo imię i nazwisko może nie być uznane za dane osobowe w rozumieniu u.o.d.o., jeśli nie zostanie osadzone w konkretnym kontekście – np. przypadku petycji, której wnioskodawcą będzie Kowalski. Nowak, Kaczmarek itd.).

Zważywszy na obowiązek wyrażony w art. 8 ust. 1 u.p., obejmujący umieszczenie na stronie internetowej informacji zawierającej „[...] odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia [...]”, to dodając do tego elementy obligatoryjne treści petycji, w szczególności: obowiązek **oznaczenia „[...] podmiotu wnoszącego petycję**; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać **oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję [...]**” (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.), oraz „[...] **wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby** podmiotu wnoszącego petycję oraz **adresu do korespondencji**; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać **miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów [...]**” (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p.) i dodatkowo w przypadku petycji składanych w formie pisemnej konieczność jej **podpisania** (art. 4 ust. 4 u.p.) – trudno odnaleźć jakiegokolwiek *ratio legis* omawianej regulacji interpretowanej wyłącznie wg reguł wykładni językowej. Odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji ma być bowiem zamieszczane niezależnie od zgody na ujawnienie danych osobowych, samo zaś imię i nazwisko albo nazwa podmiotu upubliczniane na podstawie zgody są jedynie elementem dodatkowym zamieszczanym na stronie internetowej.

Zakładając, że klauzula zgody przybierać będzie formę zbliżoną do: „Wyrażam zgodę na ujawnienie moich danych osobowych poprzez ich zamieszczenie na stronie internetowej (nazwa podmiotu rozpatrującego petycję) w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach”²⁸ to, w świetle u.o.d.o., obejmie również niewątpliwie dane znajdujące się w treści petycji – jej brak, w świetle wykładni literalnej spowoduje zaś jedynie niezamieszczenie informacji dodatkowych obejmujących imię i nazwisko (które i tak będą widoczne w samej treści petycji).

²⁸ Pod zgodą powinien pojawić się podpis osoby wyrażającej zgodę. Jeśli jednak klauzula ta stanowiłaby integralną część samej petycji, wystarczyłby podpis pod petycją. Przy czym należy zaznaczyć, że sama zgoda wyrażona w formie pisemnej ze wskazaniem celu przetwarzania dawałaby z punktu widzenia u.o.d.o. możliwość ujawnienia nawet danych szczególnie wrażliwych, gdyby takie znalazły się w treści petycji.

W przypadku osób prawnych i innych podmiotów niebędących osobami fizycznymi stosowna klauzula mogłaby mieć formę „Wyrażam zgodę na ujawnienie danych identyfikujących podmiot wnoszący petycję (ewentualnie w interesie którego wniesiono petycję) poprzez ich zamieszczenie na stronie internetowej (nazwa podmiotu rozpatrującego petycję) w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach”, po czym pojawiałby się podpis upoważnionego do reprezentacji takiego podmiotu – przy czym należy zaznaczyć, że sama zgoda nie ma w tym wypadku nic wspólnego z u.o.d.o., a jest oparta wyłącznie na wymogu sformułowanym w u.p. Podobnie jak poprzednio brak owej zgody powodować miałyby jedynie niezamieszczenie informacji dodatkowych obejmujących nazwę podmiotu wnoszącego petycję (ewentualnie w interesie którego wniesiono petycję), która i tak będzie najczęściej widoczna w samej treści petycji – z uwagi na konieczność jego oznaczenia wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.

Jedynym racjonalnym wyjściem z przedstawionej sytuacji będzie próba funkcjonalno-systemowego podejścia do problemu zakresu zgody na ujawnienie danych.

Po pierwsze – należy przyjąć, że brak stosownych klauzul będzie powodował konieczność przynajmniej częściowej anonimizacji petycji (przed umieszczeniem ich skanów w Internecie) w odniesieniu do danych osób fizycznych, co wsparte jest założeniem o konieczności respektowania zasad wynikających z u.o.d.o. i art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zamieszczoną w petycji klauzulę zgody traktować można jako zgodę na przetwarzanie danych osobowych w celu ich upublicznienia w Internecie²⁹ (na gruncie u.o.d.o.) i jednocześnie rezygnację z zachowania prawa do prywatności (na gruncie u.d.i.p.). Przy czym forma owej zgody również powinna przybrać postać pisemną (dla petycji pisemnych stanowiąc ich integralną część lub dodatkowy dokument) lub też może zostać wyrażona za pomocą środków komunikacji elektronicznej (jeśli sama petycja wpłynęła tą drogą, a nie spełnia wymogów pozwalających uznać ją za pisemną w świetle k.p.a.).

Po drugie, w przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznymi, należy zaznaczyć, że ochrona informacji identyfikujących te podmioty wypływa wyłącznie z reguł, jakie można wyprowadzić z u.p. (a nie z zasad u.o.d.o.). Opierając się na jej regulacjach (szczególnie art. 4 ust. 3 i art. 8 ust. 1), można wyprowadzić zasadę ochrony nazwy podmiotu wnoszącego petycję (lub podmiotu w interesie którego jest ona wnoszona), mającą znamiona tajemnicy prawnie chronionej – co na gruncie u.d.i.p. dawać będzie podstawę do wyłączenia objętych nią treści z możliwości upublicznienia (na mocy art. 5 ust. 1 u.d.i.p.). Tajemnicę tę znosić będzie zgoda takiego podmiotu na ujawnienie danych

²⁹ Na samo przetwarzanie danych osobowych związane z rozpatrzeniem petycji przez jej adresata zgoda nie jest konieczna; jest ono bowiem oparte na przepisach prawa, co stanowi przesłankę ujętą w art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o.

w Internecie. Wymogi formalne owego oświadczenia będą, takie jak wskazane wyżej, przy założeniu, iż czynności wyrażenia zgody dokona osoba umocowana do reprezentowania podmiotu. Przyjęcie założenia o ustanowieniu nowego rodzaju tajemnicy prawnie chronionej implikuje również konieczność ochrony objętych nią informacji ujawnionych w treści petycji. Choć literalnie (art. 8. ust. 1 u.p.) obejmuje jedynie nazwę podmiotu, to podejście funkcjonalne wymusza rozszerzenie zakresu ochrony na wszystkie informacje pozwalające ustalić ową informację (w szczególności chodzić może o siedzibę, osobę reprezentanta, adres do korespondencji, e-mail).

Po trzecie zgoda na ujawnienie danych osobowych, choć wywołuje skutki na gruncie u.o.d.o., nie jest regulowana jej przepisami w zakresie formy wyrażenia czy możliwości cofnięcia. Pisemność zgody opiera się zatem wyłącznie na przesłankach u.p., co pozwala np. na przyjęcie dowolnego mechanizmu elektronicznego potwierdzania zgody na ujawnienie danych w przypadku petycji wnoszonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej³⁰. Brak możliwości cofnięcia zgody, z uwagi na pominięcie tej operacji w u.p., wydaje się konsekwencją szerokiego upublicznienia informacji i znikomą możliwością jej wtórnego włączenia do sfery prywatnej.

Trzeci rodzaj zgody, określony został w art. 5 ust. 2 u.p. i, jak wspomniano wyżej, jej udzielenie umożliwia merytoryczne rozpatrzenie petycji. Ujmując rzecz ściślej, podmiot, w interesie którego wnoszona jest petycja, objęty został uprawnieniem obejmującym wyrażenie zgody na jej złożenie, a udzielenie owej zgody implikuje możliwość dalszego, merytorycznego rozpatrzenia samej petycji. Zgodnie z założeniem przyjętym przez ustawodawcę, zgoda ta składana jest w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej – czyli analogicznie do samej petycji. Jak już wskazano, nie musi jednak stanowić jej integralnej części (choć oczywiście może), gdyż wymogiem ustawowym jest jedynie jej dołączenie do samej petycji. Zakładając, że petycja podpisana jest przez wnioskodawcę, to zgoda na jej wniesienie powinna być podpisana przez uprawnionego reprezentanta podmiotu, w interesie którego jest ona wnoszona – jak się wydaje, w odniesieniu do osób fizycznych, powinny być one wskazane w treści samej petycji, więc nie będzie konieczności ich szerszego identyfikowania w samej zgodzie. W przypadku innych podmiotów, w treści samej petycji oznaczyć należy wyłącznie taki podmiot, zatem jego reprezentant będzie musiał być zidentyfikowany na podstawie danych ujawnionych w zgodzie.

Z punktu widzenia formuły użytej do wyrażenia zgody, musi być ona wystarczająco jasna dla adresata petycji. W razie wątpliwości co do istnienia lub zakresu zgody

³⁰ Można przyjąć, że jeśli podmiot publiczny stworzy mechanizm wnoszenia petycji drogą elektroniczną, podobny do tych ustanowionych w zakresie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, to zgoda na upublicznienie będzie mogła opierać się na oznaczeniu odpowiedniego pola czy przesłaniu zwrotnej informacji z podanego adresu email.

powinien on skorzystać z możliwości wynikających z art. 5 ust. 3 u.p. Zakładać więc można, iż zwłaszcza w przypadku petycji wnoszonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, może dochodzić do zmiany formatu wiadomości zawierającej zgodę, w porównaniu z samą petycją. Zważywszy na obowiązek wnioskodawcy obejmujący wskazanie adresu do korespondencji lub adresu poczty elektronicznej podmiotu, w interesie którego działa, nie jest wykluczone, iż w reakcji na brak dołączonej zgody nastąpi wymiana e-maili, a jeden z nich stanowić będzie potwierdzenie istnienia zgody lub samą zgodę.

6. Język

Ostatnim elementem formy petycji wymagającym omówienia jest język, w którym się ją sporządza. Bez wątpienia podstawową wskazówkę dotyczącą tego problemu odnaleźć można w art. 27 Konstytucji RP, wskazującym, iż językiem urzędowym obowiązującym na terytorium naszego państwa jest język polski. Przepis ten interpretowany musi być jednak w sposób gwarantujący nienaruszanie praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Co zresztą potwierdza sama ustawa zasadnicza w art. 35.

Można przyjąć, iż zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie akceptowane jest stanowisko, że „[...] język polski jest nie tylko językiem działania rządowych i samorządowych organów, urzędów czy instytucji władzy publicznej (administracji), lecz w ogóle językiem z zakresu kompetencji tych organów. Odnosi się on zatem zarówno do porozumiewania się poszczególnych władz w ich wzajemnych relacjach, jak i komunikowania się władzy z obywatelami. Oznacza to, że nakaz stosowania języka polskiego odnosi się do wykonywania przez podmioty publiczne wszelkich czynności i innych aktów władczych w ramach wyznaczonych prawem kompetencji, w sprawach interesu publicznego, interesu społeczeństwa czy jednostki”³¹.

Reguła ta umocowana jest również w art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim³² (dalej u.j.p.). Zgodnie z tym przepisem zasada wymogu dokonywania czynności urzędowych w języku polskim dotyczy:

- 1) konstytucyjnych organów państwa;
- 2) organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne;
- 3) terenowych organów administracji publicznej;
- 4) instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych;

³¹ M. Trzebiatowski, *Zasada wykonywania czynności urzędowych w języku polskim*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, 1, 68, s. 100.

³² T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 z późn. zm.

- 5) organów, instytucji i urzędów podległych organom wymienionym w pkt 1 i pkt 3, powołanych w celu realizacji zadań tych organów, a także organów państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne;
- 6) organów samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Zważywszy, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 u.j.p. podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej), a zasadę tę (zgodnie z ust. 2 tego art.) stosuje się odpowiednio do oświadczeń woli, podań i innych pism składanych organom, o których mowa w art. 4 u.j.p. – należy założyć, iż zakres podmiotów zobligowanych do przyjmowania petycji na gruncie u.p. jest zasadniczo zbieżny ze wskazanym powyżej. Art. 4 pkt 6 u.j.p. z pewnością obejmuje bowiem również organizacje lub instytucje społeczne wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej (które w art. 2 ust. 1 u.p. wskazane są jako potencjalni adresaci petycji), gdyż owe zadania zlecone zawsze są tożsame z zadaniami publicznymi. Oznaczać to będzie obowiązek formułowania samych petycji w języku polskim.

Z uwagi jednak na daleko idące odformalizowanie pracy podmiotów niebędących organami władzy publicznej nie jest wykluczone, że decydować się one będą również na przyjmowanie petycji w językach obcych (np. organizacje zajmujące się pomocą dla uchodźców, azylantów itd.). W świetle orzecznictwa³³ dopuszczalne jest bowiem nie tylko przyjmowanie dokumentów w języku obcym (nawet przez organy władzy publicznej), które ma miejsce już w toku postępowań administracyjnych (a dokumenty owe stanowią dowód w sprawie), jeśli są one przetłumaczone na język polski – przyjmuje się oryginał i tłumaczenie – ale również dokumentów nietłumaczonych. Przy czym nie jest to obowiązek, a jedynie swobodna decyzja podmiotu przyjmującego dokument. W przypadku podjęcia takiego działania na organie prowadzącym postępowanie spoczywa jednak obowiązek dokonania tłumaczenia złożonego dokumentu. Podejście takie nie dotyczy jednak w zasadzie pism inicjujących postępowania, a jedynie pojawiających się w jego toku. Odnosząc tę praktykę do składania petycji, można przypuszczać, że mniej formalny sposób działania NGO-sów będzie skłaniał je również do przyjmowania samych petycji w językach obcych – nie mają one jednak takiego obowiązku (a i sama możliwość rodzi

³³ Zob. np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r. I OSK 796/06, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2008 r., II SA/GI 16/08, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2009 r., I SA/Go 914/08 i wskazane w nich orzeczenia.

wątpliwości prawne) – co jednak zmuszać je będzie do dokonania ich tłumaczenia w celu realizacji obowiązku publikacji na stronie internetowej treści petycji.

Pamiętać jednak należy o nieco odmiennej sytuacji, jaka dotyczy członków mniejszości narodowych czy etnicznych, jaka została ukształtowana na podstawie art. 35 Konstytucji i ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (dalej u.m.n.)³⁴. Art. 9 ust. 1 u.m.n. wskazuje, że „[...] przed organami gminy, obok języka urzędowego, może być używany, jako język pomocniczy, język mniejszości [...]”, co bez wątplenia daje możliwość wnoszenia petycji do takich organów w konkretnym języku pomocniczym właściwym na terenie gminy. Uprawnienie to obejmuje zarówno możliwość zwracania się do organów gminy w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej (oczywiście na gruncie u.p. dotyczy to również formy elektronicznej), jak i uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi także w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej (*in fine* z art. 9 ust. 3 u.m.n.).

Mamy tu jednak do czynienia z wyjątkiem od zasady stosowania języka polskiego, a zatem jego wykładnia nie powinna być prowadzona w kierunku rozszerzenia kręgu adresatów petycji o inne podmioty będące potencjalnymi adresatami petycji – nawet jeśli działają na terenie takiej gminy. Po stronie wnoszących petycje stosowany dotyczy zaś wyłącznie osób fizycznych, a nie innych podmiotów uprawnionych.

W świetle obowiązującego stanu prawnego „[...] język pomocniczy może być używany jedynie w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy [...]” (art. 9 ust. 2 u.m.n.). Rejestr ów prowadzony jest przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, a wpisy dokonywane są na podstawie wniosku rady gminy³⁵. Zasięg terytorialny stosowania wyjątku jest relatywnie niewielki, gdyż obecnie w rejestrze figurują jedynie 33 gminy. Można w nich, jako pomocniczym, posługiwać się językiem: niemieckim (22 gminy), białoruskim (5 gmin), kaszubskim (5 gmin), litewskim (1 gmina).

Choć na gruncie art. 9 ust. 3 u.m.n. możliwość używania języka pomocniczego wydaje się dotyczyć osób należących do mniejszości, to jednak w świetle art. 4 ust. 1 i 3 u.m.n. prawo to *de facto* przysługuje każdej osobie fizycznej wnoszącej petycję. Dzieje się tak z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 4 ust. 3 u.m.n. nikt „[...] nie może być obowiązany do

³⁴ T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 573.

³⁵ Szczegóły wpisu i prowadzenia rejestru określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy, Dz. U. z 2005 r., Nr 102, poz. 856 – lista gmin znajdujących się w rejestrze dostępna jest na <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/> [dostęp 30.07.2015].

udowodnienia własnej przynależności do danej mniejszości”, a ponadto każda „[...] osoba należąca do mniejszości ma prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź też nienależącej do mniejszości [...]” (art. 4 ust. 1 u.m.n.).

Biorąc pod uwagę obowiązek publikacji petycji na stronie internetowej i obowiązek dokonywania czynności w języku polskim, na adresacie petycji (tu wyłącznie organach gminy) będzie spoczywał obowiązek opublikowania, obok oryginału petycji w języku pomocniczym, również treści tego dokumentu przetłumaczonej na język polski – nie ma natomiast podstaw do żądania od wnoszącego petycję dołączania do niej jakiegokolwiek tłumaczenia, gdyż byłoby to ewidentnie sprzeczne z *ratio legis* u.m.n.

7. Podsumowanie

Reasumując wątki poruszone w poprzednich punktach, należy podkreślić daleko idącą powściągliwość ustawodawcy w zakresie określenia formy petycji. Nie ustanowił on żadnego obowiązującego jej wzoru, a lakonicznie opisany sposób wnoszenia nie daje możliwości wyprowadzenia sztywnych reguł dotyczących tego etapu realizacji prawa petycji. Dotyczy to zwłaszcza tych składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Wyłaniający się z analizy zarówno przepisów prawa bezpośrednio dotyczących petycji, jak i odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a. (i innych aktów, do których sięgnąć należy w kontekście jego prawidłowej interpretacji) obraz formalnych warunków stawianych petycji pozwala stwierdzić, że jest to zazwyczaj dokument posiadający określoną przepisami u.p. treść³⁶, podpisany przez wnoszącego, który w pewnych sytuacjach może wymagać dołączenia dodatkowych dokumentów, np. różnych zgód. W przypadku wniesienia petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej ten skromny katalog przesłanek formalnych ulega dalszemu zawężeniu, bowiem podpis wnoszącego nie stanowi już elementu obligatoryjnego (dochodzi wprawdzie obowiązek podania adresu e-mail – jak jednak wskazują powołane wcześniej argumenty, nie może być on traktowany obligatoryjnie), a użycie różnych form podpisów elektronicznych jest wyłącznie fakultatywne. Użyty do wniesienia petycji elektronicznej format zależy od składającego ją – choć bez wątplenia powinien stwarzać adresatowi możliwość zapoznania się z jej treścią.

Petycja powinna być generalnie wnoszona w języku polskim, choć jego przedstawienie nie zawsze zostanie odzwierciedlone przy wykorzystaniu powszechnie używanego alfabetu. Jest to czynność wolna od opłat i spełnienia innych warunków formalnych.

³⁶ Zawiera ona sformalizowane elementy dotyczące wskazania: wnoszącego/ych petycję, ewentualnie podmiotu, w interesie którego jest ona wnoszona, ich miejsca zamieszkania albo siedziby, adresu do korespondencji i adresata petycji, oraz element niesformalizowany, czyli wskazanie przedmiotu petycji.