

„Prawo petycji” a „prawo do składania petycji”. Warunki sensowności rozróżnienia

1. Uwagi wstępne

W dyskursach dogmatyczno-prawnych bardzo często pojawiają się spory o pojęcia. Osią tych sporów bywa zwykle odpowiedź na pytanie, które rozumienie danego terminu jest właściwe bądź przynajmniej właściwsze. Dużo rzadziej przedmiotem sporu bywa sama sensowność wprowadzenia rozróżnień, czyli odpowiedź na pytanie, czy można przekonująco argumentować na rzecz uznania różnicy między zakresem jakichś pojęć. Zarówno spory wokół adekwatności terminów, jak i dyskusje o sensowności rozróżnień wynikają, co oczywiste, z pozytywistycznych pretensji tzw. prawniczych nauk szczegółowych. Przedstawiciele tych nauk przyjmują milcząco założenie, że ich rolą jest rekonstrukcja pewnych obiektywnych a przynajmniej intersubiektywnych znaczeń tekstów prawnych oraz systematyzacja, czyli logocentryczne i systemowe tłumaczenie „rzeczywistości prawnej” na podobieństwo systematyzacji „natury” przez przyrodników. Jak słusznie zauważa J. Leszczyński, pozytywizacja prawa, czyli zyskanie przez nie statusu przedmiotu, który można badać, uzyskując zobiektywizowane wyniki, dokonała się właśnie dzięki dążeniu do naukowości i utrzymywaniu „porządku dyskursu”¹. Logikę scjentyistycznych zadań dogmatyki trafnie oddaje Z. Pulka, „rozwiązywanie problemów definicyjno-pojęciowych jest warunkiem rozstrzygnięcia dalszych problemów w ramach interpretacji prawniczej [...]. W ramach pozytywistycznego paradygmatu prawoznawstwa system prawa jest traktowany jako kategoria ontologiczna (prawo istnieje jako system). [W konsekwencji – przyp. aut.] wykładnia prawa jako czynność poznawcza i deskryptywna powinna polegać na opisie rzeczywistego znaczenia normy uznanej za obowiązującą”². Drugą i nie do końca rozłączną względem pierwszej przyczyną sporów jest religijna proveniencja prawoznawczego myślenia. Kapłańska maniera szukania lepszych odczytań świętych pism, które przy wciąż zmieniających się okolicznościach musiały być z założenia wciąż prawdziwe, udzieliła się prawnikom. Dzisiaj spory o ścisłość pojęć i inne tego typu kontrowersje wobec przemian w filozofii

¹ J. Leszczyński, *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2010, s. 97.

² Z. Pulka, *Interpretacja prawnicza jako rodzaj interpretacji filozoficznej*, [w:] M. Błachut (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Ponowoczesność*, Wrocław 2007, s. 126–127.

języka wydają się coraz mniej sensowne. Oświeceniowa, choć ufundowana na starszych koncepcjach, teoria języka jako *characteristica universalis*, czyli przejrzystego narzędzia służącego odzwierciedlaniu rzeczywistości³, załamała się wobec upowszechnienia się w językoznawstwie tezy o autonomii, a nawet pierwszeństwie języka względem rzeczywistości⁴. Przemiany w lingwistyce zakwestionowały sensowność metafizycznych oczekiwań na „obiektywne ustalenia pojęciowe”, choć parafrazując Nietzschego ta „śmierć prawoznawczego bożyszcza” dociera do świadomości prawników wolno i długostrwale, gdyż jest tłumiona przez pragmatyczne potrzeby. Mówiąc prościej, przemiany w filozofii języka nieodwracalnie uśmierciły sens twierdzenia, że istnieją jakieś inne niż usus, czy profesorski bądź sędziowski autorytet, kryteria rozróżnienia lepszych i gorszych odczytań czy pojęć, ale prawnicy wydają się odporni na konsekwencje owych zmian, gdyż podważają one mocno legitymizację prawoznawstwa i kontynentalnego modelu orzekania sądowego opartego na idei sędziego jako *la bouche de la loi*. Jak pisał A. Peczenik, „Wydziały prawa są pełne tak zwanych prawników technicznych, którzy po prostu nadal zajmują się dogmatyką prawa na niższym poziomie abstrakcji – pozbawionym głębszej refleksji. W pewnym sensie mają oni rację. Refleksja poczyniona przez reprezentujących główny nurt filozofów około 1950 roku oznaczałaby nieuchronny koniec dogmatyki. Jednak [...] dogmatyka prawa trwa nadal”⁵. Na potrzeby niniejszych rozważań wypada jednak „zawiesić” wiedzę o iluzoryczności kryteriów rozróżnień pojęciowych i wczuć się w uczestnika dogmatycznych dyskursów, który takie kryteria traktuje poważnie.

2. Przyczyny kontrowersji pojęciowych

W polskich dyskursach prawniczych i prawoznawczych w odniesieniu do kompetencji wyrażonej w art. 63 Konstytucji oraz w odwołującym się do tego przepisu art. 221 k.p.a. (oczywiście mowa o artykule k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 6 września 2015 r.) używane i stosowane są dwa terminy: „prawo petycji” i „prawo do składania petycji”. Genealogia tej dwoistości wydaje się jasna. Otóż w doktrynie angielskiej wykształciło się pojęcie *right of petition*, czyli w tłumaczeniu dosłownym „prawo petycji”. Za pierwsze ujęcie tego prawa uznaje się oddział 61 Wielkiej Karty Swobód z 1215 r. Prawo petycji współcześnie uważane jest za prawo podmiotowe, czyli wiązkę rozmaitych kompetencji, uprawnień i immunitetów, na który składają się m.in. uprawnienie do składania petycji do różnych władz (zwłaszcza do króla i parlamentu), kompetencja dla

³ P. Dehnel, *Dekonstrukcja – rozumienie – interpretacja*, Kraków 2006, s. 172.

⁴ A. Miller, *Philosophy of Language*, London–New York 2007, s. 126–338 (rozdziały 4–8).

⁵ A. Peczenik, *Koherencyjna teoria argumentacji prawniczej*, test dostępny w serwisie <http://szczecin.ivr2003.net> [dostęp maj 2014].

odpowiednich organów do rozpatrzenia petycji i immunitet, czyli prawo do uniknięcia odpowiedzialności z powodu złożenia petycji⁶. To ostatnie prawo uważane było za najważniejsze. Wnoszenie petycji do króla było bowiem instytucją znaną, lecz konsekwencją żądań często była odpowiedzialność karna za obrazę monarszego majestatu, naruszenie zobowiązań feudalnych, a nawet zdradę. Najbardziej istotnym *novum* w zakresie prawa petycji w *Magna Carta* była właśnie bezkarność wniesienia petycji. Ów immunitet uważano za najważniejszy także w doktrynie amerykańskiej. Wokół pierwszej poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych rozwinęła się koncepcja *right to petition*, czyli prawa do petycji – indywidualnego oraz – co ważniejsze – grupowego formułowania żądań przez „ludzi pokojowo zgromadzonych” pod adresem władzy „w celu naprawienia krzywd”; oczywiście prawo takie nie może być traktowane jako przesłanka pociągnięcia do odpowiedzialności korzystających z niego obywateli. Amerykańskie *right of petition* jest podobnie jak instytucja brytyjska ujmowane jako kompleks wielu uprawnień, kompetencji i obowiązków, obejmujących – oprócz samego prawa do składania wniosków i prawa do gromadzenia się w tym celu – także obowiązek ich rozpatrzenia, a także prawo do sądowej kontroli tego procesu⁷. Zatem dyskursom anglosaskim znane jest zarówno prawo petycji, jak i prawo do petycji, przy czym w zasadzie odnoszą się one do takich samych zestawów uprawnień i obowiązków, a różnice dotyczą kwestii lokalnych, związanych z nawykami nazewniczymi w różnych państwach. Trzeba jeszcze dodać, że w języku angielskim, podobnie jak w łacinie, z której słowo *petition* się wywodzi, odnosi się ono do pewnej czynności – oznacza tyle co „proszenie”, „wnioskowanie”. Czyli *right of petition* i *right to petition* można tłumaczyć jako prawo do proszenia, wnioskowania itp. W języku polskim słowo „petycja” odnosi się w zasadzie wyłącznie do pewnego dokumentu (nie oznacza czynności proszenia czy wnioskowania. Jak pisze D.M. Korzeniowska, „petycja jest środkiem, za pomocą którego jednostka (w przypadku petycji indywidualnej) lub grupa osób (w przypadku petycji zbiorowej) zwracają się do władz w celu uzyskania od nich stosownych działań, pożądaných z punktu widzenia zwracającego się do nich podmiotu, niezależnie od tego, czy ma on na względzie interes własny, czy interes ogółu. Z literatury przedmiotu wynika, że petycja jest formalnym dokumentem pisanym, który może zawierać elementy krytyki przedstawionych w nim zjawisk”⁸. Petycję trzeba zatem złożyć bądź wnieść do określonego adresata. Jeśli więc wziąć pod uwagę semantykę i właściwości języka polskiego, to *right of petition* czy *right to petition* będzie tożsame z „prawem do wnoszenia (składania) petycji”. Ten

⁶ C. Stephenson, F. Marcham, *Sources of English Constitutional History*, London 1937, s. 125.

⁷ J. Kilman, G. Costello (red.), *Analysis and Interpretation of the Constitution*, 2002, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-2002/pdf/GPO-CONAN-2002-9-2.pdf> [dostęp 6.05.2015].

⁸ D.M. Korzeniowska, *Wstęp*, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach UE i Rosji*, Opracowania Tematyczne Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu OT-548, wrzesień 2008, s. 3.

ostatni związek wyrazowy, jak się wydaje, najlepiej współgra z tradycyjnym dla kontynentalnego prawoznawstwa zafiksowaniem na tekście, gdyż powtarza w zasadzie słowa użyte przez prawodawcę. „Prawo petycji” to raczej import, którego popularność wynika z prawnoporównawczych nawyków dogmatyki prawa konstytucyjnego. Konstytucjonalności, podobnie zresztą jak przedstawiciele innych dogmatyk, którzy starają się zachować „terminologiczną” łączność z zagranicznymi kolegami, zwykli traktować pewne lokalne instytucje jako odpowiedniki instytucji funkcjonujących w innych porządkach prawnych. Czasem takie pojmowanie instytucji jest uzasadnione jej ewidentną proveniencją. Instytucja może być bowiem tzw. przeszczepem prawnym, czyli *legal transplant*. Pojęcie to wylansowane w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku przez szkockiego komparatystę A. Watsona⁹ robi dzisiaj sporą karierę. Oznacza ono przeniesienie jakiejś instytucji prawnej z jednego porządku prawnego do innego przez skopiowanie bez zmian albo z niewielkimi tylko zmianami treści regulacji prawnych dotyczących danej instytucji. Na gruncie polskim takich przeszczepów prawnych było sporo, co wynika z naszej burzliwej historii a także, zdaniem wielu, z syndromu postkolonialnego polskich elit, który mocno ujawnił się w ubiegłym wieku dwukrotnie, raz po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., a drugi raz po roku 1989. Głównym objawem tego syndromu ma być spowodowana traumą po zrzuconym jarzmie kolonizacji zwiększona skłonność do importu obcych rozwiązań prawnych, politycznych czy społecznych, zwłaszcza z systemów prawnych państw uważanych w nowych warunkach za przyjaciół¹⁰. Import taki często jest dość mechaniczny i nie towarzyszy mu pogłębiona analiza sytuacji lokalnej oraz zalet dotychczasowych rozwiązań narzuconych przez kolonizatorów, które zostają odrzucone z przyczyn ideologicznych ze względu na wymogi historycznej sprawiedliwości¹¹. Oczywiście odpowiedź na pytanie, o to, czy i w jakim stopniu polskie prawo wynikające z art. 63 Konstytucji jest inkarnacją instytucji zachodnich, jest skomplikowana, a jej udzielenie nie jest ani możliwe, ani celowe w tym miejscu opracowania. Jest jednak faktem, że nasza instytucja jest porównywana z instytucjami obcymi, które są identyfikowane jako przejaw *right of petition*.

⁹ A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens (Georgia) 1993, s. 21 i n.

¹⁰ E.M. Thompson, *W kolejce po aprobatę. Kolonialna mentalność polskich elit*, „Europa” 2007, nr 38 (180), M. Nowicka, *Rzeczpospolita postkolonialna*, „Wiedza i Życie” 2007, nr 9, a nieco odmiennie: S. Bill, *W poszukiwaniu autentyczności: kultura polska i natura teorii postkolonialnej*, „Praktyka Teoretyczna” 2014, nr 1(11), http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr11_2014_Socjologia_literatury/05_Bill.pdf, [dostęp 5.05.2015]; B. Bakula, *Polska i kolonialna przeszłość dzisiaj*, „Nowa Krytyka” 2012, nr 26/27, L. Koczanowicz, *My skolonizowani? Wschodnioeuropejskie doświadczenie i teoria postkolonialna*, „Nowa Krytyka” 2012, nr 26/27.

¹¹ Por. N. Kritz (red.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Washington 1995, *passim*.

3. Warunki zasadności rozróżnienia

Argumentacja, że „prawo petycji” i „prawo do składania petycji” to jednak coś innego, wymaga zgodnie z regułami polskich dyskursów dogmatycznoprawnych sięgnięcia do logiki nazw. Logika ta jest mocno oparta na tezie o korespondencji, czyli tezie, że między nazwami a elementami rzeczywistości (desygnatami) istnieją stabilne więzy odpowiedniości. Oczywiście, wyróżnia się różne presupozycje. Przykładowo nazwa „petycja” może dotyczyć konkretnej petycji, petycji w ogólności, bądź też samego słowa składającego się z liter. Za każdym razem jednak zakładana jest stałość relacji między „znaczącym” a „znaczonym”. W przypadku omawianych rozróżnień najważniejsze jest założenie tej relacji w kontekście „prawa petycji” i „prawa do składania petycji” jako nazw odnoszących się do pewnego ogólnego kręgu desygnatów. Załóżmy zatem, że nazwy „prawo petycji” i „prawo do składania petycji” jako nazwy generalne mają stabilne relacje z określonymi desygnatami. Wtedy rozróżnienie między nimi byłoby sensowne, jeżeli kręgi tych desygnatów (zakresy nazw) byłyby różne (w grę wchodzi tutaj nie tylko rozłączność zakresów, ale także relacja nadrzędności/podrzędności, czy krzyżowania się). Tak byłoby np. w przypadku założenia, że „prawo petycji” to nazwa pewnej instytucji obejmującej swym zakresem szereg innych praw (jak w przypadku *right of* bądź *to petition*), a „prawo do wniesienia petycji” to tylko jedno z praw składających się na „prawo petycji”. Wydaje się jednak, że na gruncie polskiego prawa takie rozróżnienie nie jest sensowne. Jeśli bowiem uznać, że prawo do składania petycji jest normatywnym składnikiem prawa petycji jako prawa wnoszenia czy też prawa żądania określonych działań od władzy, to trzeba by to ostatnie pojmować bardzo szeroko i uznać, podobnie jak to czyni doktryna amerykańska, że obejmuje ono obok prawa do składania petycji także prawo do sądu wyrażone m.in. w art. 45 Konstytucji, kompetencję do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79), prawną możliwość zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208), możliwość wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą czy uprawnienia do zwracania się z prośbami o interwencję do posłów i senatorów i oczywiście kompetencje do składania skarg i wniosków w trybie przewidzianym w k.p.a. Doktryna polska nie rozumie jednak prawa petycji tak szeroko¹². Na ogół bywa ono postrzegane jako zestaw kompetencji wynikających z art. 63 Konstytucji, art. 221 k.p.a. (w dotychczasowym brzmieniu) oraz ewentualnie innych norm związanych z wykonywaniem tych kompetencji. Można oczywiście argumentacyjnie bronić rozróżnienia na „prawo petycji” i „prawo do wystąpienia z petycją” także

¹² R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [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. 24.

przy takim zawężeniu. Wtedy należałoby dowodzić, że „prawo petycji” obejmuje wszelkie kompetencje wynikające z art. 63, a wśród nich kompetencje do składania petycji, skarg i wniosków. Takiej argumentacji zdają się sprzyjać analogie z prawem unijnym. Od wejścia w życie traktatu z Maastricht z obywatelstwem UE powiązane jest prawo petycji do Parlamentu Europejskiego. Każdy obywatel Unii Europejskiej, może indywidualnie lub łącznie z innymi osobami złożyć petycję do Parlamentu Europejskiego w sprawie, która wchodzi w zakres działalności Unii Europejskiej oraz dotyczy bezpośrednio tej osoby lub osób. Jak można przeczytać na oficjalnej stronie internetowej Parlamentu, petycja może mieć formę skargi lub wniosku i może dotyczyć spraw leżących w interesie publicznym lub prywatnym. Może ona zawierać indywidualny wniosek, skargę lub komentarz dotyczący stosowania wspólnotowego prawa lub też wezwanie Parlamentu Europejskiego do przyjęcia stanowiska w danej sprawie. Petycje te umożliwiają Parlamentowi Europejskiemu zwrócenie uwagi na wszelkie przypadki naruszenia praw obywateli Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, władze lokalne lub instytucję¹³. Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego obejmuje zatem swoim zakresem kompetencje do składania skarg i wniosków.

Gdy idzie jednak o prawo polskie, to przyjęciu analogicznej konstrukcji nie sprzyjają rozpowszechnione reguły interpretacji przepisów prawa. Oczywiście, dyrektywy wykładni nie pochodzą od prawodawcy, są wytworem nauki prawa, ale są na ogół postrzegane przez podmioty stosujące prawo jak normatywy o statusie analogicznym do norm prawnych. Jak wiadomo, teoretycy wykładni językowej widzą wśród jej dyrektyw zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej. Polegają one na tym, że tym samym zwrotom przynajmniej w obrębie jednego aktu normatywnego nie można przyznawać różnych znaczeń, a różnym zwrotom nie można przyznawać tego samego znaczenia. Innymi słowy, jeżeli przyjmie się, że termin „x” użyty w danym akcie prawnym odwołuje się do stanu rzeczy „s”, to trzeba przyjąć, że terminy inne niż „x” nie obejmują stanu rzeczy „s”, chyba że są wynikiem abstrahowania „x”. Art. 63 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi 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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Ustawodawca użył terminów „petycje”, „wnioski” i „skargi”. Reguły wykładni wynikające z zakazu wykładni homonimicznej i synonimicznej nakazują przyjąć, że „petycje”, „wnioski” i „skargi” odnoszą się do rozłącznych stanów rzeczy. Przepisy k.p.a. częściowo przynajmniej definiują wnioski, wskazując, że przedmiot wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/20150201PVL00037/Petycje> [dostęp 5.06.2015].

pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności; definiują także skargi: „przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw¹⁴”. Petycje zatem musiałyby się odnosić do innych kwestii niż skargi i wnioski. Sięgnięcie po argumenty z wykładni funkcjonalnej, a dokładniej mówiąc do argumentu z woli historycznego prawodawcy, czyli do dokumentów z prac przygotowawczych do uchwalenia Konstytucji, skłania do konstatacji, iż projektodawcy widzieli w petycjach przede wszystkim narzędzie zbiorowego wywierania wpływu na działalność organów władzy. Można zatem przekonująco dla dogmatyków prawa, respektujących wypracowane przez teorię reguły wykładni, stwierdzić, że terminy „petycje”, „skargi” i „wnioski” powinny być odczytywane jako równorzędne nazwy o rozłącznych zakresach. Trudno znaleźć przekonujące podstawy do przyjęcia, że art. 63 Konstytucji wyraża jakieś generalne „prawo petycji”, które obejmuje m.in. prawo do składania petycji, skarg oraz wniosków. W prawie polskim kompetencje do składania skarg i wniosków mają długą tradycję i łatwiej znaleźć argumenty zaprzeczające tezie, iż są one wyrazem „prawa petycji” niż argumenty na poparcie takiej tezy. Jak słusznie zauważa J. Lang, kodeks postępowania administracyjnego od początku, tj. od 1960 r., poświęca składaniu skarg i wniosków sporo miejsca, traktując je jako instytucje w znacznej mierze autonomiczne. „W rozumieniu kodeksu wnioski pełnią rolę nosiciela i kwalifikatora dla spraw kierowanych przez określone podmioty do organów wskazanych w kodeksie, w tym przede wszystkim do organów administracji publicznej, oraz mają stwarzać rękojmię ich urzeczywistnienia, gdy jest to możliwe i celowe. Skarga jest zaś zarzutem i żądaniem podjęcia przez organy władzy publicznej (w tym organów administracji publicznej) odpowiednich działań. Genezy takich wniosków i skarg należy upatrywać przede wszystkim w różnych przepisach wydanych po wojnie, w tym w Deklaracji Sejmu Ustawodawczego z 1947 roku w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich¹⁵. Lang pisze wprost o prawie skargi i prawie wniosków: „W latach 1952–1976 prawo skargi miało swoją podstawę w art. 73 Konstytucji z 1952 roku, który brzmiał: «1. Obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. 2. Skargi i zażalenia winny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewleknięcia lub przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności». Od 1976 roku podstawowym źródłem prawa wniosków i skarg były przepisy zawarte w art. 9 i 86

¹⁴ Art. 227 k.p.a.

¹⁵ J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” 2003, nr XLII, s. 114.

Konstytucji. Według art. 9 wszystkie organy władzy i administracji państwowej obowiązane były: [...] 2) uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw. Przepis zawarty w punkcie 2 miał swój rodowód w uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 roku w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej, a także ustawie z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Ówczesna Konstytucja traktowała wyróżnione «wnioski, zażalenia i życzenia» obywateli jako jeden z warunków urzeczywistnienia zasady współdziałania organów władzy i administracji państwowej ze społeczeństwem przy wykonywaniu swoich zadań. Równocześnie wprost nakładała na te organy obowiązek uważnego rozpatrywania wymienionych wystąpień obywateli oraz uwzględniania w myśl obowiązujących ustaw tych, które są słuszne¹⁶. Idąc tą drogą, można twierdzić, iż w polskim porządku prawnym mamy utrwalone prawo skargi i prawo wniosku, do których dołączyło prawo petycji. Dziś wszystkie te prawa wyraża na poziomie konstytucyjnym art. 63. Prawo petycji trudno zatem uznać za pojęcie *meta* wobec prawa skargi czy prawa wniosku, jeżeli, oczywiście, ktoś zechce odwołać się do takich nazw. Można jeszcze bronić pojęciowej różnicy przez przyjęcie założenia, że „prawo petycji” (odrębne od „prawa skargi”, czy „prawa wniosku”) różni się od „prawa do składania petycji” tym, że to ostatnie jest nazwą dla kompetencji do skutecznego wniesienia do określonego organu pisma o pewnej formie i treści, zaś to pierwsze obejmuje różne uprawnienia, obowiązki i kompetencje związane choćby z rozpatrzeniem petycji i innymi reakcjami na złożenie petycji. Wydaje się jednak, że takie rozróżnienie nie byłoby przekonujące dla większości dogmatyków, gdyż jego użyteczność w rozwiązywaniu problemów kreowanych przez dyskurs konstytucyjny jest co najwyżej znikoma.

4. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, iż trudno jest znaleźć argumenty na rzecz tezy o różnicy między „prawem petycji” a „prawem do składania petycji”. Pierwszy z terminów jest, jak się wydaje, kalką angielskiego terminu *right of petition*. Prawo petycji opracowane doktrynalnie w literaturze anglosaskiej uchodzi za pierwowzór rozwiązań przyjętych w innych państwach. Uważa się, że prawo do składania petycji, o którym mowa w art. 63 Konstytucji, jest po prostu polską wersją *right of petition*. W anglosaskich dyskursach prawniczych prawo petycji ujmowane jest bardzo szeroko (obejmuje wszelkie kompetencje do kierowania żądań pod adresem organów władzy, w tym prawo do sądu). Na gruncie polskim brak jest podstaw do tak szerokiego

¹⁶ *Ibidem*, s. 115.

ujęcia. Nie jest także uzasadnione na gruncie reguł wykładni ujmowanie prawa do składania petycji, skarg i wniosków jako elementów generalnego „prawa petycji”, jak to się czyni w prawie UE w odniesieniu do petycji kierowanych do Parlamentu Europejskiego. Zdecydowanie łatwiej jest znaleźć argumenty na rzecz tezy, że art. 63 wyraża niejako na jednym poziomie „prawo petycji”, „prawo skarg” i „prawo wniosków”, czy też „prawo do składania petycji”, „prawo do składania skarg” i „prawo do składania wniosków”. Różnice między „prawem petycji” a „prawem do składania petycji” można ujmować jedynie w ten sposób, że pierwsze obejmuje wiązkę uprawnień, obowiązków i kompetencji związanych z wniesieniem petycji, czyli pewną instytucję, drugie zaś stanowi nazwę dla kompetencji do wniesienia do określonych władz pisma o określonej formie i treści. Jednakże użyteczność takiego rozróżnienia z punktu widzenia potrzeb dogmatyki prawa konstytucyjnego jest niewątpliwie bardzo mała.

