

Petycja jako instrument kontroli społecznej

1. Uwagi wstępne

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że „wniesienie petycji, wniosku czy skargi otwiera postępowanie, którego trybu Konstytucja nie reguluje, uznając słusznie, że nie są to materie konstytucyjne. Tryb ich rozpatrywania określa więc ustawa”¹. Ustawy te to: Kodeks postępowania administracyjnego (dział VIII skargi i wnioski) oraz ustawa o petycjach. Art. 221 § 1 k.p.a. stanowi, że 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 działu VIII k.p.a.

Można nadmienić, że już konstytucja marcowa w art. 107 przyznawała obywatelom działającym pojedynczo lub zbiorowo prawo wnoszenia petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych. Później Konstytucja z 1952 r. w art. 86 kreowała możliwość zwrócenia się do wszystkich organów państwa, ale tylko ze skargami i zażaleniami (ust. 2). Odwołania, skargi i zażalenia powinny być rozpatrywane zarówno szybko, jak i sprawiedliwie. Osoby winne przewlekania albo przejawiające bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli, zgodnie z ust. 3 miały być pociągnięte do odpowiedzialności. Przepis art. 86 obowiązywał do 16 października 1997 r., kiedy to mocą art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym², utracił moc obowiązywania.

W porównaniu z uchylonym art. 86 konstytucji z 1952 r. art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zawiera trzy nowe rozwiązania. Jak wskazuje Z. Janowicz: po pierwsze – Konstytucja RP wyodrębnia znane już wcześniej w prawie zachodnioeuropejskim „prawo petycji”;³ po drugie – wnoszenie petycji, wniosków i skarg

¹ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, wyd. IV, <https://borg.wolterskluwer.pl> [dostęp 2014.06.30].

² Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.

w interesie innej osoby wymaga uzyskania jej zgody; po trzecie – wnoszenie petycji, wniosków i skarg do „organizacji i instytucji społecznych” związane być musi z wykonywanymi przez te podmioty zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej³. Można zauważyć, że Konstytucja określa prawo petycji, wniosku i skargi, „[...] dokładniej przejmując z kodeksu postępowania administracyjnego niektóre rozwiązania i zmieniając inne. [...] W porównaniu do poprzedniej Konstytucji rzuca się jednak w oczy brak takich pojęć jak «uwzględnienie» czy «załatwienie» (por. art. 9 oraz 86 Konstytucji w brzmieniu z 1976 r.) do pewnego stopnia jest to osłabienie prawnego waloru petycji, wniosków i skarg [...]”⁴.

2. Charakter prawa petycji jako narzędzia kontroli społecznej

Przyjmując, że petycja jest pojęciem szerokim zakresowo, nadrzędnym względem skargi i wniosku, należy stwierdzić, że funkcjonuje ona jako instrument kontroli społecznej.

Należy się zgodzić z B. Banaszakiem, że jako petycję można traktować pismo każdego rodzaju skierowane do władz publicznych bez względu na jego treść merytoryczną. Zważyć wypada na cenne spostrzeżenie, że petycja jest „ogólną nazwą środków, za których pomocą jednostka lub grupa osób zwraca się do organów władzy, przekazując im pewne informacje z zamiarem spowodowania podjęcia przez te organy działań pożądanых z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do nich”⁵. Dodatkowo zaznacza on, że w treści petycji zawierać się mogą „elementy krytyki omawianych zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań pożądanых z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do niego lub działań leżących w interesie osób trzecich lub w interesie społecznym. Petycja może także zawierać pytanie skierowane do organu władzy publicznej”⁶.

W podobnym tonie wypowiada się R. Piotrowski, który twierdzi, że „jeżeli uznamy prawo petycji za tożsame z prawem zwracania się do władz, odzwierciedlającym podmiotowość jednostki w państwie, to należy stwierdzić, że ustawa zasadnicza stwarza wiele możliwości wykonywania owego prawa”⁷. Z kolei M. Wierzbowski

³ Z. Janowicz, *Komentarz do art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, <http://1ponline.lexpolonica.pl> [dostęp 2014.06.30].

⁴ J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*” 2003, XLII, s. 117.

⁵ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7.

⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

⁷ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanых kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2008, s. 24.

formuluje prawo petycji jako prawo „obywateli do zwracania się do władzy z prośbami i skargami”⁸.

Petycja może być też rozumiana jako instytucja prawna „odrębna od wniosków, skarg i innych form obywatelskiej aktywności”⁹. Konstytucja RP przyjmuje właśnie takie rozumienie petycji. Przyjęcie innej koncepcji petycji w Konstytucji mogłoby spowodować rozbieżność w racjonalności działań ustawodawcy. Skutek tego widać w art. 63 Konstytucji, który rozróżnia trzy środki ochrony, o różnych nazwach. Takie rozumienie przyjmuje B. Banaszak, wskazując, że „petycja występuje wprawdzie w prawie międzynarodowym, ale ustawa zasadnicza z pewnością nie odnosi się do tej instytucji na płaszczyźnie prawno-międzynarodowej. Z zasady racjonalnego ustawodawcy wynika, że celowo użył w prawie wewnętrznym nazwy «petycja», aby umożliwić każdemu wystąpienie do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej za pomocą środka, który nie jest ani skargą, ani wnioskiem w rozumieniu dotychczasowym”¹⁰.

Jedną z szerzej dyskutowanych kwestii podczas prac Komisji Konstytucyjnej odnoszącej się do petycji była kwestia dopuszczalności składania petycji, a dokładniej podmiotu, który może złożyć petycję. Przeważały głosy, że prawa do petycji nie należy łączyć z obywatelstwem. Zapewnić to miało dostępność prawa do petycji jak najszerszemu kręgowi podmiotów. Tym samym przeważało stanowisko, że prawo to powinno przysługiwać „każdemu”, niezależnie od przynależności państwowej. Już samo brzmienie słowa „każdy” sugeruje, że krąg uprawnionych podmiotów jest szeroki, co wiązało się ze wskazaniem, że prawo to nie przysługuje wyłącznie obywatelom, ale jednostce czy też grupie osób.

Kwestią sporną była zgoda osoby, w imieniu której występowano z petycją. Argumentowano, że należy uszanować wolę wyrażoną wprost lub dorozumianą¹¹. „Występując w imieniu dziecka poczętego [...] wola musi być dorozumiana, jeżeli występujemy w jego obronie. Występując w imieniu osoby posiadającej pełną zdolność do czynności prawnych, należy przyjąć dorozumienie tej woli i następnie sprawdzić ją, pytając samego zainteresowanego; jest to obowiązkiem organu władzy państwowej”¹².

Przeciwnicy występowania z petycjami w interesie osoby trzeciej, wyłącznie za zgodą tej osoby, twierdzili, że takie ograniczenie jest nie tylko zbędne, ale także szkodliwe ze społecznego punktu widzenia. Powoduje to zmianę charakteru petycji z ogólnie

⁸ *Postępowanie administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2005, s. 244.

⁹ A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 10.

¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*

¹¹ Stanowisku temu sprzeciwili się J. Orzechowski (SLD) oraz P. Andrzejewski (NSZZ „S”).

¹² Biuletyn KKZN 1995, nr XVIII, s. 21.

dostępnej formy działania na skargę powszechną. Ograniczenie to zabrania występowania w interesie osób, które nie mogą wyrazić w prawnie skuteczny sposób zgody, a także występowania w interesie ogólnym, co pozbawia petycję charakteru prawa politycznego.

Z kolei zdaniem eksperta Komisji Konstytucyjnej K. Działochy, wymóg składania petycji w interesie innej osoby za jej zgodą ogranicza prawo petycji. Regulacja taka byłaby w sprzeczności z jedyną z przesłanek przywrócenia petycji, a mianowicie ze wzmocnieniem praw jednostek i zapewnieniem skutecznej kontroli społecznej. Natomiast przeciwnicy zastosowania zgody osoby zainteresowanej twierdzili, że głównie chodzi o to, by istniała możliwość ochrony pewnych wartości, ponieważ brak zgody osoby zainteresowanej może nawet prowadzić do nadużyć¹³.

Prawo petycji uregulowane w art. 63 Konstytucji z 1997 r. jest publicznym prawem podmiotowym, które należy zaliczyć do kategorii praw politycznych. Znaczenie tego prawa podkreśla okoliczność, że nie może ono zostać ograniczone ani na czas stanu wojennego i wyjątkowego (art. 233 ust. 1 Konstytucji), ani na czas klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3 Konstytucji). Odesłanie do ustawy, jedynie celem stworzenia regulacji procedury rozpatrywania petycji, powoduje, że wyłączona jest możliwość regulowania na tej drodze podmiotowego i przedmiotowego zakresu samego prawa petycji jako uprawnienia przysługującego „każdemu”, poza ograniczeniami tego prawa na ogólnych zasadach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto podmiotom korzystającym z prawa petycji służy ochrona konstytucyjna gwarantowana w związku z przynależną każdemu wolnością wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1).

3. Podsumowanie

Kontrola społeczna, mimo różnorodnych form, najczęściej występuje w dwóch kategoriach: kontroli niezorganizowanej oraz kontroli zorganizowanej. Kontrola niezorganizowana jest wtedy, gdy podmiotem kontrolującym jest obywatel lub niezorganizowany zespół obywateli (np. spotkanie wyborców z radnym na zebraniu dzielnicowym); do tej kategorii zaliczyć można również prawo petycji oraz składanie skarg i wniosków na podstawie przepisów k.p.a. przez osoby fizyczne i prawne. Kontrola zorganizowana natomiast to takie sytuacje, gdzie podmiotem kontrolującym są np. organizacje społeczne, rady gmin czy określone prawem grupy obywateli. Brak systemowego uregulowania kontroli społecznej powoduje, że jest ona niezorganizowana oraz przyjmuje różne formy. Jedną z nich jest opinia publiczna.

¹³ *Ibidem.*

Tylko instytucja skarg i wniosków uregulowana jest kompleksowo. Konstytucja w art. 63 wskazuje podstawowe formy kontroli niezorganizowanej, a są nimi: prawo składania petycji 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; prawo składania 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. Te formy kontroli publicznej według Konstytucji winny znaleźć rozwinięcie w ustawie.

Wskazać wypada na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 marca 2010 r., który stwierdził, że „istotnym jest w tym miejscu wskazać, że postępowanie skargowo-wnioskowe przewidziane w ww. przepisach k.p.a. stanowi instrument społecznej kontroli administracji, będąc zarazem realizacją przyznanego każdemu prawa składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych (art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Postępowanie to ma charakter odrębny od postępowania administracyjnego, a do czynności podejmowanych w postępowaniu skargowo-wnioskowym nie stosuje się przepisów działu II Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ w odróżnieniu od postępowania administracyjnego postępowanie skargowo-wnioskowe nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, ale czynnością materialno-techniczną, tzn. zawiadomieniem o załatwieniu sprawy (art. 238 § 1 k.p.a.), które nie zostało zaliczone przez ustawodawcę do aktów i czynności podlegających kontroli sądów administracyjnych”¹⁴.

Brak regulacji w tym zakresie spowodował niewątpliwie, że znaczna liczba petycji czy skarg nie była merytorycznie rozstrzygana, zdarzało się jedynie zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy. Zjawisko to spowodowało osłabienie funkcji praktycznych petycji, skarg i wniosków jako uniwersalnych mechanizmów kontroli społecznej. Mimo że prawodawca przywiązał szczególną wagę do tych instytucji, to jednak brak jest odpowiednich regulacji prawnych oraz rozwiązań praktycznych. Korzystne wydawałoby się wzmocnienie obowiązywania prawa na tym obszarze. Zmian wymagają regulacje, które niekoniecznie sprzyjają wnoszeniu petycji, a także ujednoczenie procedury postępowania, poprawienie systemu odpowiedzialności oraz zastosowanie mechanizmów samoregulujących.

¹⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 marca 2010 r., II SAB/OI 17/10, Lex nr 1686621.

Instytucja petycji przyjęta na gruncie ustawy z 11 lipca 2014 r. powinna zostać potraktowana jako ważny składnik tego, co aktualnie uważa się za demokrację partycypacyjną¹⁵. Petycja może w pewniej mierze zastąpić inicjatywę uchwałodawczą obywateli w ramach samorządu terytorialnego. W przypadkach, gdzie inicjatywa taka występuje, petycja może zostać potraktowana jako jej uzupełnienie. Z uwagi na konstytucyjną zasadę pomocniczości należy zaznaczyć, że samorządowi terytorialnemu przysługuje istotna część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Gmina zaś jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego posiada domniemanie do wykonywania zadań, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji)¹⁶.

Wspomnieć można, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego, możliwość wprowadzenia do statutów samorządów terytorialnych postanowień, które normowałyby korzystanie przez mieszkańców jednostki danego samorządu terytorialnego z prawa inicjatywy uchwałodawczej skutecznego względem właściwych organów samorządu terytorialnego, bywa prawnie kwestionowana, chociaż coraz rzadziej podważają ją sądy administracyjne¹⁷. Jednak o inicjatywie uchwałodawczej decydują statuty jednostek samorządu terytorialnego, które w większości ich nie przewidują. Tym samym prawo petycji może – mimo że jedynie w pewnym tylko stopniu, z uwagi na odrębny charakter proceduralny – zastąpić sformalizowaną obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. W szczególności w przypadkach, w których nie jest ona w ogóle przewidziana. Tym samym powinien nastąpić wzrost korzystania z prawa petycji, w pewnym sensie jako formy zastępczej wobec inicjatywy obywatelskiej, w przypadkach, w których nie przewiduje jej statut.

Można sugerować, żeby ustawodawca – regulując w ustawie instytucję petycji – miał na uwadze doniosłość prawa petycji, a także wpłynął na jego powszechność. Bez wątpienia istotnym atutem osobnej regulacji prawa petycji powinny być – w szczególności względem obywatelskiego charakteru prawa składania petycji oraz wobec szerokiego kręgu podmiotów uprawnionych do realizacji tego prawa – klarowność, nieskomplikowanie, a przede wszystkim kompleksowość.

¹⁵ Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 63 i n. Por. także P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.

¹⁶ Por. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.

¹⁷ H. Izdebski, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r.*, II SA/Ol 196/13, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.