

Petycje a skargi i wnioski

1. Uwagi wstępne

Petycja stanowi środek prawny, za pomocą którego jednostka aktywizuje organy państwa do określonego działania. Ma na celu nie tylko zwrócenie ich uwagi na zaistniałe problemy czy też zaznajomienie z nastrojami i opiniami społecznymi, co może odegrać niebagatelną rolę w procesie legislacyjnym lub orzeczniczym, ale również zmobilizowanie jednostki do czynnego udziału w życiu politycznym oraz społecznym. Stanowi swoisty fundament społeczeństwa obywatelskiego. Bez wątpienia aktywność jednostki wpływa na jakość działania organów władzy publicznej wszystkich szczebli, w tym standardy tworzonego przez nie prawa. Stanowi bowiem jeszcze jeden „ośrodek opiniodawczy” oraz kontrolny, co też mobilizuje do poszukiwania takich rozwiązań, które zakładany – a nierzadko wręcz konieczny z punktu widzenia interesu jednostki, regionu, a nawet państwa – cel pozwolą osiągnąć w sposób zgodny z oczekiwaniami społeczności.

Instytucja petycji, będąc środkiem mającym na celu zwrócenie uwagi władzy na określone problemy, a zatem też kształtującym relację między państwem a jednostką, swoje zakorzenienie w historii znajduje w rozwoju parlamentaryzmu w Anglii. Ukształtował on w XIV w. *redress of grievances*, będący środkiem prawnym, za pomocą którego jednostka mogła się zwrócić do parlamentu w sposób zgodny z *common law*. Oprócz nich ukształtowały się również *private petitions*, które miały na celu inicjowanie działalności prawotwórczej parlamentu. Nie było też przeszkód, aby składać petycje do króla. Ostatecznie prawo petycji do króla jako wolny od represji środek zostało zagwarantowane w Bill of Rights z 1689¹. Równoległe z ograniczaniem władzy królewskiej i kształtowaniem środków ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym petycje do władcy traciły na znaczeniu, a zwiększała się rola petycji składanych do parlamentu. Jednak wraz z rozwojem partii politycznych i demokratyzacją prawa wyborczego i te z czasem były deprecjonowane².

Rzadsze sięganie po petycje nie zmarginalizowało jej roli jako środka zapewniającego dostęp do władzy publicznej i kreującego uprawnienie do formułowania uwag kry-

¹ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 8–9.

² *Ibidem*, s. 9.

tycznych. Instytucja petycji pojawia się bowiem w pierwszych tekstach konstytucji z XVIII i XIX w. Przewidziana została w pierwszej poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej jako prawo ludu do występowania o naprawę krzywd oraz określona w ustawach zasadniczych Francji z roku 1791, 1793, 1799. Znalazła także swoje miejsce w konstytucjach państw powstałych po rozpadzie – w wyniku Wielkiej Wojny – trzech monarchii (np. czechosłowackiej z 1920 r., niemieckiej z 1919 r., estońskiej z 1920 r., polskiej z 1921 r., litewskiej z 1922 r., rumuńskiej z 1923 r.) oraz współcześnie obowiązujących konstytucjach³. Na gruncie europejskim wspomnieć tu należy chociażby o konstytucji Austrii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Francji, Niemiec, Grecji, Węgier, Włoch, Litwy, Luksemburga, Holandii, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Hiszpanii, Chorwacji, Serbii, Albanii, Łotwy, Ukrainy, Szwajcarii⁴. Swoistym z kolei wyjątkiem od regulacji prawa petycji w ustawie zasadniczej pozostaje Finlandia, która to niniejsze uprawnienie uregulowała w art. 28 ustawy o samorządzie lokalnym⁵.

Uprawnienie do wnoszenia petycji zostało także zagwarantowane w Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.⁶ oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁷

Ponadto prawo petycji zapewniono również w systemie ochrony praw Unii Europejskiej, a dokładniej w art. 44 Karty Praw Podstawowych⁸, który każdemu obywatelowi Unii i każdej osobie fizycznej lub prawnej, mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, przyznaje prawo petycji do Parlamentu Europejskiego. Uprawnienie to stanowi pozaprawny środek ochrony w prawie unijnym⁹ i przysługuje każdemu obywatelowi UE indywidualnie lub łącznie z innymi osobami w sprawach, które dotyczą bezpośrednio jego lub innych osób¹⁰. Warunkiem koniecznym petycji jest jednak to, aby dotyczyła ona osobiście podmiotu ją składającego¹¹. Wymóg ten należy także odnosić zarówno do stowarzyszeń, przedsiębiorców i organizacji,

³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2003, s. 1.

⁴ Szerzej na ten temat: A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 47–50.

⁵ *Ibidem*, s. 44–46.

⁶ Dz. U. z 1994 r., Nr 23, poz. 80.

⁷ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

⁸ Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1.

⁹ Szerzej: P. Marias, *The right to petition the European Parliament after Maastricht*, 19 ELRev. 1994.

¹⁰ Zgodnie z art. 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zm., dalej TFUE.

¹¹ T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 53; M. Zdanowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej z polskiej perspektywy*, [w:] E. Dynia, Cz.P. Kłak (red.), *Europejskie Standardy Ochrony Praw Człowieka a ustawodawstwo polskie*, Rzeszów 2005, s. 114–115; D. Chalmers, Ch. Hajdemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge University Press 2007, s. 314–315.

które posiadają siedzibę w jednym z państw członkowskich, jak też osób fizycznych i prawnych, które nie są ani obywatelami UE, ani też nie zamieszkują lub nie mają siedziby statutowej na terenie państwa członkowskiego¹². Przedmiotem petycji – mogącej przybrać formę skargi, wniosku lub komentarza¹³ – może być działanie instytucji UE oraz administracji państw członkowskich, o ile ma to związek z wykonywaniem prawa unijnego¹⁴. Mogą to być sprawy leżące zarówno w interesie publicznym, jak i prywatnym¹⁵. Zdaniem Radosława Kołatka, „wystąpienie z petycją powinno dotyczyć spraw objętych zakresem działania UE, które dotyczą obywateli bezpośrednio, takich jak: praw obywateli UE określonych w traktatach, ochrony środowiska naturalnego, ochrony konsumentów, swobodnego przepływu osób, towarów, usług oraz rynku wewnętrznego, zatrudnienia i polityki społecznej, innych problemów związanych z wprowadzeniem w życie prawa UE”¹⁶.

2. Znaczenie i charakter prawny petycji w polskim porządku prawnym

W polskim porządku prawnym prawo petycji potwierdzone zostało w art. 63 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁷. Stanowi on, 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”. Konstytucja nie definiuje jednak pojęcia petycji, ani nie określa relacji, w jakiej pozostaje ona wobec wniosków i skarg wymienionych w przywołanym przepisie. Wyjaśnienia tej problematyki próżno także szukać w przepisach działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸, w którym w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy o petycjach¹⁹, problematykę petycji

¹² R. Grzeszczak, *Komentarz do art. 227 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tom III*, Warszawa 2012, s. 108; A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 97–99.

¹³ M. Szwarc-Kuczer, *Komentarz do art. 44 KPP UE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1146.

¹⁴ K. Kowali-Bańczyk, *Komentarz do art. 24 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Tom I*, Warszawa 2012, s. 495; A. Łazowski, *op. cit.*, s. 103.

¹⁵ T. Jurczyk, *op. cit.*

¹⁶ R. Kołatek, *Pozasądowa ochrona praw podstawowych*, [w:] C. Mika, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 182–183.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej k.p.a.

¹⁹ T.j. z 6 września 2015 r.

ograniczono wyłącznie do wskazania w art. 221, iż zagwarantowane każdemu w Konstytucji RP prawo składania petycji, skarg i wniosków realizowane jest na zasadach określonych przepisami tegoż działu, a nadto że mogą one być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Kolejne przepisy tego działu konsekwentnie pomijają instytucję petycji, ograniczając się wyłącznie do regulacji problematyki skarg i wniosków. W rezultacie prawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego ani nie określił przedmiotu petycji, ani też nie doprecyzował, w jakim trybie mogą być składane i rozpatrywane, co też w literaturze przedmiotu skutkowało wypracowaniem stanowiska, wedle którego wniesienie oznaczonego jako petycja pisma wiązało się z obowiązkiem – w zależności od treści – jego odpowiedniej kwalifikacji jako skargi lub wniosku²⁰.

Chociaż takie ujęcie niewątpliwie zacierало różnicę między prośbą czy żądaniem zbiorowym a jednostkowym²¹ oraz pod względem przedmiotowym pokrywało się z zakresem skarg lub wniosków, to jednak rozwiązanie to uznano za dopuszczalne z punktu widzenia potrzeby ochrony interesów jednostek. Pogląd ten argumentowano tym, iż „prawidłowo skonstruowany system środków ochrony prawnej nie powinien dopuszczać istnienia środków niedoskonałych, czyli takich, których rozpatrzenie pozostawione jest woli organu, a występującemu z takim środkiem nie przysługują instrumenty prawne zamierzające do wymuszenia na organie zajęcia stanowiska w przedmiocie wniesionego środka”²².

Powyższe wyjaśnia po części powody, dla których na gruncie doktrynalnym pojęcie petycji nierzadko bywa traktowane tak samo jak skarga lub wniosek, a prawo petycji utożsamiane z prawem zwracania się do władz z prośbami i skargami, z tym zaznaczeniem, że petycje wnoszone są w sprawach dotyczących interesów jakiejś społeczności²³. Podkreśla się także, że to przede wszystkim zbiorowy charakter cechuje petycję²⁴, a z nie do końca jasnych powodów w projekcie Konstytucji zrezygnowano z dookreślenia petycji jako wystąpienia zbiorowego²⁵.

Pozostawiając na razie problematykę wzajemnej relacji petycji oraz skarg czy wniosków i podejmując próbę zdefiniowania pojęcia petycji w oderwaniu od jego konotacji wynikającej z brzmienia art. 221 k.p.a., a uwzględniając opisaną na wstępie genezę

²⁰ J. Borkowski, *Skargi i wnioski*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 829.

²¹ *Ibidem*.

²² R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1164.

²³ K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 221 k.p.a.*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 868.

²⁴ H. Knysiak-Molczyk, *Skarga w ramach nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów i komorników*, [w:] M. Romańska (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012.

²⁵ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 4.

oraz kształtowanie się prawa petycji w systemie władzy, należy podkreślić, że najkrócej prawo petycji można zdefiniować jako „najprostszy ze sformalizowanych sposobów komunikowania władzy poglądów społeczeństwa”²⁶. W tym ujęciu petycja stanowi jeden z instrumentów aktywności, za pomocą którego – uwrażliwiony i zatroskany o dobro wspólne – podmiot dąży do skorygowania uchybień w działalności aparatu państwa przez informowanie władzy o nastrojach społecznych²⁷. Joanna Juchniewicz oraz Marcin Kazmierczuk wręcz wprost wskazują, że petycja to najdostępniejsza forma „dialogu” między organami państwa a jednostkami ukierunkowana na zaspokojenie ich praw i interesów, która pozwala poznać opinie i oczekiwania społeczne²⁸. Traktowana jest również jako najbardziej powszechna i najłatwiej dostępna forma dochodzenia praw i obrony interesów²⁹ oraz wymieniana wśród środków, za pomocą których jednostka zwraca się do organów władzy z zamiarem podjęcia przez nie pożądanego z jej punktu widzenia działania³⁰. Paweł Kuczma istotę prawa petycji upatruje w możliwości wystąpienia do organów władzy publicznej „w tych wszystkich sytuacjach, w których prawo nie formułuje wprost czy pośrednio odpowiednich procedur dla dochodzenia swoich uprawnień”³¹. W literaturze można spotykać także definicję, która petycję określa jako skierowaną do urzędnika, ciała ustawodawczego lub sądu pisemną prośbę mającą za cel uzyskanie przychylności lub zadośćuczynienia jakiejś krzywdzie³².

Norbert Banaszak ujmuje petycję jako swoistą interwencję obywatela, a prawo do składania petycji wiąże z „prawem do interwencji obywatela lub grupy obywateli (może także osób prawnych i organizacji społecznych), dotyczących działania lub zaniechania organów państwa (szeroko rozumianych) lub organów międzynarodowych, opartym na regulacjach obligujących adresata petycji do gruntownego zbadania sprawy i wdrożenia określonych rozwiązań”³³. Z kolei Mariusz Jabłoński wskazuje, że petycja stanowi „uprawnienie jednostki, grupy jednostek lub innego podmiotu prawa do przekazania organom władzy publicznej pewnych informacji, które w założeniu mają wpłynąć na

²⁶ A. Ławniczak, *Komentarz do art. 63 Konstytucji*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 106.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ J. Juchniewicz, M. Kaźmierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2006, s. 178–179.

²⁹ W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] M. Chmaj [et al.] (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 149.

³⁰ H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4.

³¹ P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 507.

³² E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4, s. 31.

³³ N. Banaszak, *Problematyka petycji jako forma kontroli społecznej*, „Casus” 2003, nr 29, s. 14; podobnie N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. XLVII, s. 75–76.

podjęcie przez te organy następczych i pożądaných z punktu widzenia wnoszącego działań³⁴. Podobnie rzecz ujmuję Piotr Winczorek, który wyjaśnia, że petycję należy traktować jako prośbę do władz ukierunkowaną na skłonienie ich do zajęcia określonego stanowiska w sprawie lub podjęcia decyzji zgodnej z oczekiwaniami zainteresowanego³⁵. Wreszcie Bogusław Banaszak podaje, iż w doktrynie prawa publicznego pod ogólną nazwą petycji należy pojmować wszystkie środki, z których może skorzystać jednostka lub grupa osób, służące przekazaniu „organom władzy państwowej pewnych informacji z zamiarem spowodowania podjęcia przez te organy działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do nich”³⁶. Ujęcie to nawiązuje do łacińskiej etymologii niniejszego terminu, w której słowo *petitio* oznaczało prośbę lub żądanie³⁷, a także częściowo aktualnego słownikowego jego znaczenia. W języku polskim przez pojęcie petycji należy bowiem rozumieć „pismo skierowane do władz, zwykle w imieniu zbiorowości zawierające postulaty, prośby” lub „oficjalne pismo z jakąś prośbą lub żądaniem skierowane do jakiś władz i zwykle podpisane przez wiele osób”³⁸.

Nawiązując do wewnętrznej systematyki Konstytucji RP z 1997 r., można zauważyć, że zamieszczenie prawa petycji w podrozdziale zatytułowanym „Prawa i wolności polityczne” pozwala na konstatację, iż w ujęciu ustrojodawcy traktowane jest ono jako forma udziału jednostki w życiu publicznym. W konsekwencji powinno być więc rozpatrywane przede wszystkim w kategoriach uczestnictwa obywateli w sprawowaniu suwerenności, a nie środków ochrony wolności i praw jednostki³⁹. Należy je przy tym interpretować w duchu prowolnościowym, a z obowiązkiem powstrzymywania się przez państwo w ingerowanie w sferę jego wykonywania ściśle powiązany jest wymóg jego ochrony, który – w porównaniu z regulacją konstytucyjną – może zostać podwyższony w drodze ustawy zwykłej⁴⁰.

Wskazując na prawo petycji jako element partycypacji obywateli w działalności publicznej, Kazimierz Działocha podkreśla, że stanowi ono publiczne i samoistne prawo podmiotowe o charakterze roszczeniowym, które ma charakter gwarancyjny wobec innych praw i wolności obywatelskich i które wraz z prawem obywatelskiej inicjatywy

³⁴ M. Jabłoński, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg (art. 63)*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 442.

³⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 151.

³⁶ B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*

³⁷ A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*, s. 9.

³⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o petycjach, druk nr 2135, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2135> [dostęp 12.08.2015].

³⁹ M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 2(38), s. 28–29.

⁴⁰ E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „Ius Noum” 2008, nr 2, s. 2.

ustawodawczej oraz skargi konstytucyjnej miało zastąpić i wypełnić lukę zaistniałą na skutek odrzucenia w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego postulatu prawa do partycypacji obywateli w działalności publicznej⁴¹. Z kolei Ryszard Piotrowski wskazuje, iż w ustawie zasadniczej prawo petycji pozostaje w ścisłym związku ze wspomnianą we wstępie do Konstytucji RP zasadą dialogu społecznego, a jego unormowanie wśród praw politycznych wiąże je „z podmiotowością obywateli w demokratycznym państwie prawnym, która – w świetle ustawy zasadniczej – znajduje wyraz w prawie Narodu do bezpośredniego sprawowania władzy (art. 4 ust. 2 Konstytucji), a także w prawie do inicjowania projektów ustaw (art. 118 Konstytucji) oraz w prawie do udziału w referendum (art. 125 i 235 ust. 6 oraz art. 170 Konstytucji)”⁴².

Przywołane powyżej stanowiska doktryny wyjaśniające znaczenie terminu „petycja” oraz określające charakter konstytucyjnego prawa petycji, o którym mowa w art. 63 ustawy zasadniczej, pozwalają na skonstatowanie, że petycja stanowi wyraz udziału jednostki w życiu publicznym, sprowadzający się do przyznania jej uprawnienia do wystąpienia do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, które to wystąpienie ma stanowić asumpt do podjęcia postulowanych przez podmiot działań. Instytucji petycji nie można przy tym ograniczać wyłącznie do przekazywania władzy określonych informacji, ale zawsze trzeba łączyć z ukierunkowaniem takiego wystąpienia na osiągnięcie pożądanego celu. W rezultacie istotę petycji można sprowadzić do następujących trzech elementów: a) przejawu uczestnictwa w życiu publicznym, b) wystąpienia ukierunkowanego na osiągnięcie określonego celu, c) gwarancji braku represji. Niezasadne wydaje się konstruowanie pojęcia petycji wyłącznie na podstawie tego, że stanowi ona działanie zbiorowe. Obowiązujące przepisy Konstytucji RP nie wykluczają bowiem możliwości składania petycji indywidualnie i w jednostkowej sprawie⁴³, a sama geneza niniejszej instytucji nie traktowała petycji wyłącznie jako wystąpienia zbiorowego. Stąd zasadnie podkreśla Ewa Wójcicka, że „postulowane przez niektórych autorów rozwiązania zawężające petycję tylko do wystąpień zbiorowych są niepotrzebnym ograniczeniem prawa petycji, które – oparte na zasadzie powszechności – od wieków dawały każdej jednostce możliwość zwrócenia się do władzy i przedstawienia swojej sprawy”⁴⁴.

⁴¹ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 1–2.

⁴² R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz poświadczonych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 23–24.

⁴³ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 30–31.

⁴⁴ E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i poświadczane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010, s. 238.

Zaproponowane powyżej ujęcie wymaga właściwego ukształtowania petycji w porządku prawnym w aspekcie wyartykułowanych cech, co – jak dowodzi polska praktyka – nie jest rzeczą łatwą. Zasadnie przy tym podkreśla N. Banaszak, że „trudno jest skonstruować instytucję, której usytuowanie w systemie prawnym państwa czy organizacji międzynarodowej oraz sposób działania oparty na wypracowanych zasadach i kryteriach pozwoliłyby na możliwie najpełniejszą realizację obywatelskiego prawa”⁴⁵.

Odnosząc się do pierwszego wskazanego przez autorkę elementu konstruującego instytucję petycji, należy zauważyć, że skoro ma ona stanowić wyraz partycypacji jednostki w działalności publicznej, to powinna być ukształtowana w sposób szeroki, tzn. obejmujący wszystkie dziedziny aktywności państwa. Ponadto powinna być odformalizowana na tyle, aby nie ograniczać faktycznej możliwości wystąpienia, ale jednocześnie na tyle precyzyjnie określona, aby zapobiegać pieniactwu. W przeciwnym razie trudno mówić o efektywności tejże instytucji. Znamienne powinno być także stworzenie systemu gwarancji rozpoznania petycji. Istotny jest bowiem ustrój i charakter podmiotów odpowiedzialnych za załatwianie petycji, a także to, na podstawie jakich procedur działają, oraz czy istnieje system nadzorujący funkcjonowanie adresatów petycji w aspekcie ich rozpoznania⁴⁶. Prawidłowe ukształtowanie instytucji petycji w porządku prawnym bez wątpienia wpłynie na wzrost jej atrakcyjności oraz przyczyni się do wzmocnienia tej formy aktywności i kontroli społecznej. Ponadto – jak zauważa N. Banaszak – może przynieść „bardziej znaczący postęp na drodze do demokratyzacji i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego niż mnożenie instytucji sądowych”⁴⁷.

3. Problematyka wzajemnej relacji petycji oraz skarg i wniosków

Na tle ujętej wyżej definicji petycji oraz problematyki prawa petycji w systemie konstytucyjnym państwa nie sposób nie zastanowić się nad jej związkiem ze skargami oraz wnioskami, które także *expressis verbis* zostały wymienione w art. 63 ustawy zasadniczej. Bezspornie określenie tej relacji stanowiło i nadal stanowi nie lada wyzwanie dla doktryny, co, jak już wcześniej wskazano – wobec niedostatków legislacyjnych – prowadziło do kwalifikacji petycji albo jako wniosku, albo jako skargi. Ustalenie niniejszego związku nie jest również zadaniem prostym po przyjęciu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁴⁸, która określa zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w tych sprawach. W jej treści próżno bowiem szukać regulacji, które wprost określałyby relację między petycjami a skargami czy wnioskami. Normuje

⁴⁵ N. Banaszak, *Problematyka petycji...*, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 16.

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1195, dalej ustawa.

ona jedynie, że „przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji”⁴⁹.

Rozwijając niniejszą kwestię, należy wskazać, iż w piśmiennictwie można spotkać pogląd, który traktuje petycję jako oddzielną i różną od skarg i wniosków instytucję, przypisując pojęciu petycji odrębne niż skardze czy wnioskowi znaczenie. Zdaniem Moniki Florczak-Wątor, za takim rozumieniem niniejszego terminu mogłaby przemawiać interpretacja art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten, określając, które konstytucyjne wolności i prawa nie podlegają ograniczeniom w czasie stanu wojennego lub wyjątkowego, przywołuje art. 63 ustawy zasadniczej, ale zaraz po nim w nawiasie – wskazując na jego treść – poprzestaje na wymienieniu tylko słowa „petycje”. Zdaniem teźże autorki, przyjmując, że art. 233 ust. 1 ustawy zasadniczej celowo nie wspomina o skargach i wnioskach, można by dojść do konkluzji, że „prawo petycji jest silniej chronione niż prawo składania skarg i wniosków, a ponadto, że jest ono odrębne od tego ostatniego prawa i nie może być z nim utożsamiane”⁵⁰. Oprócz tego, w jej ocenie za ewentualnym przyjęciem stanowiska o swoistej „wyższości” petycji nad skargami oraz wnioskami i zupełnie innym jej „ciężarze gatunkowym” mogłoby przemawiać także to, iż petycje zostały wymienione jako pierwsze w art. 63 Konstytucji RP⁵¹.

Przywołany wyżej pogląd można jeszcze wzmocnić o taki argument, że w języku potocznym pojęcie petycji jest – jak podaje N. Banaszak – „bardziej dobitne w sferze werbalnej, ma charakter żądania o dużej dozie kategoryczności”⁵². Stanowiło to powód, dla którego w polskich realiach powojennych, mimo formalnego przywrócenia obowiązywania konstytucji marcowej z 1921 r., która w art. 107 statuowała prawo petycji, a nadto wymienienia prawa do wnoszenia petycji w Deklaracji Sejmu Ustawodawczego w Przedmiocie Realizacji Praw i Wolności Obywateli, zaniechano z czasem posługiwania się tym terminem, przystając na takie określenia, jak skarga, wniosek, zażalenie⁵³. Podstaw do takiego działania należy poszukiwać w przeświadczeniu, że zarówno skargi, jak i wnioski czy zażalenia – będące nieograniczonym środkiem kontroli wszelkiej działalności – stanowią część prawa petycji, ale zawierają w sobie mniejszy ładunek kategoryczności⁵⁴. W konsekwencji w pierwotnej wersji art. 52 Konstytucji PRL ograniczono się do

⁴⁹ Art. 2 ust. 3 ustawy.

⁵⁰ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 37–38.

⁵¹ *Ibidem*, s. 38.

⁵² N. Banaszak, *Problematyka petycji...*, *op. cit.*, s. 13.

⁵³ B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*, s. 11–14.

⁵⁴ E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji...*, *op. cit.*, s. 33.

wskazania, że obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwowych ze skargami i zażaleniami, pomijając nazwę petycja⁵⁵. Z kolei od roku 1976 w art. 9 i 86 Konstytucji PRL mowa jest o wnioskach, zażaleniach i życzeniach, które miały stanowić „jeden z warunków urzeczywistnienia zasady współdziałania organów władzy i administracji państwowej ze społeczeństwem przy wykonywaniu swoich zadań”⁵⁶.

Nie może więc dziwić fakt, iż w trakcie prac konstytucyjnych postulowano uniknięcie zwrotu „skargi i wnioski”, wskazując na ich pejoratywne znaczenie oraz uwarunkowaną politycznie genezę posługiwania się nimi w aktach prawnych⁵⁷. Jednocześnie w pracach tych – jak zauważa Anna Rytel-Warzocho – można dostrzec koncepcję postulującą ujęcie petycji jako instytucji o ceremonialnym i okazałym charakterze przyznającą możliwość zbiorowych wystąpień obywateli w doniosłych sprawach publicznych. Zamysł ten nie znalazł jednak uznania i odzwierciedlenia w tekście Konstytucji RP, w którym ustrojodawca prawo petycji zestawiał z wnioskami i skargami, mnożąc tym samym wątpliwości co do ich znaczenia i celu⁵⁸.

Zdaniem M. Florczak-Wątor, uznanie petycji za instytucję odrębną i niezależną od skarg i wniosków, nie stoi na przeszkodzie takiemu rozumieniu petycji, które niniejszy termin traktuje za nadrzędny wobec skarg i wniosków. W ujęciu tym przyjmuje się, że określone w art. 63 Konstytucji RP prawo petycji o charakterze politycznym obejmuje nie tylko skargi i wnioski, ale również inne wystąpienia do organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społecznych. Wśród nich wymienić można m.in. postulaty, prośby, apele, żądania oraz rozmaite wystąpienia niebędące skargami lub wnioskami. W jej ocenie również takie ujęcie zagadnienia może znaleźć swoje uzasadnienie w brzmieniu przywołanego już art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Gdyby bowiem przyjąć, iż niniejsza regulacja ustawy zasadniczej wymienia w sposób hasłowy prawa i wolności, które nie podlegają ograniczeniu nawet po wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego, to wówczas uznać można, że użyte tam słowo „petycja” ma na celu określenie chronionego prawa, z którego można skorzystać m.in. przez składanie skarg i wniosków. Znaczenie to potwierdza także etymologia językowa niniejszego zwrotu oraz regulacje konstytucyjne tej kwestii współczesnych państw⁵⁹, które pojęcie petycji odnoszą do wszelkich wystąpień do władz niezależnie od nazwy⁶⁰. Precyzując jej treść, B. Banaszak podaje, że może ona zawierać „elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań pożądanых

⁵⁵ B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*, s. 13–14.

⁵⁶ J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*” 2003, nr XLII, s. 114.

⁵⁷ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 28.

⁵⁸ A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*, s. 10–11.

⁵⁹ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 38–39.

⁶⁰ E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, *op. cit.*, s. 240.

z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do niego lub działań leżących w interesie osób trzecich lub interesie społecznym. Petycja może zawierać także pytanie skierowane do organu władzy publicznej⁶¹.

W ocenie M. Florczak-Wątor, ujęcie petycji jako pojęcia nadrzędnego wobec skarg i wniosków podkreśla jego niezależność wobec tych ostatnich, przyznając mu dodatkowe, własne, charakterystyczne dla niego treści. W rezultacie, jej zdaniem, na prawo petycji można spojrzeć w dwojaki sposób, tj. w aspekcie *sensu stricto* jako jednego z trzech wymienionych w art. 63 ustawy zasadniczej wystąpień oraz *sensu largo* traktującego petycję jako tzw. przez ustrojodawcę w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP prawo konstytucyjne⁶². To ostatnie ujęcie koresponduje z poglądem Wojciecha Sokolewicz, który przyjmował, że w świetle art. 63 ustawy zasadniczej prawo petycji obejmuje petycje w ścisłym tego słowa znaczeniu oraz wszelkie inne wystąpienia do władz niezależnie od ich przedmiotu i celu, w tym skargi i wnioski. Ujmował to jako petycje i wystąpienia pokrewne⁶³. Podobne stanowisko wyraża także E. Wójcicka. Według jej opinii, jakkolwiek z założenia racjonalnego prawodawcy wynika, że celowo w art. 63 Konstytucji RP posłużył się on obok wniosków i skarg pojęciem petycji, to jednak brak wyraźnej granicy między niniejszymi wystąpieniami i związane z tym trudności w uchwyceniu różnic między nimi, jak również częste nakładanie się ich zakresów przedmiotowych, pozwalają na konstatację, iż wywodzą się one z jednego źródła, jakim jest prawo petycji⁶⁴.

Obie przedstawione przez M. Florczak-Wątor koncepcje stanowią o traktowaniu petycji jako instytucji samoistnej wobec skarg i wniosków, wykazującej odrębne cechy. Tak też petycja postrzegana jest przez większość doktryny, a jej utożsamianie ze skargami czy wnioskami aktualnie zdaje się wynikać wyłącznie już tylko z istniejących w tym przedmiocie przez niemal 17 lat niedostatków legislacyjnych wyrażających się brakiem na gruncie ustawowym regulacji w zakresie przedmiotu petycji, w tym zaniechania unormowania kwestii ich składania oraz rozpoznawania. Nadmienić tu jednak należy, że przyjęte przez polskiego ustrojodawcę w art. 63 Konstytucji RP rozwiązanie nie jest odosobnione, gdyż również ustawy zasadnicze Bułgarii, Chorwacji oraz Wysp Zielonego Przylądka obok petycji wymieniają skargi i wnioski, nie precyzując jednocześnie występujących między nimi różnic⁶⁵.

⁶¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

⁶² M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 2(38), s. 39–40.

⁶³ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 3–4.

⁶⁴ E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, *op. cit.*, s. 240.

⁶⁵ E. Wójcicka, *Petycja w prawie...*, *op. cit.*, s. 29.

4. Elementy wspólne petycji, skarg i wniosków

Przyjęcie poglądu, że instytucja petycji ma odrębny wobec skarg i wniosków charakter, nie stoi na przeszkodzie uznaniu, iż posiada z nimi cechy wspólne. Skoro bowiem wszystkie te trzy wystąpienia mają tożsame źródło, jakim jest prawo petycji o charakterze politycznym, to muszą również posiadać pewne zbieżne elementy. Wśród nich najistotniejsze jest to, że realizują zbliżony cel, jakim jest modyfikacja działalności, organizacji oraz funkcjonowania organów władzy publicznej, do których są kierowane oraz doprowadzenie do zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej podmiotu występującego. Asumptem do sięgnięcia po nie jest – jak zauważają J. Juchniewicz i M. Kazimierczuk – odpowiednia „chęć wywarcia wpływu na podejmowane przez adresata działania, dążenie do wprowadzenia zmian pożądaných z punktu widzenia jednostki, a także poinformowanie ich adresatów o dostrzeżonych nieprawidłowościach, błędach, uchybieniach”⁶⁶.

Elementem łączącym petycję, skargi i wnioski, będące przejawem trzech różnych sposobów realizacji konstytucyjnego prawa petycji, jest też to, że art. 63 ustawy zasadniczej analogicznie określa zarówno podmiot, który może z nich skorzystać, jak również adresata tych wystąpień. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem każdy może wystąpić z petycją, skargą i wnioskiem do organu władzy publicznej lub organizacji i instytucji społecznej wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Jak już wspomniano, w świetle powyższego przepisu Konstytucji RP nie wydaje się zasadne rozróżnianie petycji od wniosku, kierując się wyłącznie takim kryterium, iż prawo występowania z wnioskiem ma charakter indywidualny, natomiast petycji – zbiorowy. Brak prawnej możliwości dokonywania takiej cezury potwierdza obecnie również treść art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach z 2014 r., która stanowi, że „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów”. Tak ujęty zakres podmiotowy, brzmienie art. 63 Konstytucji oraz domniemanie zgodności regulacji ustawowej z Konstytucją ewidentnie rozstrzygają spory co do prawnej możliwości złożenia petycji indywidualnie.

Ponadto żadne z niniejszych trzech wystąpień nie jest łączone z koniecznością legitymowania się przez występującego interesem prawnym⁶⁷. Noszący się z zamiarem skorzystania z nich podmiot nie musi więc wykazać, że jego przekonanie co do konieczności powstrzymania organów od określonych działań lub przeciwnie – zasadność zmobilizowania ich do podjęcia stosownej aktywności – znajduje swoje odzwierciedlenie

⁶⁶ J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *op. cit.*, wyd. 2, s. 148.

⁶⁷ A. Matan, *Komentarz do art. 221 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2010, s. 477.

w obowiązującym prawie i przez to jest chroniony⁶⁸. Potwierdza to szeroki i powszechny charakter tychże instytucji. Podstawę legitymacji do złożenia każdego z niniejszych wystąpień stanowi tu wystosowanie ich odpowiednio w interesie publicznym (społecznym, ogólnym), własnym (indywidualnym) lub innej osoby trzeciej, ale za jej wyraźną i niebudzącą wątpliwości zgodą⁶⁹. W przypadku petycji prawodawca wskazał wprost w przepisach ustawy na konieczność złożenia takiej zgody w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁷⁰. Analogicznego przepisu brak przy regulacjach poświęconych skargom i wnioskom.

W kwestii natomiast adresata określonych w art. 63 Konstytucji RP wystąpień, to przepisy k.p.a. regulujące zasady i tryb składania skarg oraz wniosków precyzują, że wystąpienia te mogą być wnoszone do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej⁷¹. Takiego uszczegółowienia brak jest w ustawie o petycjach, która w tej kwestii stanowi dosłowne powtórzenie regulacji konstytucyjnej⁷².

Inną cechą wspólną petycji, skarg i wniosków jest to, iż tryb ich rozpoznania powinna określać ustawa⁷³, z tym że wniesienie każdego z tych wystąpień powinno skutkować udzieleniem odpowiedzi przez adresata, zawierającej odniesienie się do informacji przekazanych przez występującego oraz wskazanie, czy i jakie działania podjęto⁷⁴. Obowiązujące w tej kwestii postanowienia k.p.a. oraz ustawy o petycjach wychodzą naprzeciw niniejszym oczekiwaniom. W przypadku skarg i wniosków art. 237 § 3 oraz art. 244 § 2 k.p.a. stanowią, że o sposobie załatwienia skargi należy zawiadomić skarżącego, natomiast o sposobie załatwienia wniosku wnioskodawcą. Zawiadomienia te powinny zawierać takie elementy, jak: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga lub wniosek zostały załatwione, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi (wniosku). Jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu⁷⁵. Z kolei w przypadku petycji obowiązek zawiadomienia wnoszącego na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej o sposobie jej

⁶⁸ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 312–313.

⁶⁹ A. Matan, *op. cit.*, s. 478.

⁷⁰ Art. 5 ust. 2 ustawy.

⁷¹ Por. art. 221 § 1 i 2 k.p.a.

⁷² Art. 2 ust. 1 ustawy.

⁷³ M. Floreczak-Wątor, *op. cit.*, s. 29.

⁷⁴ M. Jabłoński, *Prawo składania petycji...*, *op. cit.*, s. 443.

⁷⁵ Art. 238 § 1 k.p.a. w zw. z art. 247 k.p.a.

załatwienia wynika z art. 13, który nadto wymaga, aby zawiadomienie to zawierało uzasadnienie.

Wszystkie trzy wystąpienia nie zastępują również środków ochrony wolności i praw konstytucyjnych, ale je uzupełniają⁷⁶. Zarówno petycja, jak i skarga czy i wnioski nie mogą też służyć inicjowaniu postępowania sądowego⁷⁷. Prawo petycji – jak wskazuje E. Wójcicka – „ma uzupełniający charakter wobec swoistych procedur parlamentarnych, sądowych lub administracyjnych. Dlatego też jego zasięg jest ograniczony do tego, co jest najściślej dyskrecjonalne lub uznaniowe, do tego wszystkiego, co nie powinno być przedmiotem szczególnie unormowanego postępowania”⁷⁸. Podobnie rzecz się ma z instytucją skarg i wniosków. Określone w dziale VIII k.p.a. postępowanie skargowo-wnioskowe ma charakter uproszczony i pomyślane zostało jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego⁷⁹. Przejawia się to m.in. w przyznaniu pierwszeństwa postępowaniu ogólnemu, w sytuacji wystąpienia konkurencyjności *tegoż* postępowania z postępowaniem skargowo-wnioskowym⁸⁰.

Stypizowane w art. 63 Konstytucji RP wystąpienia stanowią jeszcze jedną możliwość zareagowania w sytuacji, gdy organy władzy publicznej oraz organizacje czy instytucje społeczne w związku z zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej wykonują powierzone im obowiązki w sposób niespełniający oczekiwań podmiotów bezpośrednio tym zainteresowanych. Dzięki możliwości złożenia petycji, skargi czy wniosku jednostka nie jest bezradna w takiej sytuacji, gdyż przysługują jej instrumenty sygnalizowania swojego stanowiska określonym podmiotom, które z racji pełnionej funkcji mogą podejmować skuteczne działania zmierzające do zaistnienia stanu rzecz zgodnie z oczekiwaniami występującego⁸¹.

Wpływają także na podniesienie standardów funkcjonowania określonych instytucji w sferze działalności administracyjnej, przyczyniając się do podniesienia ich aktywności oraz rzetelności. Jednocześnie stanowią instrument inicjatywy obywatelskiej⁸². Jest to przede wszystkim nie do przecenienia w sytuacji, gdy określona sprawa dotyczy kwestii ochrony wolności i praw jednostki, a zwłaszcza problematyki ich ograniczeń. Szczególnie skarga traktowana jest jako niezbędna i wyjątkowo użyteczna forma społecznej

⁷⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 325.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, *op. cit.*, s. 246.

⁷⁹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 2 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Warszawa 2009, s. 83.

⁸⁰ K. Wojciechowska, *op. cit.*, s. 870.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2015 r., I OSK 1313/14, CBO SA (11.06.2015).

⁸² J. Borkowski, *Skargi i wnioski*, *op. cit.*, s. 826.

kontroli działalności aparatu administracyjnego, a to z tego względu, że wykonywana jest bezpośrednio przez jednostkę⁸³.

Swoista atrakcyjność wymienionych w Konstytucji RP wystąpień przejawia się w stosunkowo łatwym do nich dostępie, a to potwierdza założenie co do ich powszechności. Tu szczególnie istotne jest to, że nie zostały określone żadne terminy ograniczające prawo do składania petycji, skargi i wniosków. Mogą one być więc składane w dowolnym czasie. Brak jest także ograniczeń ilościowych przy składaniu niniejszych wystąpień⁸⁴, a określona w art. 12 ustawy o petycjach możliwość pozostawienia petycji bez rozpoznania, w sytuacji gdy jej przedmiot jest tożsamy co innej, uprzednio już rozpoznanej oraz nie powołano się w niej na nowe fakty lub dowody nieznanе podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji, ma przeciwdziałać nadużywaniu niniejszej instytucji. Jego celem jest bowiem „zapobieżenie wielokrotnemu rozpatrywaniu tych samych spraw, spowodowanych uporczywym wnoszeniem petycji niezawierających żadnych nowych treści, lecz ponawianych z niewiedzy lub pobudek pieniackich”⁸⁵. Na gruncie k.p.a. odpowiednikiem tejże regulacji jest art. 239⁸⁶.

Wreszcie wskazać należy, że odpowiednio na zawiadomienie o rozpatrzeniu petycji, skargi czy wniosku nie przysługuje możliwość uruchomienia kontroli instancyjnej, a samo zawiadomienie stanowi czynność materialno-techniczną⁸⁷. Czynności organów przy ich rozpatrywaniu nie podlegają także kontroli sądów administracyjnych, które „sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”⁸⁸.

Rozwijając i precyzując określony przez ustrojodawcę model funkcjonowania sądownictwa administracyjnego prawodawca – przede wszystkim w art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸⁹ – wskazał, że sądy administracyjne rozpoznają skargi na takie formy działania administracji, jak: decyzje administracyjne, wyliczone enumeratywnie postanowienia⁹⁰, inne akty lub czynności z zakresu

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ K. Wojciechowska, *op. cit.*, s. 870.

⁸⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o petycjach, *op. cit.*

⁸⁶ Stanowi on, że: „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”.

⁸⁷ K. Wojciechowska, *op. cit.*, s. 869.

⁸⁸ Art. 184 Konstytucji RP.

⁸⁹ Dz. U. z 2015 r, poz. 658, dalej p.p.s.a.

⁹⁰ T.j. postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, postanowienia kończące postępowanie, postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie z wyłączeniem postanowień

administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, interpretacje podatkowe, rozstrzygnięcia nadzorcze, akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Ponadto orzekają w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w określonych ustawą przypadkach, a także w sprawach ze skarg na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego⁹¹.

Brzmienie przepisów kształtujących właściwość rzeczową sądów administracyjnych bezsprzecznie pozwala na konstatację, że sądy te niezależnie od tego, jaką formę przybierze udzielona występującemu odpowiedź na złożoną przez niego petycję, skargę lub wniosek, nie są właściwe do przeprowadzenia kontroli postępowania poprzedzającego ich rozpatrzenie. Podmiotowi nie przysługuje możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego niesatysfakcjonującej go odpowiedzi na złożone wystąpienie⁹², także wówczas gdy rozpatrzenie skargi wniesionej na podstawie działu VIII przyjęło formę uchwały rady gminy.

Brak kontroli sądowej w niniejszym przypadku wynika przede wszystkim z tego, że sądy administracyjne nie stanowią organów kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną, ale w założeniu ustrojodawcy pomyślane zostały jako wyodrębniona część władzy sądowniczej, której celem jest ochrona wolności i praw jednostki w stosunkach z administracją publiczną. Ukierunkowana jest ona na ochronę praw podmiotowych jednostki oraz związane z tym budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wyprowadzanych z niej standardów⁹³. Sądy administracyjne, będąc powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, mają za zadanie rozstrzygać spory o prawo, a zatem przyczyniać się „do kształtowania sumy aktualnie obowiązujących uprawnień lub obowiązków poszczególnych podmiotów działających w obrębie prawa administracyjnego”⁹⁴, a nie

wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu.

⁹¹ Art. 3 § 2 pkt 8 i 9 oraz art. 154 p.p.s.a.

⁹² Pogląd ten znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Dla przykładu należy tu przywołać m.in.: postanowienie NSA z dnia 15 maja 2009 r., I OZ 5199/09, CBOSA (11.06.2015); Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2011 r., I OSK 1340/11, CBOSA (11.06.2015); Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 2692/11, CBOSA (11.06.2015); Postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., II OSK 2389/10, CBOSA (11.06.2015); Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2009 r., II SA/Wa 629/09, CBOSA (11.06.2015); Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2014 r., IV SA/Wr 622/14, CBOSA (11.06.2015); Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 czerwca 2012 r., II SA/Go 454/12, CBOSA (11.06.2015).

⁹³ J. Trzcziński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i Trybunały*, Warszawa 2005, s. 127–128; M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14–15.

⁹⁴ J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Góral, R. Hausner, J. Trzcziński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 492.

pełnić nadzór nad administracją z punktu widzenia jej legalnego, celowego i skutecznego działania w imię dobra wspólnego⁹⁵. Skoro zatem postępowanie w sprawie petycji, skarg i wniosków nie jest ukierunkowane na rozstrzygnięcie zaistniałego w sprawie sporu co do sfery wolności i praw jednostki, czyli nie ma charakteru jurysdykcyjnego, to brak jest podstaw do rozszerzania kognicji sądów administracyjnych na te obszary.

5. Petycja jako wystąpienie niezależne wobec skarg i wniosków

Akcentując z kolei w literaturze przedmiotu odrębność petycji od skarg i wniosków, autorzy wskazują na różne aspekty różnicujące niniejsze wystąpienia. Spotkać można przy tym, oczywiście, także głosy, które uznają, że nie istnieje przedmiotowa odmienność między petycją a wnioskiem, a jedynym elementem rozgraniczającym te wystąpienia jest to, że ta pierwsza ma charakter zbiorczy⁹⁶. Warto także przywołać pogląd Adama Jaroszyńskiego, zdaniem którego wymienienie w art. 63 Konstytucji RP petycji obok wniosków i skarg stanowi tylko „pewien ozdobnik, pozbawiony własnej treści normatywnej”, gdyż od strony językowej nie ma większej różnicy co do znaczenia petycji i wniosku⁹⁷.

Inny pogląd prezentuje M. Jabłoński, który – wyróżniając petycje indywidualne i zbiorowe, a także petycje wnoszone we własnym interesie prawnym i faktycznym oraz petycje wnoszone w interesie publicznym – wskazywał, że „elementem, który w pewien sposób różnicuje instytucje petycji od skarg lub wniosku, jest zawężenie przedmiotu tego pierwszego wystąpienia do spraw publicznych lub takich, które dotyczą szerszego społecznego interesu”⁹⁸. Za wniosek uznaje przy tym wystąpienie ukierunkowane na wskazanie propozycji usprawnienia działania podmiotów, do których jest adresowany, albo też mające na celu zmianę istniejącego stanu prawnego lub faktycznego, natomiast pod pojęciem skargi rozumie wystąpienie będące krytyką określonych zachowań, praktyk lub zjawisk, które w sposób bezpośredni lub pośredni dosięgają występującego, skierowane do podmiotu odpowiedzialnego lub do jednostki nad nim nadrzędnej⁹⁹. Z kolei R. Piotrowski wskazuje, że petycję od wniosku różni to, iż pozostaje ona w ścisłym związku z celem oscylującym wokół przekonania adresata do zajęcia określonego stanowiska lub podjęcia konkretnej decyzji, podczas gdy wniosek obejmuje propozycję rozwiązania problemu lub też podjęcia decyzji. Skarga zaś łączy w sobie żądanie usunięcia

⁹⁵ M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*

⁹⁶ Np. W. Orłowski, *op. cit.*, s. 159; J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *op. cit.*, wyd. 2, s. 148, s. 148–149; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 4.

⁹⁷ A. Jaroszyński, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach*, „Opinie i ekspertyzy” 2009, nr 115, s. 10.

⁹⁸ M. Jabłoński, *Prawo składania petycji...*, *op. cit.*, s. 443.

⁹⁹ *Ibidem*.

określonych w niej nieprawidłowości¹⁰⁰. Podobnie rzecz ujmują P. Winczorek, podając, że wniosek to nic innego jak propozycja rozwiązania problemu w sposób wskazany przez wnioskodawcę, natomiast skarga w swej treści wymienia nieprawidłowości czyjeś działanie oraz zawiera żądanie ich usunięcia, naprawienia szkody oraz ukarania winnych¹⁰¹. Na krytyczny charakter skargi, której przedmiotem może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy, naruszenie praworządności lub słuszných interesów jednostki, a nadto przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, wskazuje również B. Banaszak. Z kolei przez wniosek rozumie on wystąpienie jednostki lub grupy osób zmierzające do wprowadzenia nowych rozwiązań, innowacji lub ulepszenia funkcjonowania podmiotów, do których jest adresowany, a także wystąpienie ukierunkowane na zmianę stanu prawnego. Jego przedmiotem może być ulepszenie organizacji, wzmocnienie praworządności, usprawnienie pracy, zapobieganie nadużyciom, ochrona własności czy też korzystniejsze zaspokajanie potrzeb ludności¹⁰². Wojciech Orłowski różnicę między wnioskiem a skargą upatruje w tym, że skarga wnoszona jest przeciwko będącym w toku działaniom, czynnościom zakończonym lub istniejącym sytuacjom, takim jak np. stan beczynności organu, podczas gdy wniosek zawsze przekładany jest na przyszłość. Jego elementem charakterystycznym jest swoista „ofensywność w ochronie praw i interesów jednostki wynikająca z tego, że wniosek zmierza do zmian w organizacji lub w stanie prawnym”¹⁰³.

Z powyższego wynika więc, iż w zasadzie w nauce prawa konstytucyjnego nie ma wątpliwości co do charakteru skarg, a czynione w tej kwestii rozważania korespondują w znacznej mierze z ujęciem instytucji skargi w k.p.a.¹⁰⁴, która to w art. 227 *expressis verbis* określa, co może stanowić przedmiot tegoż wystąpienia. W tym aspekcie rozróżnienie skargi od petycji nie budzi takich wątpliwości, jak rozgraniczenie petycji od wniosków. Nie bez powodu w doktrynie panuje przekonanie, że te dwa wystąpienia pozostają wobec siebie pod względem treściowym najbardziej zbliżone¹⁰⁵, co też mocno utrudnia ich rozgraniczenie.

Uchwalenie ustawy o petycjach oraz znowelizowanie art. 221 k.p.a. po części rozwiązuje niniejszy problem. Podkreśla bowiem, że petycja stanowi odrębną i niezależną od skarg i wniosków instytucję. Jej ujęcie w osobny akt bez wątpienia uwypukla

¹⁰⁰ R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 24.

¹⁰¹ P. Winczorek, *op. cit.*

¹⁰² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, s. 324–325.

¹⁰³ W. Orłowski, *op. cit.*, s. 160.

¹⁰⁴ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 506.

¹⁰⁵ J. Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, *op. cit.*, wyd. 2, s. 148, s. 148–149.

doniosłość prawa petycji w demokratycznym państwie prawa, a także służy jego upowszechnieniu¹⁰⁶.

Samoistność petycji wobec skarg i wniosków przejawia się jednak nie tylko w odrębnym uregulowaniu zasad jej składania i rozpoznawania w osobnej ustawie, ale również w określeniu jej przedmiotu. Tu przede wszystkim nadmienić należy, że w przepisie art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach określającym co może być przedmiotem petycji, na uwagę zasługuje swoiste utożsamienie petycji z żądaniem, co w warstwie lingwistycznej odbiega od terminu propozycja, który – jak wynika z powyżej przywołanych poglądów doktryny – w znacznej części konstruuje pojęcie wniosku. Nadaje to petycji w porównaniu z wnioskiem większą dozę kategoryczności.

Ustawowe ujęcie przedmiotu petycji pozwala również na konstatację, że zakresem żądania petycji objęto zarówno działania o charakterze legislacyjnym (zmiana przepisów prawa), jak też związane z podjęciem rozstrzygnięcia lub innej aktywności w określonej sprawie. Zastanawiające tu jednak może być to, jak należy rozumieć określony tam zwrot „podjęcie rozstrzygnięcia”. Ponieważ postępowanie w sprawie rozpoznania petycji nie ma charakteru jurysdykcyjnego, nie należy określenia tego łączyć z wydaniem aktu kończącego konkretną sprawę, np. decyzji administracyjnej rozumianej jako kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administracji w państwie, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy procesowe¹⁰⁷.

Podjmując w art. 2 ust. 3 niniejszej ustawy próbę zdefiniowania petycji, ustawodawca wskazał, iż powinna ona dotyczyć spraw dotyczących podmiotu ją wnoszącego, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego. Niniejsze brzmienie nie może stanowić podstawy do formułowania zarzutu co do niezgodnego z art. 63 Konstytucji RP zawężenia przedmiotu petycji przez przyznanie możliwości ich składania tylko w interesie publicznym. Przyjęte rozwiązanie akcentuje bowiem, że przedmiot petycji powinien dotyczyć spraw z zakresu życia zbiorowego oraz wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, dopuszczając jednocześnie możliwość składania petycji w innych sprawach. Tym samym z brzmienia

¹⁰⁶ *Opinia Instytutu Spraw Publicznych dotycząca projektu ustawy o petycja (druk 1036)*, s. 2, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/Opinia-ISPoprojekcieustawypetycjach26012011OST....pdf> [dostęp 12.08.2015].

¹⁰⁷ Por. Uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., IIGSK 1049/08. Jednym z bezwzględnych elementów decyzji i właściwie jej sednem pozostaje rozstrzygnięcie, które sprowadza się do ustalenia prawa, usunięcia sporu co do niego lub o jego tworzeniu na rzecz określonych podmiotów, jak również zakończenia postępowania w danej instancji bez orzekania w sprawie co do istoty (J. Borkowski, *Decyzje*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 509).

przywołanej regulacji wynika, iż wystąpienie z petycją może, ale nie musi łączyć się z interesem publicznym. Stąd elementem różnicującym ją nie może być wyłącznie to, że w porównaniu z wnioskiem ma ona pod względem przedmiotowym szerszy kontekst społeczny, chociaż aspekt ten stanowi istotny element instytucji petycji. Jest bowiem instrumentem troski o dobro wspólne i można w niej upatrywać inspirację do zwiększonej aktywności w życiu określonej społeczności. Na petycję można przy tym spojrzeć również jako na środek łączący ludzi w szersze grono, które ma wspólny cel, z czego zdawał sobie sprawę prawodawca, przyjmując w ustawie z 2014 r. możliwość ujawnienia na stronie internetowej instytucji rozpatrującej petycję danych osobowych podmiotów ją wnoszących¹⁰⁸. W uzasadnieniu do tego założenia podał, iż „ze względu na to, że przedmiotem petycji mogą być sprawy dotyczące między innymi życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego ujawnienie tożsamości osoby składającej petycję w danej sprawie może przyczynić się do zwiększenia aktywności innych osób w tym zakresie, a tym samym zwiększenia udziału społeczeństwa w życiu publicznym”¹⁰⁹.

Abstrahując już jednak od regulacji ustawowych, przyjąć trzeba, że niewątpliwie petycja jako odrębne wystąpienie zawiera własne treści, nieodpowiadające pod względem przedmiotowym nie tylko skardze, ale również wnioskowi, który stanowi instytucję mającą – generalnie rzecz ujmując – przyczynić się do unowocześnienia i usprawnienia funkcjonowania organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, co w następstwie podjętych działań ma służyć wzmocnieniu praworządności, ochronie własności, zapobieganiu nadużyciom oraz lepszemu zaspokajaniu potrzeb ludności. Petycja ma z kolei na celu bezpośrednio oddziaływanie na władze oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, które należy łączyć z upominaniem się o podjęcie przez nią określonych i oczekiwanych przez występującego z petycją działań. Jest zatem w porównaniu z wnioskiem swoistym roszczeniem sobie prawa do sprecyzowanego w niej zachowania adresatów. Takiego charakteru nie ma wnioski, gdyż ten należy kwalifikować jako propozycję, pomysł, inicjatywę czy też odpowiedź ukierunkowaną na rozwiązanie występującego problemu lub zreformowanie istniejącego stanu prawnego lub faktycznego.

Na zakończenie należy jeszcze zauważyć, że – jak słusznie podkreślił P. Kuczma – możliwa jest sytuacja, w której wystąpienie ma charakter hybrydowy. Wówczas zawiera ono w sobie elementy petycji, skargi oraz wniosku¹¹⁰. Aktualnie wystąpienie takie

¹⁰⁸ Art. 4 ust. 3 ustawy.

¹⁰⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o petycjach, *op. cit.*

¹¹⁰ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 506.

w aspekcie praktycznym może stwarzać znaczne problemy, gdyż podlegać będzie różnym zasadom nadania im biegu, a w konsekwencji i rozpoznania. Konieczne jest jednak w takiej sytuacji – oczywiście jeżeli pozwalają na to okoliczności stanu faktycznego – wyodrębnienie i rozpoznanie każdego z tych wystąpień, a w przypadku gdy ich treść budzi wątpliwości, dopytanie w tym przedmiocie o zamiar podmiotu występującego. Rozwiązanie przeciwne – dopuszczające traktowanie takiego wystąpienia tylko jako jednego i odpowiednie jego zakwalifikowanie jako skargi, wniosku lub petycji tylko przez wzgląd na to, które spośród ich charakterystycznych cech w nim przeważają – mogłoby prowadzić do nieuprawnionego ograniczenia określonego w art. 63 Konstytucji RP prawa. Istotne jest jednak przy tym to, aby przed odpowiednim rozdzieleniem tychże wystąpień i nadaniem im właściwego biegu organy, otrzymując każde pismo, które traktowane jest przez wnoszącego je jako skarga, wniosek lub petycja, przede wszystkim pochyliły się nad tym, czy nie dotyczy ono sprawy, która rozpoznawana jest w innym, sformalizowanym postępowaniu¹¹¹. Pamiętać bowiem trzeba, że postępowanie jurysdykcyjne ma pierwszeństwo i nie może być zastępowane rozwiązaniami z zakresu regulacji petycji, skarg lub wniosków.

6. Podsumowanie

Reasumując, należy zauważyć, że przyjęte w polskim porządku prawnym na gruncie Konstytucji z 1997 r. rozwiązania w zakresie prawa petycji stanowią oczywistą konsekwencję jego przywrócenia po zaistniałych przemianach ustrojowych. Występujące przy tym kontrowersje i spory, jakie pojawiły się w toku prac nad ustawą zasadniczą, w istotnej części dotyczyły problematyki adekwatnego ujęcia zagadnienia petycji w kontekście występujących w praktyce takich określeń, jak wniosek czy skarga. Analiza zaprezentowanych poglądów oraz porównanie regulacji prawa petycji w ustawach konstytucyjnych innych państw demokratycznych pozwala na konstatację, że prawo petycji chociaż nie jest w pierwszej kolejności ukierunkowane na ochronę wolności i praw jednostki, to jednak jest jednym z istotnych i mających szerszy kontekst historyczny uprawnień jednostki. W zasadzie aktualnie trudno byłoby mówić o państwach demokratycznych, które w swych systemach prawnych nie zawierałyby regulacji gwarantujących skorzystanie z niniejszego uprawnienia w możliwie najszerszym aspekcie. Ów bowiem powszechny i wolny od jakichkolwiek represji czynnik stanowi kluczowy element niniejszego prawa. Z tego też względu, dokonując porównania instytucji petycji na tle

¹¹¹ Omawiając instytucję skarg i wniosków, pogląd taki prezentuje Krzysztof Chorąży. (Zob. K. Chorąży, *Postępowanie w sprawach skarg, wniosków i petycji*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel (red.), *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2009, s. 187). Zdaniem autorki, nie ma jednak przeszkód, aby odnosić go również do petycji.

funkcjonujących w obrocie prawnym regulacji skarg i wniosków, zasadne zdaje się przyjęcie, iż wszystkie te trzy wystąpienia do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej wpisują się przede wszystkim w potrzebę zapewnienia jednostce, czy większej zbiorowości, skutecznych instrumentów, za pomocą których w sposób stosunkowo łatwy będą mogły zwrócić uwagę na występujące problemy, zjawiska z jednoczesną gwarancją udzielenia na nie odpowiedzi. Potwierdza to, że niniejsze środki stanowią swoiste formy dialogu z organami państwowymi.

Potrzeba jednak zapewnienia w demokratycznym państwie prawa odpowiednich i zgodnych z oczekiwaniami społecznymi mechanizmów rozpatrywania takich interwencji wiąże się z obowiązkiem sprecyzowania, w jakiej sytuacji i w jakim trybie możliwe jest zainicjowanie każdego z nich. Określenie to powinno być przy tym zupełne i na tyle klarowane, aby nie budziło większych wątpliwości oraz problemów w praktyce.

Powyższego – jak wskazano w niniejszej publikacji – zabrakło w polskim porządku prawnym, co też przez lata zrodziło na gruncie doktrynalnym znaczne kontrowersje względem właściwego pojmowania petycji, skarg oraz wniosków. Zauważyć jednak należy, że zarówno ujęcie utożsamiające pod względem przedmiotowym petycję z wnioskami i upatrujące ewentualną różnicę w indywidualnej specyfice wniosku, a petycji przypisując charakter zbiorowy, jak też poglądy oddzielające pod względem treściowym wskazane wystąpienia postulowały potrzebę niezwłocznego i precyzyjnego uregulowania niniejszej kwestii. Głosy te oraz uwagi organizacji społecznych kierowane do Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi¹¹² ostatecznie zaowocowały uchwaleniem ustawy o petycjach.

Jej treść nie pozostawia już wątpliwości co do tego, iż petycja stanowi odrębne od skarg i wniosków wystąpienie, stanowiąc wraz z nimi formę realizacji publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo petycji. Elementem przy tym różnicującym nie jest wyłącznie to, czy wystąpienie z określonym środkiem ma charakter indywidualny czy zbiorowy.

Zastosowanie wskazanej ustawy w praktyce pokaże, na ile ujęty w jej art. 2 ust. 3 przedmiot petycji stanowi skuteczny instrument, za pomocą którego jednostka lub określona zbiorowość będzie miała możliwość wpływu na określone organy przez zmobilizowanie ich do podjęcia pożądanых działań lub zaniechania określonej aktywności. Już jednak dziś można stwierdzić, że petycja stanowi jeszcze jeden, obok skargi oraz wniosku środek, który sprzyja zaktywizowaniu jednostki nie tylko w trosce o własną korzyść, ale także ze względu na potrzebę dobra wspólnego. To ostanie z kolei sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego przez wzmocnienie relacji między

¹¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o petycjach, *op. cit.*

określonymi podmiotami. Służy bowiem integracji środowisk oraz uwrażliwieniu na występujące w nim problemy, w tym także tych wszystkich osób trzecich, które same nie chcą lub obawiają się wystąpić ze skargą, petycją lub wnioskiem ze względu na to, że są przeświadczone, iż nie sprostają określonym wymogom. Prawna możliwość złożenia wszystkich trzech wystąpień w imieniu osoby trzeciej, ale za jej zgodą akcentuje bowiem potrzebę ochrony osób starszych, schorowanych, niedołączonych oraz określanych mianem „wykluczonych społecznie”.

