

## **Petycja w konstytucjach państw Ameryki Łacińskiej**

### **1. Uwagi wstępne**

Celem opracowania jest przedstawienie petycji w ustawach zasadniczych państw Ameryki Łacińskiej, których wspólnym językiem jest – z wyjątkiem Brazylii – mowa Cervantesa<sup>1</sup>. Skupienie się na konstytucjach nie jest przypadkowe. We wszystkich tych krajach nie istnieją odrębne regulacje ustawowe dotyczące petycji. Omawiana instytucja nie otrzymała szerszego rozwinięcia orzeczniczego nie mówiąc o doktrynalnym. Zaledwie w kilku większych krajach Latynoameryki można spotkać parę wyroków i pogłębione wywody autorów poruszających zagadnienia związane z remonstracją. Postaram się tam gdzie będzie możliwe skorzystać z tego dorobku.

W pracy uwzględniono konstytucje aktualnie obowiązujące. Pochodzą one z różnych okresów, przy czym najstarsza jest argentyńska. Jej pierwotny tekst – obowiązujący, w dużym stopniu do dziś – pochodzi z lat 1853–1860<sup>2</sup>. Druga pod względem wieku jest meksykańska z 1917 r. Najmłodsza jest Konstytucja Republiki Dominikany z dnia 26 stycznia 2010 r. Towarzyszą jej dwie konstytucje uchwalone wcześniej o rok (Boliwia) lub o dwa lata (Ekwador). Poprzedziły je – zaliczane również do nowej fali konstytucjonalizmu latynoskiego – trzy ustawy zasadnicze z końca XX w.: Brazylii (1988), Kolumbii (1992) oraz Wenezueli (1999).

Wiek konstytucji nie ma znaczenia dla wpisania prawa petycji do ustaw zasadniczych tej części świata. Omawiane urządzenie, utrzymuje się w danym kraju zwykle od pierwszej do obecnie obowiązującej konstytucji. Jego unormowanie ulega zmianie w niewielkim stopniu. Nie wprowadziły remonstracji zaledwie dwie aktualnie obowiązujące ustawy zasadnicze, a mianowicie republiki Dominikany i Ekwadoru.

---

<sup>1</sup> Łącznie, w obu Amerykach, znajduje się 19 krajów hiszpańsko-portugalskich. Dziesięć z nich znajduje się w Ameryce Południowej. Pozostałe położone są w Ameryce Północnej, zwłaszcza w tzw. Ameryce Środkowej.

<sup>2</sup> Konstytucja tego kraju nosi podwójną datę, ponieważ jej pierwotnemu tekstowi – uchwalonemu w Santa Fe w 1853 r. przez Ogólny Zjazd Ustrojodawczy – sprzeciwiła się prowincja Buenos Aires. Dopiero po bitwie pod Cepeda Specjalna Konwencja wspomnianej prowincji uchwaliła w 1860 r. ostateczny tekst Konstytucji Argentyny.

## 2. Regulacja konstytucyjna

Zwykle petycja jest sformułowana w jednym krótkim zdaniu, często złożonym, zawartym w jednym artykule. W Brazylii, Chile i w Peru omawiane zdanie jest jednym z punktów obszernego artykułu konstytucji. W Brazylii jest nim najdłuższy artykuł piąty. Petycję normuje punkt XXXIV. Podobnie jest w Konstytucji Chile, w której punkt 14 art. 19 reguluje „prawo do składania petycji”, oraz w peruwiańskiej zamieszczającej normę na ten temat w punkcie 20 art. 2 ustawy zasadniczej. Konstytucje Boliwii, Paragwaju i Wenezueli poświęcają petycji dwa zdania. W trzech zdaniach i w trzech ustępach zawarte są przepisy dotyczące petycji w Konstytucji Panamy i Peru. Konstytucja Gwatemali, mimo że również reguluje petycję w trzech ustępach, poświęca jej cztery odrębne zdania.

Państwami, których konstytucje regulują w więcej niż jednym artykule prawo do petycji, są Kolumbia (art. 23 i 219 ust. 1) oraz Urugwaj (art. 30 i 318). Ustawa zasadnicza Meksyku normuje petycję w trzech artykułach. Drugi przepis Konstytucji Kolumbii – art. 219 ust. 1 – reguluje generalny zakaz składania petycji przez siły utrzymania porządku publicznego. Dodatkowe postanowienie w urugwajskiej Konstytucji – art. 318 – normuje tzw. prawo petycji kwalifikowanej. Nieco zagmatwaną regulację petycji zawiera Konstytucja Meksyku. Oprócz podstawowej regulacji petycji w art. 8 Konstytucji, jej art. 35 ogranicza się do potwierdzenia poprzedniego unormowania wobec obywateli meksykańskich, podczas gdy w artykule art. 9 znajduje się uszczegółowienie remonstracji w związku z wolnością zgromadzeń i stowarzyszeń.

## 3. Rodzaje petycji

W Boliwii, Gwatemali i w Urugwaju konstytucje wyodrębniają mniej lub bardziej wyraźnie określone odmiany petycji. Boliwijska ustawa zasadnicza mówi o petycjach indywidualnej i zbiorowej oraz ustnej i pisemnej. Nie jest to jedynie zagadnienie formy czy sposobu składania petycji, lecz typu remonstracji<sup>3</sup>. Brak ustawy wykonawczej i/lub orzecznictwa boliwijskiego Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie nie pozwala na bliższe opisanie tego rozróżnienia.

Ze względu na treść petycji Konstytucja Gwatemali mówi o trzech jej rodzajach: w sprawach ogólnych, administracyjnych oraz fiskalnych. Dwa ostatnie typy można uznać za swego rodzaju uszczegółowienia „prawa petycyjnego”. Jeśli czas dla rozstrzygnięcia

<sup>3</sup> Petycja nie jest sumą podpisujących ją petycjonariuszy, lecz wyrazem stanowiska – dorozumianym lub rzeczywistym – określonej grupy osób. Taki sposób składania petycji nie może dziwić w kraju, którego Konstytucja dopuszcza głosowanie w wyborach powszechnych przez przedstawiciela mieszkańców wioski czy grupy etnicznej w ich imieniu.

petycji ogólnej uzależniony jest od „przepisów ustawy”, to w sprawach administracyjnych „termin dla rozstrzygnięcia petycji i zawiadomienia” nie może przekroczyć 30 dni. Od petycji składanych w sprawach fiskalnych nie wymaga się od podatnika uprzedniej zapłaty daniny lub jakiegokolwiek gwarancji.

Według R.F. Dapkeviciusa Konstytucja Urugwaju odróżnia petycję zwykłą od kwalifikowanej<sup>4</sup>. Pierwszy rodzaj polegałby na prawie każdego mieszkańca do zwracania się z petycją do wszelkich władz republiki. Osoba ta powinna mieć tzw. zwykły interes. Polegałby on na żądaniu skierowanym do organu państwowego. Jeśli chodzi o drugi rodzaj petycji, dotyczyłby on interesu prawowitego „w wykonaniu określonego aktu administracyjnego”. Wówczas termin dla rozstrzygnięcia odnośnie do środków administracyjnych „po przeprowadzeniu odpowiednich postępowań dla należytego wyjaśnienia sprawy” wynosiłby 120 dni.

#### 4. Podmiot uprawniony do złożenia petycji

We wszystkich krajach Ameryki Łacińskiej indywidualne wniesienie petycji jest punktem wyjścia ich konstytucyjnych regulacji. Petycje zbiorowe dopuszczają wyraźnie konstytucje Boliwii, Gwatemali, Hondurasu, Kostaryki, Nikaragui, Paragwaju i Peru. Nie mówią nic na ten temat, czyli pośrednio zabraniają petycje grupowe, ustawy zasadnicze Argentyny, Brazylii, Chile, Kolumbii, Panamy, Salwadoru, Urugwaju i Wenezueli.

Konstytucje Argentyny, Gwatemali i Urugwaju zastrzegają petycję na rzecz mieszkańców kraju. Według art. 22 Konstytucji Argentyny: „jakiegokolwiek siły zbrojne lub zebranie osób, które przyzna sobie prawa ludu i wystąpi z petycją w jego imieniu popełnia przestępstwo buntu”. Urugwajska ustawa zasadnicza, milcząc w sprawie petycji zbiorowych, pośrednio ich nie uznaje. Jedynie ustawa zasadnicza Gwatemali przyznaje wyraźnie „mieszkańcom Republiki” prawo do petycji zbiorowych.

Konstytucje Kuby, Meksyku i Nikaragui zastrzegają petycję na rzecz obywateli kraju. Warto dodać, że obywatele Nikaragui zostali jednocześnie uprawnieni do „donoszenia o nieprawidłowościach” oraz „przedstawiania krytyki konstruktywnej”. Obywatele kubańscy mają natomiast prawo do składania, oprócz petycji, skargi. W Meksyku z prawa petycji w sprawach politycznych mogą skorzystać jedynie obywatele Republiki.

<sup>4</sup> Por. R.F. Dapkevicius, *Constitucion de la Republica Oriental del Uruguay de 1967. Actualizada, anotada y concordada. Incluye Indice tematico, jurisprudencia y la reforma de 2004*, Editorial Amalio M. Fernandez S.R. L. 2004, s. 103. M.M. de la Bandera nazywa pierwszą petycję „prawem petycyjnym osób w ogóle”, a drugą – „prawem petycyjnym zainteresowanych w wykonaniu określonego aktu administracyjnego”. Petycja zwykła (prawo petycyjne osób w ogóle) nie wymaga nadania jej biegu, podczas gdy wobec petycji kwalifikowanej (tzw. petycji administracyjnej) taki obowiązek istnieje. Co więcej, należy ją rozstrzygnąć, czy postanowić o niej. Por. m. M. de la Bandera (con la colaboracion de D.P.P. Andrada Carrato i D.Fr. de Arteaga Ariosa), *La Cnstitucion de 1997*, Senado de la Republica 1989, s. 375.

W tym ostatnim kraju i w Nikaragui dopuszczalne są petycje zbiorowe. Takiego sposobu składania petycji nie przewiduje Konstytucja Kuby.

## 5. Przedmiot petycji

W dziesięciu konstytucjach państw Ameryki Łacińskiej nie jest wskazany przedmiot petycji czy jej cel. Z milczenia ustawy zasadniczej na ten temat można domniemywać, że dopuszczalna jest ona we wszelkich sprawach, w tym o charakterze prywatnym. Do tego rodzaju petycji należy dodać remonstracje, których przedmiot został wskazany w sposób ogólny. Taką regulację można uznać za swego rodzaju brak określenia petycji. Tak głoszą ustawy zasadnicze Chile: „w jakiegokolwiek sprawie w interesie publicznym lub prywatnym, bez żadnych ograniczeń” oraz Meksyku: „we wszystkich sprawach”. Do konstytucji nieprzewidujących ograniczeń tematycznych, należy dodać honduraską. Jej formuła jest również pojemna. Petycję można złożyć z „powodów o szczególnym lub ogólnym znaczeniu”.

W pozostałych czterech krajach przedmiot petycji jest zawężony. Najbardziej restrykcyjną formułę zdaje się nadawać remonstracji Konstytucja Wenezueli. Można ją wnieść jedynie w sprawach należących do właściwości „jakiegokolwiek władzy, urzędnika publicznego lub urzędniczki publicznej”<sup>5</sup>. Z rozważań komentatorów nad przepisem regulującym badane urządzenie wynika, że pojęcie „jakiegokolwiek władzy” odnosi się do władzy państwowej (publicznej)<sup>6</sup>. Pewną dozę ograniczeń wyraża również Konstytucja Brazylii. Według niej petycję można wnieść „w obronie praw lub przeciw naruszeniu prawa albo nadużyciu władzy”.

Dość zawile formuły petycji przewidują ustawy zasadnicze Gwatemali i Kolumbii. W pierwszym wymienionym kraju konstytucja nie zawiera wprawdzie żadnego ograniczenia przedmiotowego petycji. Tym niemniej ustęp trzeci art. 28 Konstytucji, wyodrębniając remonstracje w sprawach fiskalnych oraz odnosząc je do „zaskarżenia decyzji administracyjnych w postępowaniach spowodowanych rekompensatami lub rozliczeniami ze względu na jakikolwiek podatek”, zawęził znaczenie tego rodzaju petycji. Nie jest jasna petycja w Kolumbii. Jeśli można ją złożyć w obronie interesu ogółu lub jednostki, to siły utrzymania porządku publicznego mają prawo składania petycji jedynie

<sup>5</sup> Zacytowane dosłownie za art. 53 Konstytucji. Wystarczyłoby napisać urzędnika publicznego bez względu na jego płć. Wenezuelska formuła zakłada kolejne dyskryminacje wobec osób, które np. nie czują się w żadnej z tych ról. Jeśliby się trzymać tej konwencji, należałoby wpisać co najmniej kilkanaście kombinacji dżenderowych.

<sup>6</sup> Por. F. Zambrano, *Constitucion de La Republica Bolivariana de Venezuela Comentada*, t. I, Editorial Atenea, s.329.

w sprawach „związanych z pełnioną służbą oraz zasadami etyki w konkretnym korpusie i w zgodzie z zasadami określonymi w ustawie”.

## 6. Adresat petycji

Z wyjątkiem Konstytucji Boliwii, niewskazującej żadnego podmiotu, do którego można czy należy złożyć petycję, jej odbiorcę określa się najczęściej w ustawach zasadniczych jako „władza”. Może to wywoływać pewne trudności w ścisłym określeniu adresata petycji jak w Argentynie. Doktryna tego kraju dopuszcza możliwość składania petycji również do tzw. władz spoza triady<sup>7</sup>. Takie dookreślenie nie jest potrzebne w Brazylii, ponieważ Konstytucja wyraźnie zastrzega, że powinny to być władze publiczne. Również nie jest potrzebna bliższa konkretyzacja w Salwadorze. Tam adresatami są „legalnie ustanowione władze” czy w Urugwaju „wszystkie i jakakolwiek z władz Republiki”. Do organów publicznych należy kierować petycje w Kostaryce, mimo nieco rozwlekłego określenia ich odbiorców: urzędnicy publiczni lub instytucje państwowe.

Znaczny kłopot w określeniu podmiotu, do którego należy kierować petycję, może wystąpić w Nikaragui oraz częściowo w Peru i w Wenezueli. Konstytucja pierwszego kraju, określając adresata petycji „władzom państwa lub jakiegokolwiek władzy”, nakazuje się zastanowić nad drugim członem alternatywy. Jeśli nie jest to niezręczność redakcyjna, to taka formuła otwiera szeroką gamę ewentualnych odbiorców remonstracji. Do sformułowania jakiegokolwiek władzy nawiązuje Konstytucja Wenezueli. Nie jest łatwo zinterpretować treść peruwiańskiego zwrotu „właściwe władze”. Mimo to doktryna tego kraju podsuwa pewne wyjaśnienia<sup>8</sup>.

Jedynie Konstytucja kolumbijska dopuszcza wyraźnie składanie petycji do podmiotów znajdujących się poza strukturą władzy publicznej. Spełnione powinny być dwa wymogi. Wymóg formalny dotyczy uprzedniego wydania ustawy przez parlament na ten temat, podczas gdy materialny zawęża cel wydania takiego aktu prawotwórczego do

<sup>7</sup> Tzw. *extrapoderes* oznaczają w prawie konstytucyjnym Argentyny organy państwowe nienależące do trójpodziału władz. Na przykład: prezydent republiki w systemie parlamentarnym, gabinet w ustroju prezydenckim, siły zbrojne, a nawet administracja publiczna w pewnych sytuacjach. Część doktryny zalicza do instytucji spoza trójpodziału władz Kościół Katolicki, wyborców (elektorat), stronnictwa polityczne itd. Mimo że nie są one organami państwowymi występują w określonych okolicznościach jako osoby publiczne lub para-państwowe. Por. G.J. Bidart Campos, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, EDIAR, s. 1978, s. 460.

<sup>8</sup> Według E. Bernales Ballesteros (con la colaboracion de A. Otarola Penaranda), *La Constitucion de 1993. Analisis Comparado*, Editora Rao S.R.L., s. 156–159) przez właściwe władze należy rozumieć zarówno urzędnika państwowego, jak i tego „kto wykonuje funkcję o charakterze publicznym jak, na przykład pracodawca wobec pracownika, mimo że oboje należą do gospodarki prywatnej, ponieważ umowa o pracę ustanawia stosunek natury publicznej, nie tylko prywatnej”. Por. także wywoły Trybunału Konstytucyjnego Peru na ten temat w: A. Roja Bermudez, *Constitucion Politica del Peru y su jurisprudencia en nuestro Tribunal Constitucional*, Jurista Editores 2010, p. 91 i 93–94.

gwarantowania praw podstawowych. Dotychczas nie została wydana ustawa regulująca wykonywanie petycji do „organizacji prywatnych”<sup>9</sup>.

Wydaje się, że najlepszymi określeniami adresata petycji – w kontekście latyno-amerykańskich ustaw zasadniczych – posługują się konstytucje Panamy i Meksyku. Pierwsza wprost oznacza odbiorców petycji jako urzędników publicznych. Meksykańska podaje ich rozbudowaną terminologię, mówiąc o „funkcjonariuszach i urzędnikach publicznych”. Mimo to nie ustrzegła się pewnej niekonsekwencji terminologicznej, wskazując na odbiorców petycji również „władze”.

## 7. Skutki wniesienia petycji

Podstawowym skutkiem złożenia petycji jest obowiązek udzielenia w miarę szybkiej odpowiedzi na nią lub jak w Meksyku powiadomienia o niej. Zwykle nie są określone terminy załatwienia petycji. Niekiedy te obowiązki są uściślane jak w Boliwii lub Meksyku (odpowieź formalna, pisemna) czy w Hondurasie i Paragwaju (w terminie ustawowym). Konstytucja tego ostatniego kraju dodaje, że nieudzielenie odpowiedzi na petycję w przewidzianym czasie oznacza jej odmowę.

Niektóre konstytucje nakazują rozstrzygnięcie petycji. Nie oznacza to jednak obowiązku podjęcia decyzji zgodnie z wolą podmiotu wnoszącego remonstrację. Kubańska Konstytucja przyznaje prawo do wzięcia pod uwagę petycji oraz do otrzymania stosownej odpowiedzi „we właściwym czasie, zgodnie z ustawą”. Regulację tego kraju można uznać za modelową rezygnację przez ustrojodawcę z unormowania petycji. Charakterystycznym jej rysem jest prawo do „domagania się wzięcia pod uwagę”. Nie jest to obowiązek rozpatrzenia czy nawet rozstrzygnięcia.

Gwatemalska ustawa zasadnicza przewiduje uprzednie przeprowadzenie postępowania w sprawie petycji. Urugwajska konstytucja sprecyzowała odnośnie do podjęcia i rozstrzygnięcia środków administracyjnych – w przypadku tzw. petycji kwalifikowanej – iż nastąpi to po urzeczywistnieniu „odpowiednich postępowań dla należytego wyjaśnienia sprawy”. Zaledwie w trzech ustawach zasadniczych wskazany jest termin do udzielenia odpowiedzi (rozstrzygnięcia). Wynosi on w Panamie i w Gwatemali 30 dni. W tym ostatnim kraju dotyczy on jedynie spraw administracyjnych. W przypadku urugwajskiej petycji kwalifikowanej maksymalny czas na udzielenie odpowiedzi określony został na 120 dni.

Najczęściej nieodpowiedzenie na petycję w odpowiednim czy we wskazanym terminie oznacza jej odrzucenie (Urugwaj) bądź odmowę (Urugwaj, Paragwaj). W Panamie

<sup>9</sup> Uchwalenie takiej ustawy nie będzie łatwe, biorąc pod uwagę trudności konstytucjonalizacji stosunków cywilnoprawnych w tym kraju. Por. J.J. Calderon Villegas, *La constitucionalización del derecho privado. La verdadera historia del impacto constitucional en Colombia*, Editorial Temis 2010.

ustawa może przewidzieć odpowiednie sankcje za naruszenie granicznego czasu. W Wenezueli taką sankcją może być nawet złożenie z urzędu osoby odpowiedzialnej za nieudzielenie odpowiedzi we właściwym terminie. W Peru groźbą jest „pociągnięcie do odpowiedzialności”. Konstytucja nie uściśla, o jaką odpowiedzialność chodzi.

Konstytucje Argentyny, Brazylii i Chile nie zawierają żadnych ustaleń co do następstw braku reakcji na petycje. Zaledwie w doktrynie lub w orzecznictwie można spotkać wskazania na ten temat. Mimo że U.L. Bulos uważa brak obowiązku zajęcia stanowiska wobec petycji w Brazylii za jej największą wadę, większość doktryny jest zdania, że nieudzielenie odpowiedzi na petycję może być podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności. Według J.D. da Silva można posłużyć się nawet skargą konstytucyjną w celu zmuszenia władzy publicznej do odpowiedzi<sup>10</sup>. H.J. Zarini uważa milczenie lub długą zwłokę w odpowiedzi na remonstrancję w Argentynie za „samowolne działania naruszające prawo petycji”<sup>11</sup>.

## 8. Podsumowanie

Pierwszą uwagą, która nasuwa się przy badaniu petycji w państwach Ameryki Łacińskiej, jest jej szeroki zasięg ewentualnego stosowania. Mogą ją składać wszyscy. W zaledwie w trzech krajach tego regionu możliwość złożenia petycji została zastrzeżona na rzecz obywateli. Jeśli chodzi o składanie petycji zbiorowych, to również zastanawia ich szeroka dopuszczalność. Ich bezpośredniego zakazu nie zawiera żadna latynoamerykańska ustawa zasadnicza. Szeroko zakreślony jest też adresat petycji. Zwykle nie jest to władza *tout court*. Konstytucja Kolumbii dopuściła wręcz możliwość składania petycji do organizacji prywatnych.

We wszystkich krajach obowiązuje jednolite pojęcie petycji. Jego podstawową cechą jest brak ograniczeń odnośnie do przedmiotu remonstracji. Może ona dotyczyć również spraw o charakterze prywatnym. Jedynie w czterech krajach tej części świata można dostrzec pewne ograniczenia tematyczne petycji. Najdalej idące restrykcje widoczne są w Wenezueli i Brazylii. W pierwszym wymienionym kraju petycję można wnieść jedynie w sprawach należących do właściwości instytucji publicznych, podczas gdy w drugim wyłącznie „w obronie praw lub przeciw naruszeniu prawa albo nadużyciu władzy”.

Co do następstw złożenia petycji, należy podkreślić dążność do wykroczenia poza obowiązek formalnego odpowiedzenia na petycję. W większości konstytucji przewiduje

<sup>10</sup> Por. oprócz wypowiedzi U.L. Bulos, *Constituicao Federal Anotada*, Editora Saraiva, 2003, s. 214 pogląd wyłożony przez Zespół techniczno-prawny Ośrodka Studiów i Badań nad Administracją Samorządową (CEPAN) w pracy *Breves Anotacoes a Constituicao de 1988*, Editora Atlas S.A., 1990, s. 46.

<sup>11</sup> H.J. Zarini, *Constitucion Argentina Comentada y Concordada*, Editorial Astrea 2010, s. 54.

się nakaz zajęcia się nią po przeprowadzeniu postępowania, przynajmniej wyjaśniającego i/lub rozstrzygnięciu odnośnie do jej treści. W żadnym państwie Ameryki Łacińskiej nie zagwarantowano jednak pozytywnego załatwienia remonstracji. Mimo znamiennej rezygnacji z petycji w dwóch najnowszych konstytucjach, trudno dostrzec w tych posunięciach kierunek możliwej dalszej ewolucji badanego urządzenia.