

## **Prawo petycji w pracach nad Konstytucją RP**

### **1. Uwagi wstępne**

Naturalną konsekwencją demokratycznych przemian, jakie dokonały się w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w., było uchwalenie nowej ustawy zasadniczej<sup>1</sup>, która miała zastąpić kojarzoną z ustrojem autorytarnym konstytucję z 1952 r<sup>2</sup>. Nic więc dziwnego, że prace nad nią rozpoczęły się już w pierwszych latach istnienia wolnej Polski. Szczegółowy tryb prac nad nową konstytucją został określony – przez parlament powołany w pierwszych całkowicie wolnych wyborach w 1991 r. – w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>. Zgodnie z nią nową ustawę zasadniczą miało uchwalić Zgromadzenie Narodowe. Prawo wnoszenia jej projektów przysługiwało Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, 56 członkom Zgromadzenia Narodowego oraz Prezydentowi RP, a także grupie co najmniej 500 tys. obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu<sup>4</sup>. Projekt nowej konstytucji miał być rozpatrzony w dwóch czytaniach. Do uchwalonej ustawy zasadniczej swoje poprawki mógł zgłosić Prezydent RP. Miały być one następnie rozpatrywane przez Zgromadzenie Narodowe w ramach trzeciego czytania. Po uchwaleniu konstytucja podlegała jeszcze zatwierdzeniu przez Naród w referendum.

Problematyka prawa petycji od początku była obecna w pracach nad Konstytucją RP. W przeciwieństwie do wielu innych kwestii nie wywoływała ona jednak sporów politycznych, dlatego w toku postępowania ustrojodawczego nie poświęcono jej relatywnie zbyt wiele uwagi. Mimo to warto prześledzić, jak doszło do uchwalenia obecnego art. 63 Konstytucji RP, w którym wyrażone zostało prawo do składania petycji.

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.; Dz. U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 336 ze zm.

<sup>4</sup> Możliwość inicjatywy ludowej w tej sprawie przewidziała ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. Nr 61, poz. 251.

## 2. Prawo petycji w projektach konstytucji

Do Zgromadzenia Narodowego wpłynęło 8 projektów konstytucji<sup>5</sup>, przy czym nad jednym z nich *de facto* nie podjęto prac<sup>6</sup>. Prawa petycji nie formułowały tylko dwa projekty<sup>7</sup>. W pozostałych zamieszczone zostały propozycje przepisów wprost przewidujących jego istnienie.

Projekt konstytucji wniesiony przez Lecha Wałęsę przewidywał uchwalenie dwóch aktów o randze ustawy zasadniczej – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Karty Praw i Wolności. Co oczywiste, prawo petycji miało zostać unormowane w drugim z nich. Artykuł 20 ust. 1 projektu Karty Praw i Wolności stanowił, że „każdy ma prawo przedstawiać petycje w interesie własnym, innych osób lub w interesie społecznym do Sejmu, Senatu, każdego organu władzy wykonawczej, samorządu lub organizacji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadania zleconymi przez państwo”. Ustęp 2 tego przepisu wskazywał ponadto, że tryb rozpatrywania petycji miała określać ustawa<sup>8</sup>.

W projekcie ustawy zasadniczej wniesionym przez parlamentarzystów Sojuszu Lewicy Demokratycznej prawo petycji zostało przewidziane w art. 44 ust. 2, który stanowił, że „obywatelom przysługuje prawo wnoszenia do organów państwowych zbiorowych petycji w sprawach o znaczeniu publicznym”. Zgodnie z kolejnym ustępem zasady ich wnoszenia oraz tryb ich rozpatrywania miała określać ustawa<sup>9</sup>.

W propozycji nowej konstytucji przygotowanej przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji prawo petycji zostało wyrażone w jej art. 42, zgodnie z którym obywatele mieli mieć prawo wnosić „indywidualnie lub zbiorowo petycje do wszelkich władz państwowych i samorządowych”<sup>10</sup>.

W projekcie wniesionym przez posłów i senatorów Unii Demokratycznej prawo petycji zostało przewidziane w art. 31, który brzmiał: „Wszyscy obywatele mają prawo, indywidualnie i zbiorowo, wnoszenia petycji do wszystkich organów wypełniających funkcje publiczne”<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Po jednym projekcie wnieśli Prezydent RP oraz grupa obywateli. Pozostałe zgłoszone zostały przez parlamentarzystów reprezentujących różne opcje polityczne, przy czym jeden z tych projektów był efektem prac Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji.

<sup>6</sup> Dotyczyło to projektu wniesionego przez parlamentarzystów Porozumienia Centrum. Partia ta w maju 1994 r. postanowiła go wycofać. Przepisy nie przewidywały jednak takiej możliwości. Projekt ten nie został zatem oficjalnie wycofany, niemniej jednak nie był przedmiotem dalszych prac – zob. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997*, Warszawa 1997, cz. I, s. 23–24.

<sup>7</sup> Były to projekty wniesione przez członków klubów parlamentarnych Konfederacji Polski Niepodległej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego.

<sup>8</sup> Zob. R. Chruściak, *op. cit.*, s. 80.

<sup>9</sup> Zob. *ibidem*, s. 100.

<sup>10</sup> Zob. *ibidem*, s. 148.

<sup>11</sup> Zob. *ibidem*, s. 270.

Obywatelski projekt konstytucji deklarował istnienie omawianego prawa w swoim art. 34. Zgodnie z nim obywatele mieli mieć prawo „wnosić indywidualnie lub zbiorowo petycje do wszelkich władz państwowych i samorządowych”, a władze te miały obowiązek na nie odpowiadać<sup>12</sup>. Podobnie brzmiała propozycja Porozumienia Centrum, choć w projekcie przedstawionym przez tę partię nie został wyrażony obowiązek udzielania odpowiedzi na petycje<sup>13</sup>.

Jak już zostało wspomniane, prawa petycji nie przewidywały projekty konstytucji wniesione przez parlamentarzystów Polskiego Stronnictwa Ludowego<sup>14</sup> oraz Konfederacji Polski Niepodległej. Warto jednak wskazać, że pierwszy z nich w art. 33 formułował prawo wnoszenia skarg i wniosków do organów państwowych i samorządowych<sup>15</sup>. Brak podobnych regulacji w projekcie KPN-u tłumaczyć można, jak się wydaje, generalnie lakonicznym ujęciem w nim problematyki praw i wolności.

Analiza powyższych propozycji wskazuje, że na początku prac nad konstytucją nie istniał konsensus co do treści prawa petycji. Różnice w przedstawionych projektach dotyczyły m.in. zarówno katalogu podmiotów tego prawa, jak i potencjalnych adresatów petycji. Inaczej pojmowana była też ich natura – część propozycji podkreślała ich zbiorowy czy publiczny charakter, inne dopuszczały wnoszenie ich również w interesie własnym.

### 3. Prace w Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli

Po pierwszym czytaniu wszystkie rozpatrywane projekty – poza propozycją PC – przesłane zostały do KKZN w celu przygotowania projektu jednolitego<sup>16</sup>. Komisja stanęła zatem przed trudnym zadaniem opracowania przepisu formułującego prawo petycji na podstawie rozbieżnych propozycji poszczególnych projektodawców.

Dalsze prace nad konstytucją polegać miały na debacie sejmowej na temat zasadniczych kwestii ustrojowych, w której jednak nie poruszono kwestii prawa petycji. Po tej debacie do pracy przystąpiło sześć stałych podkomisji<sup>17</sup>, których zadaniem było

<sup>12</sup> Zob. *ibidem*, s. 301.

<sup>13</sup> Zob. *ibidem*, s. 339.

<sup>14</sup> Pod projektem tym podpisali się również posłowie kół poselskich: Unii Pracy, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja” oraz Mniejszości Niemieckiej, a także niektórzy posłowie niezrzeszeni – zob. *ibidem*, s. 187.

<sup>15</sup> Zob. *ibidem*, s. 194.

<sup>16</sup> Zob. *ibidem*, s. 26.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 uchwały Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 stycznia 1994 r. – Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (M.P. Nr 8, poz. 62 ze zm.) były to podkomisje: Redakcyjna, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję; Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Gospodarczego; Zagadnień Systemu Źródeł Prawa; Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego; Instytucji Ochrony Prawa i Organów Wymiaru Sprawiedliwości; a także Praw i Obowiązków Obywateli.

przygotowanie jednolitego projektu przyszłej konstytucji<sup>18</sup>. Rozdziałem dotyczącym praw i wolności, w którym znaleźć miało się prawo petycji, zajmowała się Podkomisja Praw i Obowiązków Obywateli.

Problematyką petycji Podkomisja po raz pierwszy zajęła się na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 1994 r. Rozpatrzyła ona wówczas propozycję eksperta komisji, prof. Leszka Wiśniewskiego, by w nowej konstytucji zamieszczono przepis o treści: „Każdy może składać petycje zbiorowe oraz wnioski indywidualne w interesie społecznym do organów publicznych. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa”.

Przewodniczący podkomisji, poseł Jerzy Gwizdź wyraził wątpliwość, czy w konstytucji w ogóle potrzebny jest taki przepis. W odpowiedzi prof. Leszek Wiśniewski wskazał, że prawo petycji zostało przewidziane w większości projektów ustawy zasadniczej. Ponadto zwrócił on uwagę, że przepis w tym brzmieniu dzieliłby uregulowane w ustawodawstwie zwykłym skargi i wnioski na petycje o charakterze zbiorowym oraz na wnioski indywidualne.

Pozostali członkowie Podkomisji nie zgłosili żadnych uwag. W konsekwencji w głosowaniu organ ten jednogłośnie przyjął propozycję prof. Wiśniewskiego<sup>19</sup>.

#### **4. Prace w Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję**

Efekty prac wszystkich podkomisji KKZN stały się następnie przedmiotem prac Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, której zadaniem było przygotowanie ujednoliconego projektu nowej ustawy zasadniczej<sup>20</sup>. Prawem petycji zajęła się ona na posiedzeniu w dniu 11 stycznia 1995 r. Na początku dyskusji na ten temat poseł Jerzy Ciemniowski zauważył, że w innej części projektu – mówiącej o środkach ochrony praw i wolności – przewidziane zostało prawo wnoszenia skarg kierowanych do organów władzy publicznej i organizacji społecznych. Jego zdaniem, podobieństwo obu tych instytucji powinno skutkować uregulowaniem ich w jednym przepisie. Ekspert komisji, prof. Leszek Wiśniewski wyjaśnił, że rozdzielenie to nastąpiło celowo, gdyż Podkomisja Praw i Obowiązków Obywateli chciała odróżnić wnioski w sprawach indywidualnych od tych wnoszonych w interesie ogólnym.

Przedstawiciel Prezydenta RP, prof. Andrzej Rzepliński zwrócił z kolei uwagę, że użyty w proponowanym przepisie termin „petycje zbiorowe” jest niejednoznaczny, albowiem sugeruje, że mogą istnieć również petycje indywidualne, o których projekt milczy.

<sup>18</sup> Zob. *ibidem*, s. 26.

<sup>19</sup> Szerzej o przebiegu prac dotyczących prawa petycji na posiedzeniu Podkomisji w dniu 2 grudnia 1994 r. – zob. „Biuletyn KKZN”, nr X, s. 162.

<sup>20</sup> Zob. R. Chruściak, *op. cit.*, s. 28–29.

W odpowiedzi na tę uwagę przedstawiciel Rady Ministrów, prof. Stanisław Gebethner stwierdził, że pojęcie petycji wywodzi się z angielskiego *Bill of Rights* i jest jednoznacznie rozumiane w porządkach prawnych wielu państw jako środek prawny o charakterze zbiorowym.

Następnie głos zabrał poseł Jerzy Wiatr. Jego zdaniem, niewłaściwe było sformułowanie, że petycje i wnioski mogą być wnoszone w interesie społecznym, ponieważ to, czy dane działanie jest podejmowane w takim interesie, ma zawsze charakter ocenny. Jego zdaniem, autorom chodziło o to, że petycje i wnioski mogą być wnoszone w sprawach publicznych. By zobrazować różnicę między tymi pojęciami, wskazał on przykład petycji w sprawie zniesienia wszystkich podatków – jego zdaniem, niewątpliwie dotyczyłaby ona spraw publicznych, niemniej jednak z pewnością nie byłaby w interesie społecznym.

Dalsza część dyskusji dotyczyła problematyki obowiązku udzielania odpowiedzi na petycje. Poseł Jerzy Ciemniewski stwierdził, że przekazanie do uregulowania w ustawie zwykłej trybu ich rozpatrywania jest zbędnym formalizmem, ponieważ obowiązek odpowiadania na petycje ma charakter powinności politycznej, której nie da się ująć w ramy prawne. Poseł Aleksander Kwaśniewski nie zgodził się z tym stanowiskiem i jednoznacznie opowiedział się za wyraźnym zamieszczeniem w samej konstytucji obowiązku rozpatrzenia petycji przez jej adresata. Poseł Ryszard Grodzicki – również wywodzący się z klubu parlamentarnego SLD – wskazał jednak, że obowiązku takiego nie można byłoby wyegzekwować. Do uzasadnienia swojej tezy przywołał ciężący na posłach i senatorach obowiązek udzielania odpowiedzi na kierowane do nich postulaty. Po jego wprowadzeniu okazało się bowiem, że nie istnieją instrumenty pozwalające zweryfikować, czy parlamentarzyści się z niego wywiązują.

Podsumowując powyższą dyskusję, przewodniczący obradom, poseł Krzysztof Kamiński zaproponował sformułowanie przepisu dotyczącego petycji w sposób wariantowy. Jego pierwsza wersja brzmiała: „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej, które są zobowiązane je rozpatrzeć”, natomiast druga: „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa”. Wobec braku sprzeciwu członków Podkomisji, taka redakcja przepisu dotyczącego prawa petycji znalazła się w jej sprawozdaniu<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Szerzej o przebiegu prac dotyczących prawa petycji na posiedzeniu Podkomisji w dniu 11 stycznia 1995 r. – zob. „Biuletyn KKZN”, nr XI, s. 222.

## 5. Prace w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego

Efektom prac Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję stał się tzw. projekt jednolity Konstytucji RP (w ujęciu wariantowym) z dnia 20 stycznia 1995 r. Był on przedmiotem obrad KKZN w dniach 25–27 stycznia 1995 r., w czasie których organ ten ostatecznie zdecydował o niektórych fundamentalnych rozwiązaniach ustrojowych (takich jak np. struktura parlamentu)<sup>22</sup>. Efektom tych prac stał się tzw. projekt jednolity Konstytucji RP (w ujęciu wariantowym) z dnia 26 stycznia 1995 r., który miał być podstawą dalszych prac nad konstytucją. Jako że KKZN w dniach 25–27 stycznia 1995 r. w ogóle nie zajmowała się przepisem dotyczącym prawa petycji, w obu wspomnianych projektach jednolitych posiadał on jednakową (wariantową) treść, którą ustaliła Podkomisja w dniu 11 stycznia 1995 r. W obu tych projektach funkcjonował on jako art. 47.

Przepisem dotyczącym prawa petycji KKZN zajęła się na posiedzeniu w dniu 21 marca 1995 r. Jako pierwszy głos w tej sprawie zabrał ekspert komisji, prof. Kazimierz Działocha. Stwierdził on, że oba zamieszczone w projekcie warianty są do siebie podobne i oba przewidują obowiązek udzielenia odpowiedzi na petycje i wnioski. Jednocześnie opowiedział się on za wersją przepisu przewidującą obowiązek uregulowania w ustawie trybu ich rozpatrywania.

Następnie głos został udzielony senator Alicji Grześkowiak. Zaproponowała ona, by przepis dotyczący petycji brzmiał: „Obywatele mają prawo wnosić indywidualne lub zbiorowe petycje do wszelkich władz państwowych i samorządowych”<sup>23</sup>.

Poseł Ryszard Grodzicki zadał pytanie ekspertom, czym na gruncie prawa polskiego różnią się petycje od wniosków, skoro w proponowanym przepisie zostały one wyraźnie rozróżnione. W odpowiedzi prof. Leszek Wiśniewski podkreślił, że petycje mają charakter zbiorowy, natomiast wnioski indywidualny. Prof. Kazimierz Działocha stwierdził natomiast, że – jego zdaniem – między petycjami a wnioskami nie ma merytorycznej różnicy, dlatego zaproponował, by termin „wnioski” zastąpić pojęciem „zażaleń”. Z uwagą tą nie zgodził się prof. Leszek Wiśniewski, argumentując, że zażalenie jest środkiem prawnym o wiele dalej idącym<sup>24</sup>.

Następnie KKZN zakończyła obrady. Zostały one wznowione następnego dnia. Ustalono, że poddane pod głosowanie zostaną dwie wersje przepisu dotyczącego petycji: propozycja senator A. Grześkowiak oraz drugi wariant art. 42 zawarty w projekcie

<sup>22</sup> Zob. R. Chruściel, *op. cit.*, s. 29–30.

<sup>23</sup> Senator A. Grześkowiak stwierdziła, że tak brzmiał art. 42 projektu konstytucji opracowanego przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji. Zauważyć jednak należy, że – być może nieświadomie – nieznacznie zmodyfikowała ona jego treść, albowiem projekt senacki mówił nie o „indywidualnych lub zbiorowych” petycjach, lecz o ich „indywidualnym lub zbiorowym” wnoszeniu.

<sup>24</sup> Zob. „Biuletyn KKZN”, nr XVI, s. 66–67.

jednolitym. Za pierwszą opcją opowiedziało się 7 członków Komisji, za drugą 26. Jeden parlamentarzysta wstrzymał się od głosu. W konsekwencji KKZN przyjęła, że przepis dotyczący prawa petycji będzie brzmiał: „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrzenia petycji oraz wniosków określa ustawa”<sup>25</sup>.

Do problematyki petycji KKZN powróciła w dniu 11 kwietnia 1995 r. przy okazji rozpatrywania art. 63 dotyczącego skarg, który brzmiał: „Każdy ma prawo składać skargi w interesie własnym lub innej osoby do każdego organu władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami z zakresu administracji publicznej”. Członkowie KKZN – J. Ciemniowski oraz Jan Orzechowski stwierdzili, że, z powodu przyjęcia art. 47, jest on zbędny. Senator Piotr Andrzejewski zaproponował, by wykreślić art. 63, natomiast art. 47, mówiący o petycjach i wnioskach, uzupełnić o skargi. Stanowisko to w dyskusji poparł senator Jerzy Madej. Przeciwnego zdania był poseł A. Kwaśniewski. Jego zdaniem, prawo petycji zostało pomyślane jako prawo podmiotowe, natomiast skargi, o których mowa w art. 63, jako jeden ze środków ochrony praw i wolności. W toku dyskusji zgłosił on jednak postulat, by połączyć oba te przepisy w jeden artykuł zamieszczony w podrozdziale dotyczącym środków ochrony praw i wolności. Pomysłowi temu sprzeciwił się senator P. Andrzejewski, którego zdaniem należało wyraźnie rozróżnić w konstytucji środki ochrony praw i wolności od praw podmiotowych.

Następnie głos zabrał ekspert Komisji, prof. Paweł Sarnecki. Nie zgodził się on z poglądem senatora P. Andrzejewskiego. Jego zdaniem bowiem, nie da się precyzyjnie oddzielić środków ochrony praw i wolności od praw podmiotowych. Opowiedział się on jednak przeciwko łączeniu art. 47 z art. 63<sup>26</sup>.

Dyskusja nad problematyką obu tych przepisów zakończyła się złożeniem dwóch wniosków. Pierwszy z nich – autorstwa posła W. Majewskiego – postulował wykreślenie art. 63. Drugi natomiast, wniesiony przez senatorów P. Andrzejewskiego i J. Madeja, a także przedstawicieli Prezydenta RP zmierzał do nadania art. 48 następującej treści: „Każdy może składać petycje, wnioski i skargi w interesie własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nią<sup>27</sup> zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrzenia petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Za propozycją posła W. Majewskiego oddano 13 głosów, 9 członków KKZN było jej przeciwnych,

<sup>25</sup> Zob. *ibidem*, s. 76–77.

<sup>26</sup> Zob. „Biuletyn KKZN”, nr XVIII, s. 17–23.

<sup>27</sup> Na błędne użycie w tym miejscu słowa „nią” zamiast „nie” zwrócił uwagę już po przyjęciu tego wniosku senator J. Madej. KKZN potraktowała to jako błąd językowy i uznała, że przyjęta została poprawka z użyciem właściwego zaimka – zob. *ibidem*, s. 45.

natomiast 9 parlamentarzystów wstrzymało się od głosu. Za poprawką senatorów P. Andrzejewskiego i J. Madeja głosowało z kolei 24 członków Komisji, 5 było przeciw, a 1 wstrzymał się od głosu. Tym samym KKZN zdecydowała o połączeniu przepisów dotyczących petycji oraz skarg i wniosków<sup>28</sup>.

KKZN prace nad całością jednolitego projektu nowej konstytucji zakończyła 19 czerwca 1996 r. Prawo petycji – na skutek modyfikacji wcześniejszych przepisów – zamieszczone zostało w jego art. 52. Projekt ten został następnie poddany analizie przez grupę ekspertów, której zadaniem było przedstawienie wniosków co do redakcji i systematyki przyjętych przepisów. Efekty ich pracy stały się przedmiotem obrad Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję<sup>29</sup>.

Kwestia przepisu formułującego prawo składania petycji, skarg i wniosków została poruszona przez Podkomisję na jej posiedzeniu w dniu 14 sierpnia 1996 r. Grupa ekspertów zaproponowała, by przepis ten oznaczyć jako art. 54 oraz zarekomendowała dwie poprawki redakcyjne – zastąpienie zwrotu „każdy może składać” na „każdy ma prawo składać” oraz zwrotu „tryb rozpatrzenia” na „tryb rozpatrywania”. Podkomisja jednogłośnie przyjęła te propozycje<sup>30</sup>.

Projekt konstytucji wraz z naniesionymi przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję poprawkami stał się przedmiotem obrad KKZN pod koniec 1996 r. Kwestia prawa petycji została poruszona na jej posiedzeniu w dniu 1 października. W trakcie dyskusji poseł J. Ciemniowski zgłosił zastrzeżenia co do treści proponowanego przepisu mówiącego o petycjach wnoszonych „w interesie własnym lub innej osoby za jej zgodą”. Jego zdaniem, takie sformułowanie wyklucza możliwość składania petycji w interesie publicznym. Zgodził się z nim również senator K. Działocha. Stwierdził on, że petycje zawsze były traktowane jako instrument wnoszony w interesie publicznym, a ograniczenie ich tylko do ochrony interesu wnoszącego lub innej osoby byłoby zmodyfikowaniem ich istoty.

Posła J. Ciemniewskiego oraz senatora K. Działochę poparł senator P. Andrzejewski. Ponadto wniósł on, by zwrot „każdy może składać petycje” zastąpić zwrotem „każdemu zapewnia się prawo składania petycji”. Jego zdaniem, takie sformułowanie gwarantowałoby obywatelom realizację ich prawa.

Następnie głos zabrał poseł Janusz Szymański. Zwrócił on uwagę, że na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>31</sup> petycja jest środkiem o charakterze indywidualnym.

<sup>28</sup> Zob. *ibidem*, s. 44–45.

<sup>29</sup> Zob. R. Chruściak, *op. cit.*, s. 31–32.

<sup>30</sup> Zob. „Biuletyn KKZN”, nr XXXVII, s. 130.

<sup>31</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.



W związku z tym zaproponował, by do konstytucji wpisać, że mogą być one wnoszone „w interesie publicznym, indywidualnym oraz innej osoby za jej zgodą”.

Senator Alicja Grześkowiak stwierdziła, że określenie, w jakich sprawach mogą być wnoszone petycje, jest ograniczeniem prawa petycji. Zaproponowała zatem pełne wykreślenie fragmentu mówiącego, w czym interesie mogą być one wnoszone. W odpowiedzi poseł Tadeusz Mazowiecki zwrócił uwagę, że w przypadku przyjęcia tej propozycji wątpliwa stałaby się możliwość wnoszenia petycji w interesie innej osoby.

Następnie Komisja przystąpiła do głosowania. Za propozycją senatora P. Andrzejewskiego opowiedziało się 4 członków, 25 było przeciw, a 1 wstrzymał się od głosu. Jako drugi głosowany był wniosek posła J. Szymańskiego, do którego dołączył się również senator K. Działocha. Został on przyjęty większością 27 głosów. Następnie KKZN głosował nad całością przepisu dotyczącego prawa petycji. Za nadaniem mu brzmienia zaproponowanego przez Podkomisję (z uwzględnieniem przyjętej poprawki zgłoszonej przez J. Szymańskiego i K. Działochę) opowiedziało się 30 członków KKZN, żaden z nich nie był przeciw, a 4 wstrzymało się od głosu. Komisja przyjęła zatem następujące brzmienie tego przepisu: „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”<sup>32</sup>.

KKZN zakończyła pracę nad projektem nowej konstytucji 16 stycznia 1997 r. Wówczas przyjęte zostało sprawozdanie Komisji zawierające jednolity projekt nowej ustawy zasadniczej<sup>33</sup>. Przepis dotyczący prawa petycji został w nim oznaczony jako art. 61.

Następnie projekt konstytucji stał się przedmiotem drugiego czytania. W jego trakcie zgłoszono kilkaset poprawek. Żadna z nich nie dotyczyła jednak prawa petycji. Wszystkie zgłoszone poprawki były analizowane przez KKZN w marcu 1997 r. Efektem tych prac stało się dodatkowe sprawozdanie Komisji rozpatrzone przez Zgromadzenie Narodowe 21 marca 1997 r. Organ ten przyjął wówczas część zgłoszonych wcześniej poprawek. Następnego dnia odbyło się głosowanie nad całością projektu. W jego efekcie doszło do uchwalenia Konstytucji RP<sup>34</sup>. Na skutek zmian wprowadzonych w toku drugiego czytania przepis dotyczący prawa petycji został oznaczony jako jej art. 63.

Zgodnie z przyjętymi wcześniej regułami uchwalona 22 marca 1997 r. Konstytucja RP została przekazana Prezydentowi RP, który miał prawo w ciągu 60 dni zgłosić swoje propozycje zmian w jej tekście. Aleksander Kwaśniewski skorzystał z tego uprawnienia

<sup>32</sup> Szerzej o pracach dotyczących prawa petycji na posiedzeniu KKZN w dniu 1 października 1996 r. – zob. „Biuletyn KKZN”, nr XXXIX, s. 81–84.

<sup>33</sup> Zob. R. Chruściak, *op. cit.*, s. 32–33.

<sup>34</sup> Szerzej na temat przebiegu drugiego czytania – zob. *ibidem*, s. 33–34.

i już 24 marca 1997 r. zgłosił 41 takich propozycji<sup>35</sup>. Żadna z nich nie dotyczyła jednak prawa petycji.

Zgromadzenie Narodowe rozpatrzyło wnioski Prezydenta RP 2 kwietnia 1997 r. i tego samego dnia ponownie uchwaliło Konstytucję RP<sup>36</sup>. Referendum ją zatwierdzające odbyło się 25 maja 1997 r. Większość głosujących opowiedziała się za jej przyjęciem, toteż Prezydent RP podpisał ją i zarządził jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Weszła ona w życie 17 października 1997 r.

## 6. Podsumowanie

Analiza przebiegu prac nad Konstytucją RP prowadzi do wniosku, że kwestia prawa petycji nie budziła w ich trakcie większych sporów. Wydaje się, że kontrowersje dotyczące przepisu przewidującego to prawo, jakie ujawniły się w toku prac nad konstytucją, nie wynikały z różnic politycznych, lecz jedynie z odmiennych poglądów prawnych, jakie prezentowali poszczególni członkowie KKZN. Tezę tę potwierdza fakt, że dość łatwo doszło do osiągnięcia konsensusu w sprawie treści przepisu przewidującego to prawo. Znamienne jest również, że przyjęty przez KKZN sposób ujęcia prawa petycji nie został zakwestionowany w drugim czytaniu przez żadnego członka Zgromadzenia Narodowego. Podobnie żadnych uwag nie wniósł w tym zakresie Prezydent RP.

Jak się wydaje, analiza przebiegu prac nad ustawą zasadniczą nie ma jedynie charakteru poznawczego. Pozwala ona bowiem na odtworzenie woli jej twórców, co może mieć kluczowe znaczenie przy jej wykładni. Niewątpliwie intencją członków KKZN opracowujących art. 63 Konstytucji RP było uczynienie petycji środkiem wnoszonym przede wszystkim w szeroko rozumianych sprawach publicznych. Ich wolą było również, by po stronie adresatów petycji istniał obowiązek ustosunkowania się do nich. Oznacza to, że zarówno ustawodawca zwykły, jak i organy stosujące prawo powinny interpretować art. 63 Konstytucji RP właśnie w taki sposób.

---

<sup>35</sup> Zob. *ibidem*, s. 35.

<sup>36</sup> Zgromadzenie Narodowe zaakceptowało większość propozycji Prezydent RP (zob. *ibidem*, s. 35), a zatem Konstytucja RP uchwalona 2 kwietnia 1997 r. różniła się od ustawy zasadniczej przyjętej 22 marca 1997 r.