

Mariusz Jabłoński

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Justyna Węgrzyn

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Zielonogórski

Prawo petycji jako prawo polityczne

1. Uwagi wstępne

Prawo petycji to jedno z praw, które znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu obecnie obowiązujących konstytucjach demokratycznych państw. Mimo różnic, jakie występują w konstytucyjnej regulacji prawa petycji – chodzi tu o zakres i charakter tej instytucji¹ – przyjmuje się, że stanowi ona „najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formę dochodzenia przez jednostki i grupy osób [a także inne podmioty prawa – przyp. aut.] praw i ochrony interesów, nie tylko własnych, ale i innych lub interesu ogółu”². W szerszym znaczeniu prawo petycji jest identyfikowane z uprawnieniem jednostki, grupy jednostek lub innego podmiotu prawa do przekazania organom władzy publicznej pewnych informacji, które w założeniu mają wpłynąć na podjęcie przez te organy następczych i pożądaných z punktu widzenia wnoszącego działań³. Z petycją można wystąpić zarówno w interesie własnym, jak i zbiorowym (publicznym)⁴. Dopuszczalna jest również sytuacja, w której występujący działa w imieniu innej osoby (podmiotu), wtedy jednak występujący powinien działać w ramach uprzedniego umocowania, tj. zgody bezpośrednio zainteresowanego ewentualnym działaniem uprawnionego organu, do którego wpłynęła petycja. Zasadniczo przyjmuje się, że zainteresowana osoba może wystąpić bezpośrednio do odpowiedniego organu, kompetentnego do podjęcia działań związanych

¹ Zobacz na ten temat, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 1 i n.; B. Banaszak [et al.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 348 i n.; E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 28 i n.; E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 31.

² B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 listopada 1996 r.

³ Przyjmując kryterium podmiotowe, można więc wyróżnić petycje indywidualne, które składane są w imieniu konkretnej osoby lub podmiotu, oraz zbiorowe dotyczące grupy osób (np. mieszkańców całego miasta) lub podmiotów prawa (np. kupców w rozumieniu prawa handlowego, czy jednostek samorządu terytorialnego).

⁴ Istnieją tu jednak wyjątki. Jednym z nich jest zastrzeżenie z jakim spotykamy się na gruncie ustawodawstwa konstytucyjnego Belgii. Zgodnie z treścią art. 28 Konstytucji Belgii z dnia 7 lutego 1831 r. petycję zbiorową mogą zgłosić wyłącznie władze oficjalnie ustanowione.

z treścią petycji. W niektórych państwach wprowadza się jednak pewnego rodzaju weryfikację petycji. Polega to na konieczności jej zgłaszania wyłącznie przez parlamentarzystów lub do izb parlamentu.

Zagwarantowanie prawa petycji na poziomie konstytucji świadczy niewątpliwie o wadze, jaką przywiązuje się do tego zagadnienia. Zdawali sobie z tego sprawę także twórcy obecnie obowiązującej Konstytucji RP⁵ (dalej: Konstytucja lub ustawa zasadnicza), którzy w pracach nad tym aktem intensywnie debatowali m.in. o treści przepisu statuującego prawo do składania petycji. O uwzględnieniu tego prawa przez członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KKZN lub Komisja) w projekcie Konstytucji, wydaje się, że przesądziły rozwiązania przyjęte na gruncie Konstytucji marcowej⁶. To właśnie w tym akcie po raz pierwszy, a zarazem i ostatni do 1997 r. posłużono się terminem „petycja”. W późniejszych regulacjach konstytucyjnych, tj. w Konstytucji kwietniowej⁷, Małej Konstytucji z 1947 r.⁸, Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁹, jak i Małej Konstytucji z 1992 r.¹⁰ na próżno szukać jakiegokolwiek odniesienia do petycji.

Na powyższą kwestię zwróciła uwagę senator Alicja Grześkowiak, która wnosząc propozycję treści art. 47 [obecnie art. 63 – przyp. aut.] zaznaczyła, że idea tego przepisu opiera się na rozwiązaniach znanych Konstytucji marcowej¹¹. Poseł Aleksander Kwaśniewski w odpowiedzi stwierdził, że „Skoro w Konstytucji z 1921 r. użyto sformułowania «petycje», to [...] samo określenie możemy powtórzyć w przyszłej Konstytucji RP”¹².

Ostatecznie prawo petycji uregulowane zostało w art. 63 Konstytucji, który stanowi: „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”. Ustrojodawca zdecydował się też na zamieszczenie tego prawa w części poświęconej wolnościom i prawom politycznym.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm..

⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 18, poz. 71.

⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232.

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426.

¹¹ Biuletyn KKZN, nr XVI, Warszawa 1995, s. 66.

¹² *Ibidem*.

2. Elementy treści konstytucyjnego prawa petycji

W doktrynie prawa konstytucyjnego można dostrzec, że na tle regulacji art. 63 Konstytucji pojawiają się spore wątpliwości, zwłaszcza że w tym samym przepisie ustrojodawca obok prawa do składania petycji umieścił dodatkowo dwie instytucje, do których zalicza się wnioski i skargę. Zdaniem Kazimierza Działochoy, „Prawo petycji jest **odrębnym** (samoistnym) prawem, różnym od skarg i wniosków pomimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63. Wynika to z określenia podmiotowego prawa inną, własną nazwą, wysunięcia jej w porządku przepisu konstytucji na plan pierwszy, z historycznych związków z takim prawem w konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 107) i związków porównawczych z petycjami w prawie innych państw demokratycznych (Holandii, Belgii, Szwajcarii, RFN, Hiszpanii, Portugalii, Grecji)”¹³.

Inaczej wypowiedział się w tej kwestii Wojciech Sokolewicz. Uważał on, że „Prawo petycji [...] w świetle art. 63 obejmuje obok petycji w ścisłym tego słowa znaczeniu również wnioski i skargi, a zatem wszelkie wystąpienia, niezależnie od ich przedmiotu i celu, kierowane do wszelkich podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje oraz/lub zadania władzy publicznej”¹⁴.

Jak się okazuje, brak jednolitych poglądów co do tego, czy petycja jest prawem samoistnym, czy stanowi ona formę skargi, wniosku¹⁵ lub innego wystąpienia do organów władzy publicznej, nie jest jedynym problemem. Brak spójności przejawia się także w określeniu podmiotu uprawnionego do wniesienia petycji, wniosku i skargi.

Powszechnie przyjmuje się, że petycje wnoszą podmioty zbiorowe, z kolei wniosek może zostać złożony przez podmiot indywidualny. Pogląd ten zdaje się przeważać w doktrynie¹⁶, na co można przypuszczać, że miały wpływ prace KKZN. Zdaniem eksperta tej Komisji Leszka Wiśniewskiego: „Petycja, to wniosek składany grupowo, tzn. w sytuacji, gdy grupa obywateli domaga się czegoś od organów władzy [...]”¹⁷. Również poseł A. Kwaśniewski podkreślił, że „[...] o petycji mówi się w przypadku

¹³ K. Działochoa, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-85, wrzesień 2008, s. 2.

¹⁴ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 3 i n.

¹⁵ Porównaj: J. Lipski, *Prawo do petycji, skarg i wniosków w polskim systemie prawnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 4, s. 119; E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 20 i n.

¹⁶ W. Orłowski, *Prawo składania, petycji, wniosków i skarg*, [w:] W. Skrzydły (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 159; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 4; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 154; R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanego kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-85, wrzesień 2008, s. 26.

¹⁷ Biuletyn KKZN 1995, Nr XVI, s. 66.

działań zbiorowych, a o wniosku w przypadku działań indywidualnych¹⁸. Trudno zgodzić się jednak z tym stwierdzeniem, zwłaszcza że nie wynika ono wprost z postanowień art. 63 Konstytucji¹⁹. W przepisie tym ustrojodawca posłużył się słowem „każdy”, które „w terminologii konstytucyjnej, analogicznie do określenia podmiotu innych wolności i praw jednostki, oznacza wiele bliżej niedookreślonych podmiotów”²⁰. Wobec tego nie budzi wątpliwości, że do kategorii tej zalicza się nie tylko osoby fizyczne, ale także i „społeczne podmioty zbiorowe niezależnie od posiadania osobowości prawnej”²¹ (np. stowarzyszenia, spółki, fundacje itp.), co nie przesądza jednak o tym, że petycja nie może zostać wniesiona indywidualnie. Gdyby faktycznie miało tak być, ustrojodawca dookreśliłby, że petycje można wnosić tylko zbiorowo²². Wątpliwości te zdaje się, że rozwieje ustawa o petycjach²³. Z treści jej art. 2 ust. 1 wynika, że petycja może być złożona przez **osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną** [podkr. aut.] lub grupę tych podmiotów, co świadczy o tym, że zakres podmiotowy art. 63 Konstytucji – w odniesieniu do petycji – nie został zawężony do podmiotu zbiorowego.

Niemniej problemów pojawia się ze rozumieniem pojęcia „petycja” i ustaleniem jej przedmiotu. Zdaniem eksperta KKZN Kazimierza Działochoy, „Gdyby chcieć wyraźnie odróżnić petycje od wniosków – wydaje się, że pomiędzy tymi pojęciami nie ma merytorycznej różnicy”²⁴. Według Piotra Winczorka „celem petycji jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji. Wniosek jest natomiast propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób, podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje itp. W skardze zaś zwraca się uwagę władz na nieprawidłowości czyjegoś działania i żądania ich usunięcia, naprawienia powstałej szkody, ukarania winnych itp.”²⁵. Z kolei Bogusław Banaszak podkreśla, że petycja może „zawierać elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu

¹⁸ *Ibidem*, s. 77.

¹⁹ W tym zakresie w pełni należy zgodzić się z poglądami formułowanymi już wcześniej w literaturze przedmiotu zob.: E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 238 i n.; M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpoznawania petycji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, 2013, nr 2, s. 30–33; A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 12 i n.

²⁰ K. Działocho, *op. cit.*, s. 3.

²¹ *Ibidem*.

²² Zob. art. 107 Konstytucji marcowej.

²³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. poz. 1195.

²⁴ Biuletyn KKZN, nr XVI, s. 67.

²⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 86.

zwracającego się do niego lub działań leżących w interesie osób trzecich lub w interesie społecznym. Petycja może zawierać także pytanie skierowane do organu władzy publicznej [...]. Wniosek to wystąpienie jednostki lub grupy osób niezawierające elementów krytycznych, ale zmierzające do wprowadzenia nowych rozwiązań w jakiejś dziedzinie lub do ulepszenia funkcjonowania podmiotów, do których jest skierowane, albo też do zmiany stanu prawnego. Wniosek może dotyczyć wszelkich spraw wchodzących w zakres zadań organów państwowych i samorządowych oraz organizacji i instytucji społecznych, które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej zlecone im przez państwo. Przedmiotem jego mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wniosek można wnieść w każdym terminie²⁶.

Różnorodność, z jaką mamy do czynienia przy charakteryzowaniu terminu „petycja”, jest wynikiem braku definicji legalnej nie tylko tej instytucji, ale także wniosku i skargi. Co prawda, Kodeks postępowania administracyjnego²⁷ (dalej: k.p.a.) posługuje się tymi terminami, jednak określa tylko przedmiot skargi²⁸ i wniosku²⁹, natomiast w przypadku petycji brak jest jakiegokolwiek dookreślenia. Nie dziwi więc, że w doktrynie prawa, instytucje, o których mowa, nie są rozumiane jednolicie. Rozwiązanie tych wątpliwości powinno nastąpić po wejściu w życie wspomnianej wcześniej ustawy o petycjach (dalej: u.p.), która określa m.in. zakres przedmiotowy petycji³⁰.

Należy zauważyć, że w przypadku petycji, wniosku i skargi doszło do zdefiniowania ich przedmiotu przez przyjęcie otwartego katalogu sytuacji, które odróżniają te instytucje od siebie. Potwierdzeniem tego jest użyte przez ustawodawcę sformułowanie „w szczególności”. Na kwestię tę zwrócił uwagę NSA, wypowiadając się co do zakresu przedmiotowego skargi. Uznał on, że „przepis art. 227 k.p.a. zawiera przykładowe wyliczenie okoliczności, które mogą być przedmiotem skargi [...]. Uregulowanie to należy rozpatrywać w kontekście art. 221 § 1 i 2 k.p.a., który określa krąg ich adresatów. Pozwała to na postawienie tezy, że przedmiot skargi został ujęty bardzo szeroko. Przedmiotem

²⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 378 i n.

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

²⁸ Zgodnie z art. 227 KPA „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”.

²⁹ Zgodnie z art. 241 KPA „Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”.

³⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 3 UP „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”.

skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy³¹. Wobec tego można przyjąć, że przedmiotem petycji – co wynika *expressis verbis* z art. 2 ust. 3 u.p. – będzie każde **żądanie** [podkr. aut.] jakiegokolwiek działania pod warunkiem, że będzie się ono mieścić w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Wydaje się, że pewne problemy mogą mieć jednak miejsce w związku z wprowadzeniem do wskazanego wyżej przepisu „kategorii spraw wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, ze względu na nieprecyzyjność tego sformułowania, co może spowodować, iż petycje nie będą rozpatrywane, gdyż organ rozpatrujący petycje może stwierdzić, iż dana wartość nie wymaga szczególnej ochrony”³². Czas pokaże, czy nowe rozwiązania prawne odnoszące się do petycji rozwieją chociażby niektóre wątpliwości pojawiające się na tle tej instytucji.

Mając na względzie powyższe elementy treści prawa petycji, należy podkreślić, że zakres podmiotowy tego prawa nie został zawężony do podmiotów uprawnionych, bowiem obejmuje on także krąg jego adresatów. Zgodnie z art. 63 ustawy zasadniczej są nimi organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne, pod warunkiem że wykonują one zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, co niejako potwierdza, iż prawo do petycji w ujęciu materialnym jest elementem składowym szerszej rozumianego prawa do władzy kontrolowanej społecznie, sprawowanej w warunkach stabilnych i przewidywalnych.

Odnosząc się do pierwszej grupy adresatów, a więc organów władzy publicznej, należy zaznaczyć, że zalicza się do niej wszystkie organy funkcjonujące w ramach władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także organy samorządu terytorialnego³³. W przypadku jednak władzy sądowniczej, prawo do złożenia petycji, wniosków i skarg podlega pewnemu ograniczeniu. Zwrócił na to uwagę TK, według którego prawo, o którym mowa w art. 63 ustawy zasadniczej, „nie obejmuje [...] możliwości inicjowania postępowań sądowych”³⁴. Spod instytucji petycji, wniosków i skarg wyłączone zostały więc sytuacje, które mogłyby ingerować w niezawisłość sędziowską i niezależność sądu. Nie budzi jednak wątpliwości, że skargi lub wnioski na mocy ustaw Prawo

³¹ Postanowienie NSA z dnia 5 stycznia 2012 r., I OSK 2415/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4064090FA4> [dostęp 29.05.2015]

³² Opinia Prokuratorii Skarbu Państwa do projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 285), s. 33, <http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatposiedzeniatematy/2057/drukisejmowe/2135.pdf> [dostęp 29.05.2015]

³³ Zobacz, wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00; wyrok TK z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03.

³⁴ Wyrok TK z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03.

o ustroju sądów powszechnych³⁵ mogą dotyczyć spraw związanych z organizacją pracy tych sądów³⁶.

Druga grupa adresatów obejmuje organizacje i instytucje społeczne, ale tylko wtedy, gdy wykonują one zadania zlecone z zakresy administracji publicznej³⁷. Przyjęcie takiego rozwiązania świadczy o szerokim rozumieniu „tej kategorii podmiotów oraz włączenia do niej np. organów samorządu zawodowego, a także «innego» (poza terytorialnym i zawodowym) w rozumieniu art. 17 Konstytucji”³⁸.

Prawo do składania petycji, wniosków i skarg możliwe jest pod warunkiem, że podmiot korzystający z tego prawa wykaże interes publiczny, własny lub innej osoby za jej zgodą. W trakcie prac KKZN zastanawiano się, czy użycie terminu „interes” będzie prawidłowe. Wątpliwości w tej kwestii wyraził poseł Jerzy Wiatr, którego zdaniem „Sformułowanie, że petycje i wnioski mogą być składane «w interesie społecznym», jest swoistą pułapką [...]. Uważam, że autorom chodziło raczej o to, aby wniosek czy petycja były wnoszone w sprawach publicznych [...]”³⁹. Mimo tych wątpliwości nie odstąpiono od kategorii interesu. W doktrynie jednak podkreśla się, że twórcy Konstytucji zapomnieli uwzględnić interes społeczny (grupowy), którego nie można utożsamiać z interesem publicznym⁴⁰, bowiem „byłoby to niecelowe, bezpodstawne i mogące prowadzić do fałszywych wniosków”⁴¹.

Kolejny dylemat dotyczył tego, czy skargi mogą być składane w imieniu innej osoby za jej zgodą. Członkowie KKZN odnieśli się jedynie do tej instytucji, ponieważ zgłoszono propozycję, aby skarga była regulowana odrębnie⁴². Biorąc pod uwagę obecne brzmienie art. 63 Konstytucji, nie będzie błędem, jeśli przyjmiemy, że ustalenia poczynione w stosunku do skargi mają zastosowanie także do petycji i wniosków. Wobec tego warto zaznaczyć, że negatywnie we wskazanej powyżej kwestii wypowiedział się ekspert KKZN K. Działocha, który wskazał, że rozwiązanie takie jest problematyczne, zwłaszcza gdy dochodzi do sytuacji, w której „konieczna będzie interwencja w obronie maltretowanych dzieci lub osób, które nie są w stanie same działać, czy wówczas należy również zabiegać o ich zgodę, a jeżeli nie będzie zgody, to czy należy zachować obojętność”⁴³.

³⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 133.

³⁶ E. Stefańska, *Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 766.

³⁷ Zob. na ten temat: J. Lang, *Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębce 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 75.

³⁸ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 7.

³⁹ Biuletyn KKZN, nr XI, s. 222.

⁴⁰ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 9.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Zob., Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 17.

⁴³ *Ibidem*, s. 20.

Przeciwny pogląd wyraził senator Jan Orzechowski. Uznał on, że „nie należy wprowadzać w konstytucji przepisów, które stwarzałyby podstawę do działania w cudzym imieniu, a więc bez zgody osoby zainteresowanej. Jeżeli zaś chodzi o przykłady wskazane przez prof. K. Działochę, a więc np. znęcanie się nad dziećmi, to nie należy zapomnieć o tym, że oprócz konstytucji funkcjonuje w Polsce cały system prawny: obowiązuje Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz obowiązuje prawo karne [...]. Tak więc jestem przeciwny czynieniu z konstytucji zbioru praw generalnych. Według mnie konstytucja powinna mieć charakter zwarty. Nie należy w konstytucji powtarzać przepisów z innych aktów”⁴⁴. Aprobata temu pogładowi udzielił przedstawiciel Prezydenta prof. A. Rzepliński, podkreślając, że „[...] nikt nie powinien w imieniu zainteresowanego oświadczać bez jego zgody”⁴⁵.

Jak wynika z powyższych dyskusji prowadzonych przez członków KKZN, warunkiem koniecznym do złożenia petycji w interesie innej osoby jest uzyskanie uprzedniej jej zgody. Członków Komisji nie przekonały argumenty, że przez odstąpienie od zgody osoby zainteresowanej byłaby możliwość ochrony pewnych wartości, nawet jeśli prowadziłoby to niekiedy do nadużyć⁴⁶. Wydaje się więc, że rozwiązanie takie wynika z ochrony konstytucyjnego prawa do prywatności⁴⁷.

Istotne wydaje się również podniesienie, że realizacja prawa petycji musi wiązać się z czytelnym zamiarem realizacji tego właśnie konstytucyjnego uprawnienia. Modelowo należy bowiem przyjąć, że egzekwowanie prawa petycji przez jednostkę (grupę jednostek) musi mieć charakter świadomy i bezpośrednio nakierowany na wykorzystanie odrębnej od szeregu innych płaszczyzn umożliwiających bezpośrednio zainteresowanym przygotowanie i skierowanie do konkretnego organu (podmiotu) publicznego wystąpienia⁴⁸.

3. Charakter prawa petycji

Zdefiniowanie zakresu przedmiotowego regulacji, które znalazły się w rozdz. II Konstytucji zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, wymagało od członków KKZN przeprowadzenia wielu dyskusji, zanim zdecydowano się na

⁴⁴ *Ibidem*, s. 20.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Zobacz wypowiedź eksperta KKZN K. Działochy, Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 20.

⁴⁷ Por. wypowiedź senatora J. Orzechowskiego, Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 18.

⁴⁸ Posiłkując się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego można wskazać, że „[...] artykuł prasowy dotyczący wadliwej – w ocenie skarżącej – praktyki zawodowej innego lekarza stanowi formę «publicznego» wystąpienia z wnioskiem [...] skargą do organów samorządu lekarskiego” albo jeszcze szerzej petycją, nie może znaleźć uzasadnienia – por. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07.

jego ostateczną wersję. Rozdział ten został podzielony na śródtytuły, które mają istotne znaczenie m.in. w ustaleniu charakteru danego prawa.

Na systematykę rozdz. II ustawy zasadniczej istotny wpływ miały standardy odwołujące się „do istniejącego na gruncie regulacji międzynarodowej podziału na wolności i prawa osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, socjalne i kulturalne. W istocie jest to więc odwołanie do klasyfikacji zastosowanej w konstrukcji ONZ-towskich paktów praw człowieka i koncepcji generacji praw człowieka, zgodnie z którą wolności i prawa osobiste oraz polityczne zalicza się do kategorii tzw. praw pierwszej generacji, czyli tych które zostały sformułowane najwcześniej, niejako u zarania współczesnej koncepcji współczesnego państwa, natomiast wolności i prawa socjalne do drugiej”⁴⁹. Następnym przyjęciem tych standardów było zrezygnowanie m.in. w przypadku prawa petycji z kryterium obywatelstwa⁵⁰, od którego pierwotnie uzależnione miało być korzystanie z tego prawa⁵¹.

Wzorowanie się przez twórców Konstytucji na wskazanych wyżej standardach nie przesądza jednak o tym, że ustawa zasadnicza jest kopią regulacji międzynarodowych. Nie takie było bowiem założenie członków KKZN⁵². Eksperti zasiadający w tej Komisji doskonale zdawali sobie sprawę, że taki zabieg byłby zbędny. Nie bez przyczyny więc w trakcie prac nad obecną Konstytucją kierowano się innymi względami, czego przykładem jest prawo petycji.

Odnosząc się do prawa petycji przez pryzmat rozwiązań międzynarodowych przyjętych w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ) i systemu Rady Europy (dalej: RE), można dostrzec, że instytucja ta ma zupełnie inny charakter niż w prawie krajowym⁵³. W systemach, o których mowa, petycja nie należy do jakiegokolwiek kategorii praw (np. osobistych lub politycznych), lecz jest mechanizmem (środkiem) kontroli przestrzegania prawa międzynarodowego przez państwo. Zarówno w systemie ONZ, jak i RE mechanizm ten przybiera formę skargi indywidualnej – chociaż

⁴⁹ M. Jabłoński, *Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] (red.) M. Jabłoński, *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 23.

⁵⁰ W poddanym pod głosowanie wniosku „o ustalenie treści art. 47 poprzez wybór między zmodyfikowaną propozycją podkomisji: „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa [...]”, z propozycją senator A. Grześkowiak „Obywatele mają prawo wносить indywidualnie lub zbiorowo petycje do wszelkich władz państwowych i samorządowych [...]”, Komisja w głosowaniu większością 26 głosów popierającym, przy 7 przeciwnych i 1 wstrzymującym się, zdecydowała o przyjęciu zmodyfikowanego brzmienia podkomisji. Tak więc art. 47 otrzymał brzmienie, „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa”, Biuletyn KKZN, nr XVI, s. 77.

⁵¹ Zobacz wypowiedź senator A. Grześkowiak, Biuletyn KKZN, nr XVI, s. 66.

⁵² Zobacz wypowiedź poseł H. Suchockiej, Biuletyn KKZN, nr XXXIX, s. 35.

⁵³ Na ten temat petycji w prawie międzynarodowym zob.: C. Dantas, *Right of Petition by Individuals Within the Global Human Rights Protection System*, http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo17.php?artigo=17,artigo_10.htm [dostęp 6.06.2015].

biorąc pod uwagę nomenklaturę ONZ, właściwą nazwą jest zawiadomienie (*communications*), a w przypadku RE petycja (*petition*) – która stanowi realizację tzw. prawa petycji w procesie ochrony praw człowieka⁵⁴. Jak podaje się w literaturze, różnice w kwestii nazewnictwa „mają charakter wyłącznie werbalny a nie merytoryczny, toteż można przyjąć wspólny termin, którym najczęściej operuje się w doktrynie, a mianowicie petycja. Ogólnie biorąc przez petycję rozumie się odwołanie skierowane przez osobę fizyczną, grupę osób lub organizację do organu międzynarodowego, który powołany jest do kontroli wykonywania zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez państwa, a dotyczące sposobu wykonywania tych zobowiązań. Tak więc traktaty, które ustanawiają prawo petycji, udzielają jednostce (grupie, organizacji) uprawnienia do podniesienia przed organem międzynarodowym zarzutu, iż państwo, którego jurysdykcji podlega, nie wykonuje swych zobowiązań międzynarodowych czy też czyni to w sposób niewłaściwy lub niedostateczny”⁵⁵.

Na tle tych spostrzeżeń widać, że o umiejscowieniu prawa petycji w Konstytucji nie przesądziły rozwiązania międzynarodowe. Konstytucyjne prawo petycji nie ma więc powiązania z tą instytucją na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej⁵⁶.

Jak się okazuje, także i regulacje prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) nie miały wpływu na kształt i charakter konstytucyjnego prawa petycji. „Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht; prawo to nie miało (umocowania) zaczepienia w przepisach traktatowych, lecz wynikało z regulacji regulaminu Parlamentu Europejskiego”⁵⁷. Wejście w życie traktatu z Maastricht także nie przesądziło o treści konstytucyjnego prawa petycji uregulowanego w art. 63.

Obecnie sytuacja wygląda zdecydowanie inaczej, bowiem w systemie Unii Europejskiej (dalej: UE), na mocy postanowień Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁸ (dalej: KPP UE), prawo petycji⁵⁹ zostało zakwalifikowane do praw obywatelskich uregulowanych w Tytule V. Z analizy regulacji prawnych przyjętych w tym tytule można wywnioskować, że znajdujące się tam prawa mają charakter polityczny, z wyjątkiem prawa przemieszczania się i pobytu. O charakterze tych praw przesądza możliwość wywierania „wpływu na funkcjonowanie UE i na strukturę organizacji międzynarodowej,

⁵⁴ Zob. B. Gronowska [et al.], *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 164; M. J. Wasiński, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie. Skrypt wykładu*, Łódź 2014, s. 9.

⁵⁵ A. Michalska, *Petycje jako środek ochrony międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 5, s. 50.

⁵⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 399.

⁵⁷ W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-85, wrzesień 2008, s. 12.

⁵⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012).

⁵⁹ Art. 44 KPP UE „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego”.

jaką jest UE⁶⁰. W przypadku polskiego systemu prawa, charakter ten wynika z „wypozażenia” podmiotu uprawnionego w możliwość aktywnego udziału w podejmowaniu lub wpływaniu na decyzje w sferze publicznej.

Mimo podobieństwa jedynie co do charakteru prawa petycji, błędem byłoby stwierdzenie że konstytucyjne prawo petycji odnosi się do tej instytucji na gruncie unijnym⁶¹.

Ponadto należy także pamiętać, że o ile w polskim porządku prawnym, petycja jest odrębną instytucją od skarg i wniosków, to w przypadku prawa UE może mieć ona formę skargi, wniosku lub komentarza⁶².

Umieszczenie prawa petycji wśród praw politycznych, nie było kwestią przypadku. Za słusnością takiego rozwiązania przemawia treść obecnego przepisu Konstytucji, a mianowicie art. 63⁶³.

Pewne wątpliwości może budzić rozszerzony zakres podmiotów uprawnionych, zwłaszcza że wcześniej prawa polityczne utożsamiane były z kategorią praw przysługujących obywatelowi. Z przyjętych rozwiązań – o czym wspomnieliśmy już wcześniej – wynika, że twórcy Konstytucji zrobili „krok do przodu”, pokazując, że większość z tych praw „ma charakter powszechny, co oznacza, że ich realizacja nie ma związku z obywatelstwem krajowym”⁶⁴. Wobec tego podważanie charakteru prawa petycji z uwagi na katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z tego prawa nie byłoby zasadne.

Jak wynika z art. 63 Konstytucji, petycje mogą być wnoszone w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Mimo że ustrojodawca w przepisie tym odnosi się do różnych interesów, rozwiązanie takie nie wyklucza petycji spośród praw politycznych. W doktrynie słusznie więc dostrzega się, że prawo petycji ma charakter mieszany, tj. publiczno-prywatny. Skoro *de facto* tak jest, to podmiot uprawniony ma jednakowo silne prawo do skorzystania z tej instytucji nie tylko w interesie publicznym, ale także i w jednym z pozostałych wyżej wymienionych interesów. Posłużenie się w pierwszej kolejności interesem publicznym, a następnie pozostałymi nie było jednak przypadkowe. Miało ono podkreślić polityczny charakter petycji (wniosków i skarg). Skorzystanie z tego prawa czy to w interesie publicznym, własnym, czy innej osoby za jej zgodą daje podmiotowi uprawnionemu możliwość udziału w procesach podejmowania lub wpływania na decyzje państwowe. Niewykluczone jest, że wniesienie petycji w interesie prywatnym będzie jednocześnie interesem publicznym. Z sytuacją taką mielibyśmy do czynienia wówczas, gdy petycja (wniosek lub skarga) dotyczyłaby ochrony

⁶⁰ M. Szwarc-Kuczer, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 1079.

⁶¹ B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 399.

⁶² M. Szwarc-Kuczer, *op. cit.*, s. 1146 i cytowana tam literatura.

⁶³ Szerzej na ten temat: E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 156 i n.

⁶⁴ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 53.

wolności i praw jednostki⁶⁵. Poza tym należy zauważyć, że nawet jeśli petycja wnoszona jest w interesie prywatnym, to jej adresatem jest wyłącznie „podmiot” wykonujący zadania i kompetencje władzy publicznej. To z kolei wyłącza z kręgu adresatów podmioty prywatne.

Na temat politycznego charakteru prawa petycji wypowiadali się także członkowie KKZN. Zdaniem jednego z ekspertów tej Komisji – prof. Pawła Sarneckiego „art. 47 [obecnie art. 63 – przyp. aut.] jest jednym z praw politycznych – jest to tradycyjne prawo petycji. Na podstawie art. 47 obywatele mogliby na przykład zwrócić się do prezydenta, aby podjął pewne działania, czy też do Sejmu w sprawie ratyfikacji konkordatu. Chodzi bowiem o przejawy udziału obywateli w sprawowaniu suwerenności”⁶⁶. Na kwestie te zwraca się uwagę w doktrynie, wskazując, że prawo petycji „stwarza – i to wszystkim – możliwość aktywnego wpływania na wykonywanie władzy publicznej przez przedstawienie petycji (wniosku) postulujących korektę postępowania organów władzy lub wręcz przyjęcie całkowicie nowych rozwiązań”⁶⁷.

W trakcie prowadzonych dyskusji przez KKZN odnośnie do prawa petycji, wniosków i skarg można zauważyć, że początkowo zagadnienie, o którym mowa, regulowane było w dwóch artykułach. Pierwszy z nich (art. 47)⁶⁸ odnosił się do petycji i wniosków, drugi (art. 63)⁶⁹ wyłącznie do skargi. Taki stan rzeczy przekonał niektórych członków Komisji do tego, aby przepisy te połączyć i utworzyć jedną normę, która zamieszczona zostałaby w podrozdziale o środkach ochrony praw i wolności. Jak tłumaczył to poseł A. Kwaśniewski, „Petycje i wnioski uzyskiwałyby więc szersze zastosowanie. Mogłyby bowiem dotyczyć również praw ekonomicznych i kulturalnych”⁷⁰. Również poseł Wit Majewski był zdania, że artykuł poświęcony petycjom, skargom i wnioskom powinien być raczej usytuowany w podrozdziale o środkach ochrony praw i wolności. Do opinii tych przychylił się także przedstawiciel Prezydenta RP, prof. Andrzej Rzepliński⁷¹.

Ostatecznie – co potwierdza obecny art. 63 Konstytucji – propozycja ta nie spotkała się z akceptacją. Nie było i nie ma takiej potrzeby, aby petycje stanowiły środek ochrony wolności i praw. Prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym przejawiającym

⁶⁵ K. Działocha, *op. cit.*, s. 4.

⁶⁶ Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 22.

⁶⁷ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 8 i n.

⁶⁸ Art. 47 „Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrzenia petycji oraz wniosków określa ustawa”, Biuletyn KKZN, nr XVI, s. 77.

⁶⁹ Art. 63 „ust. 1. 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 zleconymi z zakresu administracji publicznej. Ust. 2. Zasady wnoszenia i tryb rozpatrywania skarg określa ustawa”, Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 17 i n.

⁷⁰ Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 20.

⁷¹ „Przychyłam się do opinii pana przewodniczącego, aby raczej art. 47 przenieść do materii art. 63. Chodzi bowiem o środek ochrony praw i wolności”, *ibidem*, s. 21.

się w tym, że podmiot uprawniony może żądać od adresatów – w tym przypadku wykonujących zadania i kompetencje władzy publicznej – określonego zachowania, tj. rozpatrzenia sprawy i udzielenia odpowiedzi składającemu petycję. Prawo to ma „znaczenie gwarancyjne wobec wszystkich wolności i praw jednostki”⁷², a więc nie tylko tych, którym nadano charakter polityczny. Wobec tego, gdy zawiodą środki ochrony, to podmiotowi uprawnionemu zawsze pozostaje możliwość skorzystania z petycji, wniosku lub skargi⁷³. To stwierdzenie potwierdza, że petycje (wnioski i skargi) mają szerokie zastosowanie, mimo że nie zostały zamieszczone w sugerowanym przez niektórych członków KKZN podrozdziale.

Mając na względzie powyższe argumenty nie budzi wątpliwości fakt, że istotą konstytucyjnego prawa petycji jest uznanie, iż ma ono raczej charakter prawa do udziału każdego w życiu publicznym, niż stanowi realny środek ochrony praw⁷⁴. Osobną kwestią jest natomiast to, czy faktycznie wyodrębnienie petycji obok wniosków i skarg – przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek jej dookreślenia na poziomie ustawy – nie pozbawia tej instytucji doniosłości politycznej. Wydaje się, że obecnie znaczenie prawa petycji zostało umniejszone. Niektórzy wskazują, że petycje stanowią pewnego rodzaju ozdobnik obok skarg i wniosków⁷⁵. Z kolei w trakcie prac KKZN jeden z ekspertów, tj. prof. K. Działocha – o czym pisaliśmy już wcześniej – zwrócił uwagę, że „gdyby chcieć wyraźnie odróżnić petycje od wniosków – wydaje się, że pomiędzy tymi pojęciami nie ma merytorycznej różnicy”⁷⁶. Petycja według słownika języka polskiego to „oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku”⁷⁷, z kolei wniosek to „prośba skierowana do odpowiednich władz dotycząca załatwienia jakiejś sprawy”⁷⁸.

Warto jeszcze raz podkreślić, że pojęcie wolności i praw politycznych odnosi się do tej grupy uprawnień jednostki, które stwarzają jej możliwość czynnego udziału w rządzeniu (współdecydowaniu) państwem, tj. udziału w różnego rodzaju bezpośrednich lub pośrednich procesach podejmowania lub wpływania na treść ostatecznych decyzji państwowych (publicznych)⁷⁹. Ta sfera uprawnień jednostki nastawiona jest na zagwarantowanie

⁷² K. Działocha, *op. cit.*, s. 2. Zob. też, Biuletyn KKZN, nr XVIII, s. 19.

⁷³ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 8.

⁷⁴ E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, z. 4, s. 31. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny podniósł w swoim orzecznictwie, że prawo petycji „nie obejmuje [...] możliwości inicjowania postępowań sądowych”, wyrok TK z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03; E. Wójcicka, *Prawo petycji ...*, *op. cit.*, s. 19 i n.

⁷⁵ A. Jaroszyński, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-115, s. 10.

⁷⁶ Biuletyn KKZN, nr XVI, s. 67.

⁷⁷ <http://sjp.pwn.pl/sjp/petycja;2571377> [dostęp 8.06.2015].

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Na temat praw politycznych *sensu stricto* i *sensu largo* zob. M. Nowak, *Politische Grundrechte*, Wien–Nowy Jork 1988, s. 11 i n.

jej możliwości rzeczywistego utożsamienia się z członkiem zbiorowego podmiotu władzy, który jednocześnie identyfikuje się z pojęciem narodu bądź ludu. Wydaje się, że istota prawa do petycji sprowadza się do umożliwienia każdemu zainteresowanemu, szczególnie, choć w modelowym ujęciu odpowiednio sformalizowanego sposobu (procedury) wyrażania opinii, poglądów, żądań i postulatów (także negatywnie odnoszących się do działań lub bezczynności organów i instytucji publicznych), a więc przekazywania informacji i oddziaływania na postawę władz i reprezentujących je organów oraz funkcjonariuszy publicznych. W takim ujęciu prawo petycji jest środkiem komunikacji (jak również dialogu) zarówno między jednostką (jednostkami) w sferze publicznej, jak i prywatnej, a następnie szczególną formą uczestnictwa w debacie publicznej. W konsekwencji staje się elementem składowym odrębnej procedury umożliwiającej zainteresowanym czynny wpływ (oddziaływanie) na sprawowanie władzy w demokratycznym społeczeństwie. U podstaw realizacji prawa petycji znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. W takim ujęciu prawo petycji jest podstawowym elementem demokracji, a obowiązkiem organów władzy publicznej (i innych instytucji publicznych) jest poszanowanie i zapewnienie tego prawa również wtedy, gdy jest ono wykorzystywane do krytyki ich działalności.

Mając na względzie zarówno powyższe, jak i nowe rozwiązania zawarte w u.p. można dostrzec, że przez petycję – po wejściu w życie tej ustawy – będziemy rozumieć oficjalne pismo, którego przedmiotem jest **żądanie** [podkr. aut.] skierowane do władzy publicznej, natomiast wniosek jest prośbą, propozycją rozwiązania jakiejś sprawy, problemu. Ponadto biorąc pod uwagę rozwiązania u.p. należy także pamiętać, że na ich podstawie podmiot uprawniony będzie miał możliwość wystąpienia z petycją do szerszego kręgu adresatów – niż w przypadku skarg i wniosków – a mianowicie do Sejmu i Senatu. Dzięki temu wydaje się, że doniosłość polityczna petycji wzrośnie, a tym samym podkreślone zostanie ich znaczenie ustrojowe, wyeksponowane zostaną różnice zachodzące na tle pozostałych instytucji, tj. wniosków i skarg, co nie pozwoli na traktowanie petycji jako specyficznej odmiany wniosku lub skargi, co wydaje się, że sugerują niektórzy przedstawiciele nauki prawa⁸⁰.

⁸⁰ B. Banaszak, *Opinia na temat projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-115, s. 5. Nie zmienia to jednak faktu, że podobnie jak wnioski i skargi postępowanie w sprawie petycji nie będzie kończyć się wydaniem decyzji, a jedynie czynnością materialno-techniczną, por. postanowienie NSA z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 395/15.

4. Podsumowanie

Reasumując, należy przyjąć, że umiejscowienie art. 63 Konstytucji RP wyrażającego prawo do składania petycji, wniosków i skarg wśród wolności i praw politycznych nie było kwestią przypadku. Ustrojodawca, decydując się na taki krok, chciał śladem innym demokratycznych państw – nawiązując również do rozwiązań przyjętych na gruncie Konstytucji marcowej – zaakcentować znaczenie petycji. Idee ta była słuszna o tyle, że przez wiele lat petycja nie doczekała się odpowiedniej regulacji ustawowej, przez co niektórzy traktują ją jako ozdobnik pozbawiony własnej treści normatywnej⁸¹. Słusznie zauważa B. Banaszak: „z zasady racjonalnego działania ustrojodawcy wynika, że celowo użył w prawie wewnętrznym nazwy «petycja», aby umożliwić każdemu wystąpienie do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej za pomocą środka, który nie jest ani skargą ani wnioskiem w rozumieniu dotychczasowym”⁸². Nie budzi więc wątpliwości, że petycja jest odrębną instytucją od skarg i wniosków, a także prawem politycznym, o czym świadczą wskazane przez nas argumenty.

Jednocześnie należy podkreślić, że prawo petycji nie ma na celu zastąpienia innych wolności i praw politycznych. Nie może być ono identyfikowane ani z prawem dostępu do informacji publicznej (jak również pozostałymi uprawnieniami informacyjnymi jednostki)⁸³, ani z odrębnymi instytucjami demokracji bezpośredniej. Prawo to jest jednym z fundamentalnych elementów składowych regulacji konstytucyjnej tworzących podwaliny społeczeństwa obywatelskiego⁸⁴, czyli takiego, w którym „jednostka świadoma swych więzi z określoną państwowością, świadoma posiadanych w jej ramach wolności i praw, ale również swych wobec niej powinności” realizuje je „nie pod groźbą określonych sankcji, lecz z oczywistej, żywo odczuwanej potrzeby”⁸⁵. Warto przy tym podkreślić, że prawo petycji umożliwia ugodowe załatwianie ewentualnego sporu, pozwalając jednocześnie na przedstawienie przez obywateli (jednostki) najlepszego z punktu widzenia ich interesów sposobu rozstrzygnięcia problemu (problemów). Państwo tylko tworzy odpowiednie ramy, które umożliwiają tego rodzaju działalność.

⁸¹ A. Jaroszyński, *Opinia w sprawie projektu...*, s. 10.

⁸² B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 399.

⁸³ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 29 i n.

⁸⁴ R. Wieruszewski, *Regulacja praw jednostki w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawa człowieka. Prawa rodziny, 30 lat* Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN, Poznań 2003, s. 24. Autor zadaje tam retoryczne pytanie dotyczące tej właśnie kwestii, odnosząc je jednocześnie do podstawowych celów, których osiągnięcie przyświecało twórcom nowej Konstytucji.

⁸⁵ P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, wstęp Marek Safjan. Warszawa 2006, s. 595.

