

Małgorzata Masternak-Kubiak

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Paweł Kuczma

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu
Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach

Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)

1. Uwagi wstępne

Na gruncie prawa publicznego prawami podmiotowymi są „złożone sytuacje prawne wyznaczone jakimś podmiotom przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów”¹. To pojęcie prawa podmiotowego zakłada istnienie ciężącego na określonym podmiocie obowiązku zaniechania określonych działań lub określonego działania na rzecz innego podmiotu. U podstaw prawa podmiotowego znajdują się bowiem zawsze określone dobra o istotnym znaczeniu z punktu widzenia jednostki lub innych podmiotów prywatnych. O prawie podmiotowym można mówić, gdy normy prawa przedmiotowego wskażą podmiot danego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa, treść obowiązku ciężącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których ten podmiot powinien spełnić ciężący na nim obowiązek². Konstrukcja prawa podmiotowego niewątpliwie opiera się na kwalifikacji prawnej zachowania podmiotu ze względu na normę prawną, w taki sposób, że określone zachowanie podmiotu zostaje odniesione do zachowania osoby innej niż adresat normy³.

Prawo petycji jest jednym z podstawowych podmiotowych praw człowieka. Pozwala ono osobom prywatnym i podmiotom podobnym zwracać się do władz publicznych ze skargami, prośbami, spostrzeżeniami. Można je uznać za publiczne prawo podmiotowe pod warunkiem, że jest wykonywane w interesie publicznym. Natomiast, jeżeli służy do ochrony indywidualnych interesów jednostki, to wówczas stanowi pozasądowy środek prawny.

¹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 153.

² Zob. Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 54; zob. też M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 23.

³ Zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, s. 236.

Stosownie do art. 63 Konstytucji, „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”. Unormowane w powołanym przepisie prawo petycji obejmuje petycje, wnioski i skargi składane do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, iż z treści art. 63 Konstytucji oraz tego, że zamieszczono go wśród przepisów gwarantujących prawa i wolności polityczne, wynika, iż petycje, wnioski i skargi mają dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej, a Konstytucja akcentuje jedynie polityczny aspekt tej instytucji⁴. Prawo sformułowane w tym przepisie jest zatem publicznym prawem podmiotowym. Jego granice przedmiotowe wyznacza rodzaj zadań wykonywanych przez organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne, przy czym zadaniami tymi są wyłącznie zadania z zakresu administracji publicznej.

Zdaniem Krzysztofa Wojtyczka prawa polityczne, w tym prawo petycji, stanowią kategorię „praw – kompetencji”. „Ich istotnym elementem jest kompetencja jednostki do dokonania czynności konwencjonalnie doniosłej prawnie, czego skutkiem jest zaktualizowanie lub ewentualnie ustanie określonych obowiązków podmiotu podległego kompetencji. Podmiotem zobowiązanym (podległym kompetencji) jest organ administracji publicznej, który ma obowiązek podjęcia określonych działań, przy czym realizacja kompetencji pociąga za sobą bardzo często uruchomienie skomplikowanej procedury toczącej się przed danym organem”⁵. Zadaniem normodawcy, regulującego prawa – kompetencje, jest wskazanie kręgu podmiotów uprawnionych, uregulowanie trybu realizacji danej czynności, określenie warunków, jakie muszą być spełnione, aby podmiot uprawniony mógł ze swojego prawa skorzystać, stworzenie systemu instytucji służących

⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga 6 do art. 63*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2003, s. 8.

⁵ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 21–22. Autor wyróżnia trzy rodzaje praw podmiotowych. Pierwszy rodzaj to „prawa – uprawnienia”, które definiuje, jako prawa do świadczeń polegających na działaniu. Drugim rodzajem są „prawa wolnościowe”, stanowiące prawa do świadczeń polegających na zaniechaniu. Trzecim rodzajem praw są „prawa – kompetencje”. Ponadto K. Wojtyczek wyróżnia „prawa – instytucje”, dające jednostce prawo do żądania od ustawodawcy ustanowienia regulacji prawnych, powołujących określone instytucje prawne oraz prawo żądania od organów państwowych i innych podmiotów zaniechania ingerencji w sytuacji ukształtowane prawnie przez te instytucje. S. Jarosz-Żukowska upatruje w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP „prawo – instytucje”. Na prawo to składa się prawo do utworzenia przez państwo instytucji własności oraz prawo do ochrony sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie tych instytucji. Odwołanie się do „prawa–instytucji” na tle konstytucyjnego „prawa do własności” jest rozwiązaniem przełamującym dualistyczny podział konstytucyjnych praw podmiotowych na „prawa–uprawnienia” i „prawa wolnościowe”. Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2013, s. 81–83.

do realizacji danego prawa, wskazanie podmiotów podległych kompetencji, określenie skutków prawnych, jakie wywołuje czynność podmiotów podległych kompetencji, oraz zapewnienie odpowiednich środków prawnych na wypadek naruszenia prawa⁶. Także Sławomira Wronkowska definiuje kompetencje jako prawa do dokonywania określonych czynności prawnych. Zalicza do nich prawa polityczne, w tym prawo petycji⁷.

W piśmiennictwie pojęcie kompetencji wiąże się nierozłącznie z określonym zespołem norm prawnych wyznaczających sytuację, w których organ władzy publicznej w odpowiedni sposób zachowa się, przez co ulegnie w jakimś stopniu zmianie sytuacja prawna innych podmiotów, tzn. organów państwa czy ludzi⁸. Założenie to znajduje oparcie w konstytucyjnej zasadzie legalności stanowiącej, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to konieczność istnienia podstawy prawnej do jakiegokolwiek działalności organu władzy publicznej. Wydaje się jednak, że pojęcie kompetencji odnosi się do opisu sytuacji podmiotów władzy publicznej, a nie do uprawnień jednostek⁹. Zaznaczyć należy, że podmiotem zobowiązanym w przypadku praw – kompetencji jest organ państwowy. Prawa – kompetencje z istoty działają w stosunkach wertykalnych.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że zagwarantowanie ochrony wolności konstytucyjnych przez ustawodawcę nie może ograniczać się tylko do wskazania dopuszczalnych granic ingerencji. Często ustawodawca musi tworzyć rozbudowane instytucje prawne, dzięki którym obywatele mogą ze swych wolności korzystać. Innymi słowy wolności konstytucyjne, jako publiczne prawa podmiotowe określają złożone sytuacje prawne i złożone relacje między jednostką a władzą publiczną¹⁰.

Pojęcie „publicznego prawa podmiotowego” stanowi swego rodzaju kategorię teoretyczno-prawną. Czasami termin ten służy określaniu takich sytuacji, w których od sposobu zachowania się jednostki, czyli od podmiotu usytuowanego poza organami władzy uzależnione jest powstanie po stronie organu władzy publicznej obowiązku mającego swe oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Innymi słowy, podmiot, który dysponuje publicznym prawem podmiotowym, posiada umocowanie do samodzielnego wyznaczenia obowiązku konkretnego, powinno zachowania się podmiotu reprezentującego władzę państwową. Innym razem publiczne prawo podmiotowe może

⁶ Zob. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 147, Zob. też. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, *op. cit.*, s. 32.

⁷ Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 112-113.

⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 9; M. Matczak, *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej*, [w:] A. Bator (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa: Konstytucja*, Wrocław 1999, s. 201 i n.; A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Prawo CCLXXXVII, Wrocław 2004.

⁹ Zob. J. Ciapała, *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje prawne dla ustawodawcy*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 35.

¹⁰ Zob. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 24-27.

być rozumiane jako pewna korzyść lub rozwiązanie prawne, które może zostać przez jednostkę egzekwowane, to znaczy jednostka może się skutecznie domagać jego realizacji od odpowiedniego organu władzy publicznej¹¹. Publiczne prawo podmiotowe pozwala zatem „podmiotowi prawa w oparciu o normy prawne «skutecznie żądać czegoś od państwa» lub «w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać», czy inaczej – umożliwia «skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego»”¹².

Publiczne prawa podmiotowe przysługują jednostce w relacji do państwa i jego organów. Ich treścią jest możliwość domagania się jednostki od państwa lub innej struktury, realizującej zadania publiczne, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego. Można je wywodzić z umów międzynarodowych i Konstytucji, ale ich niezbędne uszczegółowienie ma miejsce w ustawach zwykłych. Prawa te nie są dobrami osobistymi, choć mogą być wykorzystane, jako instrumenty pozwalające na zapewnienie ochrony także niektórym dobrom osobistym człowieka¹³.

Publiczne prawa podmiotowe są charakterystyczne dla opisywania sytuacji między jednostką a państwem. Ich istnienie służyć ma ochronie interesów jednostki, które w ramach unormowań publicznoprawnych mają nierównorzędną (słabszą) pozycję wobec podmiotów władzy. Konstrukcja publicznych praw podmiotowych determinuje obowiązek analizowania w określonej sprawie konkurujących ze sobą interesów: indywidualnego i publicznego. Cechą publicznego prawa podmiotowego jest również niedopuszczalność zrzeczenia się tego prawa. Skorzystanie z niego uzależnione jest natomiast wyłącznie od uznania i chęci podmiotu uprawnionego¹⁴.

Stanisław Kasznica dzieli publiczne prawa podmiotowe na trzy rodzaje: 1) prawa wolnościowe, które zapewniają jednostce roszczenie wobec państwa o powstrzymanie się od ingerencji w sferę wolności przysługującej jednostce (np. w wolność działalności gospodarczej); 2) prawa polityczne, które gwarantują jednostce udział w procesie wyborczym (w wyborach i referendach) i w ten sposób w sprawowaniu władzy; 3) prawo do pozytywnych świadczeń (np. do odszkodowania w sytuacji wyłączenia jednostki, prawo ubezpieczonego do otrzymania zasiłku itd.)¹⁵.

¹¹ K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2012, vol. 1, no. 1, s. 113–114.

¹² J. Człowiekowska, *Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, 2006, nr 5, s. 175–184.

¹³ Zob. Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2013 r., I CSK 289/12.

¹⁴ J. Człowiekowska, *op. cit.*

¹⁵ Cyt. za: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 89.

Publicznym prawem podmiotowym określa się również prawo do żądania: 1) wydania aktu prawnego; 2) określonych świadczeń pozytywnych; 3) zaniechania działań ze strony władzy w sferę wolności jednostki czy 4) współdziałania z administracją w załatwianiu spraw publicznych¹⁶.

Pierwotnie podział na prawa publiczne i prywatne zasadniczo oparto na kryterium interesu. Prawem publicznym jest prawo chroniące interesy państwa, zaś prawem prywatnym – prawo chroniące interesy jednostek. W późniejszym czasie obok kryterium interesu doszło kryterium sposobu ochrony praw w razie ich naruszenia, jako kryterium rozgraniczające sferę prywatną od publicznej. Zdaniem Monika Florczak-Wątor, do praw publicznych należy zaliczyć te, które są egzekwowalne przez organy państwowe z urzędu, natomiast do praw prywatnych – te, których naruszenia dochodzi podmiot prywatny. Pierwszy rodzaj naruszeń miałby charakter publicznoprawny, drugi zaś – prywatnoprawny. Jednak to kryterium nie jest rozstrzygające: „gdy działania ukierunkowane na ochronę prawa mogą być podejmowane zarówno z urzędu, jak i z inicjatywy podmiotu prywatnego”¹⁷. Prawem publicznym są zatem przepisy służące interesom publicznym, a prawem prywatnym te, które służą interesom prywatnym. Prawo publiczne stanowi system norm prawnych mających na celu zapewnienie ładu publicznego w państwie¹⁸.

Publiczne prawo podmiotowe to określony ze względu na normę konstytucyjną stosunek prawny zachodzący między oznaczonym podmiotem danego prawa (adresatem) a podmiotem zobowiązanym do realizacji tego prawa (władzą publiczną). Zasadniczo to norma konstytucyjna określa konkretnie bądź abstrakcyjnie treść obowiązku nałożonego na podmiot zobowiązany polegającą na zaniechaniu lub podjęciu określonych działań na rzecz uprawnionego¹⁹.

Podmiotem zobowiązanym do działania zgodnego z treścią publicznego prawa podmiotowego są „władze publiczne”. Pojęcie „władze publiczne” należy przede wszystkim rozumieć podmiotowo, jako organy państwa i organy samorządu terytorialnego²⁰. W wyroku z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03, Trybunał Konstytucyjny, analizując zakres normatywny postanowień art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowiących o prawie każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, stwierdził, że „w rozumieniu

¹⁶ M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecnictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 123 i n.

¹⁷ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, *op. cit.*, Kraków 2014, s. 45.

¹⁸ Zob. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 26.

¹⁹ Zob. M. Błachut, *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa”, t. IX, J. Jabłońska-Bonca, J. Guś (red.), Gdańsk 2002, s. 185–186.

²⁰ Zob. wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

tego przepisu, pojęcie «władzy publicznej» obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje «władzy publicznej» w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji”. „Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Nazwa «organ» władzy publicznej, użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego” (wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256, s. 1342). W pojęciu „działania władzy publicznej” nie mieszczą się działania pracodawców podejmowane w ramach stosunku pracy. Jak zresztą podnosi sam skarżący, chodzi mu o szkody, jakie „wywołała bezprawna decyzja pracodawcy”, nie zaś działania jakiegos organu władzy publicznej”²¹.

Doktryna i orzecznictwo, odnosząc się do publicznych praw podmiotowych, najczęściej nawiązują do teorii sformułowanej przez Georga Jellinka. Określił on publiczne prawa podmiotowe jako swobodę woli, uznaną przez porządek prawny, umożliwiającą obronę prawną chronionych prawem interesów. Uznawał, że całe prawo publiczne powinno być rozpatrywane pod kątem praw podmiotowych, ponieważ stanowi ono splot praw podmiotowych, które swoimi właściwościami istotnie odróżniają się od praw prywatnych²². Zdaniem Jana Bocia i Adama Błasia „publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywateli (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez prawo coś zdziałać”²³.

Dla Wojciecha Jakimowicza „publiczne prawo podmiotowe to pochodna i prosta sytuacja prawna, tj. sytuacja określona przez normę prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstająca bądź bezpośrednio na podstawie tego prawa, bądź dodatkowo wymagająca dla swojego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego – mającego w przypadku osób fizycznych, swoje pierwsze źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych, wyłącznie w normach prawa przedmiotowego, której podmiotem jest osoba fizyczna albo jednostka

²¹ OTK-A 2005, nr 9, poz. 101.

²² Zob. G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, t. II, Berlin 1919, s. 8.

²³ J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 501.

organizacyjna, jaką jest państwo lub jednostka samorządowa, wyposażająca ten podmiot w roszczenie, to jest instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego²⁴. Publicznym prawem podmiotowym jest taka sytuacja podmiotu prawa, w której ma on możliwość skutecznego żądania ściśle określonego zachowania albo nieingerencji w sferę swojej prawnie określonej wolności od objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego (jest to tzw. roszczenie). Treścią „publicznego prawa podmiotowego jest możliwość skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej (albo tych podmiotów od jednostki lub wzajemnie od siebie) za pomocą zindywidualizowanego roszczenia ściśle określonego zachowania się, odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego”²⁵. Zdaniem autora, publiczne prawo podmiotowe nie istnieje bez roszczenia. Roszczenie zatem stanowi relewantną przesłankę istnienia prawa podmiotowego. Prawo podmiotowe daje jednostce roszczenie do władzy publicznej o określone pozytywne zachowanie odpowiadające interesowi prawnemu jednostki. To pozytywne zachowanie może przybierać dwojaką postać w zależności od rodzaju publicznego prawa podmiotowego. Odnosnie praw podmiotowych wynikających wprawdzie z ustawy, ale których korzystanie uwarunkowane jest uprzednim ich stwierdzeniem aktem administracyjnym o charakterze deklaratoryjnym, to będzie roszczenie o treści pozytywnej. Natomiast w przypadku praw podmiotowych wynikających z norm materialnoprawnych (konstytucyjnych, ustawowych, traktatowych), lecz z którym podmioty je posiadające korzystają bezpośrednio *ex lege*, lub prawa podmiotowe już stwierdzone lub wykreowane aktem indywidualnym, to dla korzystania z nich nie jest potrzebne żadne „pozytywne” roszczenie wobec władzy, ale służyć będzie roszczenie o treści „negatywnej” to jest o zaniechanie naruszenia danego prawa²⁶. Jest to nawiązanie do teorii publicznych praw podmiotowych G. Jellinka, który traktował te prawa, jako instrument określający pozycję jednostki w państwie poprzez przyznanie roszczenia określonego zachowania wobec państwa. W myśl tej koncepcji na publiczne prawo podmiotowe składa się interes prawny oraz roszczenie rozumiane jako dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od organu administrującego ściśle określonego zachowania się zgodnego z treścią prawa podmiotowego. Chodzi przy tym o taki interes prawny, który został wzięty przez prawo w znaczeniu przedmiotowym w ochronę polegającą na możliwości żądania od organu administracji

²⁴ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 246.

²⁵ *Ibidem*, s. 166, 218.

²⁶ *Ibidem*, s. 254–262; zob. też A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, C.H. Beck Warszawa 2008, s. 92–94.

podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia. Pojęcie to określa relację między oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami i możliwościami tych organów, jakimi dysponują wobec danego podmiotu.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania można dostrzec, że pod względem przedmiotowym (treściowym) petycja może przybrać każdą ze wskazanych wyżej postaci. Nie ulega również wątpliwości, że samo „prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym. Rodzi po stronie adresatów petycji, określonych w art. 63 Konstytucji RP, obowiązek zbadania sprawy («rozpatrzenia»), a więc zajęcia stanowiska i udzielenia odpowiedzi podmiotowi składającemu petycję. Mając aspekt «wolnościowy» prawo petycji musi też zagwarantować temu podmiotowi niestosowanie wobec niego negatywnych konsekwencji («sankcji», jakiejś «kary»), jeżeli tylko treść petycji nie ma znamiona przestępstwa, np. zniewagi czy zniesławienia.

Prawo petycji ma znaczenie gwarancyjne wobec wszystkich wolności i praw jednostki. W szczególności gdy zawiodą inne środki prawne ochrony praw, to zawsze pozostaje droga petycji, ewentualnie skargi²⁷.

2. Podmiot petycji w ujęciu porównawczym

Podmiot składający petycję był różnie ujmowany na przestrzeni wieków. W starożytnej Grecji mogli z tego korzystać wyłącznie obywatele tego państwa. W znaczący sposób ograniczało to wymiar i znaczenie tego prawa, gdyż obywateli było przecież w owym czasie kilka razy mniej niż mieszkańców. Taka była jednak specyfika demokracji ateńskiej.

Natomiast w państwach o ustrojach dalekich od demokracji katalog podmiotów uprawnionych do złożenia petycji był raczej wąski i obejmował wybrane grupy społeczne, mające już pewne przywileje w państwie. Tak było w np. w Anglii, gdzie w 1013 r. odnotowano najwcześniejszą petycję w historii tego kraju podpisaną wyłącznie przez arystokratów. Dopiero w okresie, gdy stosowanie petycji stało się w Anglii nagminne (XVII w.), pojawiły się tam petycje wspólne, pochodzące od innych podmiotów zbiorowych, np. pochodzące od cechu, hrabstwa lub miasta przekazywane adresatom przez lokalne władze²⁸.

²⁷ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] J. Tracz-Dral (red.), *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Sejmu” OE-85, wrzesień 2008, s. 2.

²⁸ E. Wójcicka, *Prawo petycji do Parlamentu Wielkiej Brytanii. Geneza i rozwój*, „Studia Erasmiensis Wratislaviensis” 2010, nr 4, s. 196 i 201.

Z kolei w Hiszpanii w okresie wczesnego średniowiecza instytucja ta miała zupełnie zindywidualizowany charakter i dotyczyła wyłącznie właścicieli dóbr ziemskich, którzy mieli prawo przy wystawianiu kolejnego dokumentu o „wieczystym użytkowaniu” żądać z tego tytułu zapłaty niewielkiej kwoty pieniężnej. Prawo to przerodziło się następnie w tzw. pismo krzywd, które było składane do parlamentu lub do sądu²⁹.

Najlepiej jednak ewolucję zakresu podmiotowego prawa petycji ilustruje przykład Niemiec. W okresie średniowiecza prawa tego nie posiadały jednostki, lecz stany niemieckich państw terytorialnych. Dopiero w 1794 r. na mocy Powszechnego Prawa Pruskiego każdy uzyskał prawo zgłaszania wątpliwości, zarzutów czy zastrzeżeń wobec ustaw i ich państwowych. I choć zastrzeżenia te mogły być dokonywane indywidualnie, to w praktyce ich przedmiotem musiały być nie pojedyncze, lecz ogólne interesy pewnej społeczności. W ten sposób w Prusach narodziła się petycja polityczna. Z kolei Konstytucja Związku Niemieckiego z 1815 r. prawo petycji ujęła jako prawo parlamentu do przedkładania wobec monarchy próśb i skarg. Zmianę podejścia do zakresu podmiotowego prawa petycji przyniósł dopiero XIX-wieczny rozwój konstytucjonalizmu. Konstytucja Prus z 1950 r. prawo petycji przyznała wszystkim obywatelom Prus. Nowy, odpowiadający realiom współczesnym kształt zakresu podmiotowego prawa petycji uzyskano w Niemczech na gruncie ustawy zasadniczej z 1949 r., który przyznał każdemu prawo do zwracania się z pisemnymi prośbami i skargami do właściwych organów i do przedstawicieli narodu³⁰.

Warto również zauważyć, że poszczególne rozwiązania prawne wprowadzają niekiedy wyjątki od reguły i zabraniają pewnym kategoriom podmiotów składać skutecznie petycje. Na przykład, w Niemczech wyłączenie podmiotowe zastosowano wobec członków sił zbrojnych i służby zastępczej w czasie odbywania służby wojskowej lub zastępczej³¹. Podobne rozwiązania obowiązują na Wyspach Zielonego Przylądka, w Kolumbii i Hiszpanii. Z kolei w Gwatemali możliwość składania petycji indywidualnych jest dopuszczona jedynie wówczas, gdy, gdy nie dotyczą spraw politycznych³².

Dokonując pewnego uogólnienia można wskazać, że we współczesnych konstytucjach wyróżnić można dwa sposoby określenia podmiotu składającego petycję. W pierwszym wypadku prawo to jest przyznawane wyłącznie obywatelom danego państwa, w drugim – każdemu, bez względu na fakt posiadania obywatelstwa. „Tylko niektóre konstytucje współczesnych państw demokratycznych przewidują rozwiązania wyjątkowe, np. przyznanie prawa petycji wyborcom (Francja), mieszkańcom (Argentyna, Peru,

²⁹ E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 26.

³⁰ E. Wójcicka, *Prawo petycji do parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 2(191), s. 6–8.

³¹ *Ibidem*, s. 9.

³² E. Wójcicka, *Petycja...*, *op. cit.*, s. 36.

Gwatemala, Brazylia, Urugwaj) lub cudzoziemcom – pod warunkiem wzajemności – i bezpaństwowcom (Monako, Estonia). Prawo do składania petycji każdemu, kto przebywa na terytorium państwa, przyznaje konstytucja Węgier³³.

Na gruncie różnych aktów prawa międzynarodowego określenie podmiotu petycji jest dość jednorodne. Zapewne wynika to z faktu, że akty te powstawały w czasie, gdy w porządkach krajowych była już ukształtowana istota petycji i stąd mogło dojść do jej prostej adopcji na grunt rozwiązań prawnomiędzynarodowych. I tak, europejska i amerykańska konwencja wśród podmiotów uprawnionych do składania petycji wymieniają osoby fizyczne, grupy osób i organizacje. Konwencja amerykańska wskazuje dodatkowo, że prawo to przysługuje organizacjom działającym legalnie. Konwencja afrykańska dopuszcza przedkładanie petycji przez międzynarodowe organizacje pozarządowe³⁴. Ponadto konwencja europejska, protokół fakultatywny i konwencja antydyskryminacyjna zezwalają na formułowanie petycji przez te podmioty, „które czują się ofiarą naruszenia praw zawartych w konwencji”³⁵. Z kolei prawo do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego zagwarantowano każdemu obywatelowi UE – łącznie lub z innymi osobami, a także przedsiębiorstwom, organizacjom i stowarzyszeniom, które posiadają siedzibę na terenie Unii Europejskiej (art. 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

3. Zakres podmiotowy petycji w prawie polskim

Ustalenie podmiotów publicznych praw podmiotowych zasadniczo nie stanowi kontrowersji. Przysługują one „każdemu”, „wszystkim”, co oznacza, że odnoszą się zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych. Większość konstytucyjnych praw i wolności ma charakter powszechny.

W polskim prawie konstytucyjnym prawo do składania petycji, zarówno na gruncie Konstytucji marcowej, jak i Konstytucji PRL, przyznawano obywatelom polskim. Obecnie prawo to przysługuje „każdemu”, o czym świadczy wprost użycie tej formuły w art. 63 Konstytucji, choć należy zauważyć, że w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zgłaszano propozycje nawiązujące do wcześniejszych stylizacji³⁶. Współczesne ujęcie powoduje, że prawo petycji jest prawem podmiotowym

³³ *Ibidem*, s. 31.

³⁴ A. Michalska, *Petycje jako środek międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 5–6, s. 52–53.

³⁵ *Ibidem*, s. 53.

³⁶ „Za ograniczeniem prawa petycji do osób posiadających polskie obywatelstwo opowiadali się zwłaszcza przedstawiciele NSZZ „Solidarność” [...] Wśród członków Zgromadzenia Narodowego przeważało jednak stanowisko, że instytucji petycji nie należy łączyć z obywatelstwem. Z uwagi na to, iż uprawnienie do składania petycji powinno być zbudowane na podstawie założenia najszerzej dostępności, opowiadano się za traktowaniem prawa petycji jako przysługującej «każdemu», niezależnie od przynależności

każdego człowieka. Dla skorzystania z tego prawa przez jednostkę bez znaczenia pozostaje fakt posiadania obywatelstwa polskiego³⁷. Prawo to przysługuje bowiem wszystkim osobom podlegającym władzy Rzeczypospolitej Polskiej³⁸. Określenie „każdy” w „terminologii konstytucyjnej oznacza wiele bliżej nieokreślonych podmiotów. Oprócz osób fizycznych, zgodnie z przyjętą w prawie konstytucyjnym wykładnią, podmiotami uprawnionymi do składania petycji są różne podmioty zbiorowe niezależnie od posiadanej osobowości prawnej, a więc związki zawodowe, związki pracodawców, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, samorządy społeczne i zawodowe, fundacje, itp. organizacje społeczeństwa obywatelskiego”³⁹. Jeżeli jednak „kontynuacja proceduralna złożonej petycji [...] wymaga szczególnych walorów osobowych lub prawnych, «każdym» [...] może być tylko ten podmiot, który walorom tym odpowiada”⁴⁰.

Większość konstytucyjnych praw i wolności ma charakter powszechny. Zgodnie z zasadą uniwersalności wyrażoną w art. 37 Konstytucji RP, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, przy czym ustawa może określać wyjątki od tej zasady w odniesieniu do cudzoziemców. W wyroku z dnia 15 listopada 2000 r., P. 12/99⁴¹ Trybunał Konstytucyjny uznał, że podstawowe znaczenie dla określenia treści normatywnej art. 37 ust. 1 i 2 konstytucji ma niewątpliwie określenie pojęcia: „znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej” oraz zakresu dopuszczalnych wyjątków od zasady dotyczącej korzystania z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Treść pojęcia: „znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej” należy – z wyjątkami – ujmować przede wszystkim w aspekcie terytorialnym. „Każdy, [...] niezależnie od posiadanego obywatelstwa, czy też jego braku (bezpaństwowcy), w chwili przekroczenia granicy RP – z odstępstwami wynikającymi z umów międzynarodowych – znajduje się pod jej władzą. Należy przez to rozumieć, iż jest obowiązany do przestrzegania obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawa i wynikających z niego powinności, a jednocześnie może korzystać z zagwarantowanych prawem przywilejów, praw i wolności chyba, że konstytucja gwarantuje niektóre z nich tylko obywatelom polskim”. Zdaniem M. Florczak-Wątor szerokie rozumienie pojęcia: „znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej” przesądza o istocie zasady uniwersalizmu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, albowiem pozwala przyjąć, że te prawa

państwowej”. E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, r. LXVIII, z. 4, s. 37–38.

³⁷ P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 508.

³⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

³⁹ Uzasadnienie do senackiego projektu ustawy o petycjach, druk 2135/VII, s. 4.

⁴⁰ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 118.

⁴¹ OTK Z.U. 2000, nr 7, poz. 260.

i wolności są gwarantowane nie tylko obywatelom polskim i nie tylko na terytorium państwa polskiego⁴².

Zasada uniwersalności doznaje ograniczenia, gdy przepis konstytucyjny zawęży zakres podmiotowy danego prawa lub wolności i przyznaje je wyłącznie obywatelom. Obywatelstwo to sprawa dużej rangi, z jego posiadaniem wiąże się wszak określony status prawny jednostki, a także korzystanie z praw wynikających z określonych uregulowań relacji obywatel – państwo. Z faktu posiadania obywatelstwa wypływa dla danej osoby wiele uprawnień o zróżnicowanym charakterze, np. uprawnienia polityczne. Obywatelom polskim ustawa zasadnicza gwarantuje wolność tworzenia partii politycznych (art. 11 ust. 1), prawo do opieki ze strony RP podczas pobytu za granicą (art. 36), zakaz wydalenia z kraju i wolność powrotu do kraju (art. 52 ust. 4), zakaz ekstradycji (art. 55), prawo dostępu do służby publicznej (art. 60), prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze (art. 62). Jednocześnie ze statusu obywatelskiego wynikają rozmaite obowiązki, np. wierności Rzeczypospolitej Polskiej (art. 82), obrony ojczyzny (art. 85)⁴³. Wymienione wyżej wolności, prawa i obowiązki są ściśle związane ze stosunkiem obywatelstwa łączącego jednostkę z państwem. Podmiotem zobowiązanym do ich realizacji bądź egzekwowania jest państwo i jego organy, dlatego należy uznać, że prawa i wolności przysługujące obywatelom polskim działają jedynie w stosunkach wertykalnych.

Podmiotami praw podmiotowych mogą być również osoby prawne. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 kwietnia 2005 r., Ts 9/05⁴⁴, stwierdził, że osoby prawne „mogą być adresatem wolności lub praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie. Po pierwsze, niektóre z tych praw ze swej istoty nie są adresowane do osób prawnych. Pod drugie trzeba pamiętać, że osoba prawna może być podmiotem konstytucyjnych publicznych praw podmiotowych, gdy umożliwiała to pełniejszą realizację tych praw przez poszczególne osoby fizyczne. Takie jest *ratio legis* objęcia osób prawnych zakresem podmiotowym np. wolności zrzeszania się, wolności działalności gospodarczej czy prawa do ochrony własności (por. wyrok z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82). Z powyższego wynika, że decydujące znaczenie dla bycia podmiotem praw konstytucyjnych ma charakter danego podmiotu oraz sposób, w jaki jego prawa są powiązane z art. 30 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Osobowość prawna ma na płaszczyźnie konstytucyjnej wtórne znaczenie, w tym sensie, że nie ona decyduje bezpośrednio o zakresie podmiotowym poszczególnych wolności i praw. Co więcej brak

⁴² Zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, *op. cit.*, s. 263.

⁴³ Zdaniem M. Jabłońskiego ustrojodawca „dla wyodrębnienia katalogu, tzw. pełni praw politycznych, przysługujących wyłącznie obywatelowi polskiemu posłużył się pojęciem «obywatel» przy jednoczesnym dookreśleniu przymiotnikiem «polski»”. M. Jabłoński, *Obywatelstwo polskie jako przesłanka realizacji konstytucyjnych praw i wolności*, [w:] *Prawa podmiotowe*, *op. cit.*, s. 52.

⁴⁴ OTK-B 2005, nr 3, poz. 143.

osobowości prawnej nie jest też przeszkodą do bycia podmiotem konstytucyjnych praw. Takim podmiotem nie mającym osobowości prawnej jest np. stowarzyszenie zwykłe”.

Zgoła inna jest sytuacja podmiotów prawa publicznego. W doktrynie podkreśla się, że „odmiennie przedstawia się sytuacja osób prawnych prawa publicznego (zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego), bo nie można ich traktować, jako autonomicznych względem systemu władzy publicznej. Osobom tym odmawia się zdolności do posiadania statusu podmiotów praw i wolności, o których mowa w rozdziale II, a ich samodzielność chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi”⁴⁵. W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 Trybunał Konstytucyjny uznał, że wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji, który wykazuje określone cechy: adresatem takiego przepisu musi być obywatel (inny podmiot prawa), przepis taki kształtuje sytuację prawną tego podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia) i wreszcie, adresat wyrażonej w nim normy ma możliwość wyboru zachowania się. Nie może to być zatem przepis określający tylko ogólne zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i dotyczące sposobu wykonywania przez niego kompetencji do regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego⁴⁶.

„Należy mieć na uwadze, że odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (m.in. gminy) determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji. Jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zróżnicowanie to odnosi się również do prawa do ochrony własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i prawa własności, o którym mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie Konstytucji mamy do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy”⁴⁷.

Do podmiotów, które nie mogą być beneficjentami konstytucyjnych praw i wolności, należy zaliczyć także publiczne podmioty gospodarcze. W wyroku z dnia 7 maja

⁴⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 99.

⁴⁶ OTK-A 2002, nr 4, poz. 53; zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159.

⁴⁷ Zob. wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87.

2001 r., K 19/00⁴⁸ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, „że zasada wolności działalności gospodarczej – patrząc pod kątem podmiotowym – nie obejmuje w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów faktycznie zajmujących się jej prowadzeniem. Z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi.

Formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych.

Państwo i inne instytucje publiczne (w tym władze publiczne) nie mogą być adresem uprawnień, wynikających z konstytucyjnej gwarancji dla wolności działalności gospodarczej”.

W myśl art. 2 ustawy o petycjach prawo do złożenia petycji przysługuje:

- osobom fizycznym,
- osobom prawnym,
- jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi,
- grupom wyżej wymienionych podmiotów.

3.1. Przyznanie prawa petycji osobom fizycznym oznacza, że może z niego skorzystać każdy człowiek, która posiada podmiotowość prawną. Tę z kolei nabywa się według zasad określonych przez przepisy Kodeksu cywilnego. Ponieważ prawu polskiemu obca była i jest instytucja śmierci cywilnej, w związku z tym z prawa petycji będzie mógł skorzystać każdy człowiek, bez względu na jego dotychczasowy sposób prowadzenia się, karalność, miejsce zamieszkania i zameldowania, posiadane obywatelstwo lub jego brak. Bez znaczenia będzie też jego sytuacja osobista, a także stan umysłu człowieka oraz jego wiek. Oznacza to, że nawet osoba pozbawiona w całości lub części zdolności do czynności prawnych będzie mogła z prawa petycji skorzystać, a jej pismo będzie musiało zostać rozpatrzone właściwie, tj. zgodnie z ustawową procedurą. Z petycji będą mogli skorzystać w związku z tym także nieletni.

⁴⁸ OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82; zob. też postanowienie TK z dnia 8 listopada 2005 r., Ts 203/04, OTK ZU – B 2005, nr 6, poz. 237.

3.2. Kwestia posiadania prawa petycji przez osoby prawne budziła w doktrynie pewne kontrowersje. Także rozwiązania prawne obowiązujące w różnych państwach normowały to zagadnienie rozmaicie. Na gruncie orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX w. ukształtował się jednak pogląd, że osoby prawa prywatnego mogą być nosicielami pewnych praw podstawowych⁴⁹. Odmawiano jednak zdolności do bycia podmiotem praw podstawowych osobom prawnym prawa publicznego, np. jednostkom samorządu terytorialnego. W doktrynie wskazywano bowiem, że te organy władzy publicznej mogą być adresatami petycji⁵⁰. Wydaje się, że pogląd ten nie stracił na aktualności nawet wskutek ustawowej stylizacji. Biorąc pod podstawą funkcję petycji, jaką jest „zapewnienie drożności kanałom komunikacyjnym między społeczeństwem obywatelskim i wszelkimi agendami władzy publicznej”⁵¹ oraz zagwarantowanie przez te władze wolności i praw obywatela⁵², z kręgu potencjalnych autorów petycji należy wykluczyć wszystkie organy władzy publicznej. Petycja bowiem jest instrumentem służącym społeczeństwu obywatelskiemu i instytucjom skupiającym obywateli w kontrze do organów władzy. Tymczasem pisma kierowane przez władze publiczne do tychże władz podważałyby sensowność istnienia instytucji petycji w takim kształcie.

Niejasna pozostaje natomiast sytuacja państwowych osób prawnych. Są nimi inne niż Skarb Państwa jednostki organizacyjne, posiadające osobowość prawną, których mienie jest w całości mieniem państwowym. Wśród nich można przykładowo wymienić takie, które spełniają określone zadania o charakterze publicznym w zakresie działalności ubezpieczeniowej (np. NFZ czy ZUS), kulturalnej (instytucje kultury), naukowej (Polska Akademia Nauk), czy agencje mogące przeznaczać uzyskane z prowadzonej działalności środki na własne potrzeby (np. Agencja Rynku Rolnego)⁵³. Zarówno biorąc pod uwagę zakres działań, którymi się zajmują (sprawne zarządzanie mieniem państwowym), jak też uwzględniając okoliczność, że państwowe osoby prawne mogą zostać stworzone wyłącznie przez pewne, ściśle określone ustawą organy państwowe, należy odmówić im możliwości korzystania z prawa petycji. Aktualne są wyżej poczynione ustalenia, iż petycja jest przede wszystkim prawem człowieka i instytucją społeczeństwa obywatelskiego, a objęcie jej zakresem wszystkich osób prawnych wyłącznie opierając się na wykładni literalnej art. 2 ustawy o petycjach, doprowadziłoby do nadmiernego

⁴⁹ Zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98.

⁵⁰ Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 90; E. Wójcicka, *Petycja...*, *op. cit.*, s. 33.

⁵¹ W. Sokolewicz, *Uwaga nr 4 do art. 63*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 5.

⁵² *Ibidem*, s. 5.

⁵³ W. Wróbel, *Podmioty prawa cywilnego*, [w:] P. Stec, M. Załucki (red.), *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, Warszawa 2010, s. 71.

poszerzenia się katalogu podmiotów uprawnionych do korzystania z tego prawa, zapewne wbrew zamierzeniu racjonalnego prawodawcy i przede wszystkim wbrew historycznie ukształtowanej i powszechnie akceptowanej istocie petycji⁵⁴. W związku z tym z prawa petycji nie będą mogły korzystać również samorządowe osoby prawne.

Wątpliwości w doktrynie wywoływała również możliwość przyznania prawa petycji partiom politycznym, które – po wpisaniu do rejestru – uzyskiwały zdolność prawną. Jeszcze przed wejściem w życie ustawy o petycjach Kazimierz Działocha wskazywał, że z tego prawa nie powinny korzystać partie, gdyż dysponują one nieograniczonymi możliwościami działania w sferze publicznej za pomocą innych od petycji narzędzi prawnych⁵⁵. Obecna stylistyka nie pozostawia jednak złudzeń, że tego typu kategoria osób prawnych, zgodnie z językowym brzmieniem ustawy, będzie mieć prawo do korzystania z tej instytucji⁵⁶. Trzeba bowiem pamiętać, że większość partii politycznych to partie opozycyjne, których realny wpływ na władze publiczne jest mocno ograniczony. Stąd też dla wielu z nich, zwłaszcza opozycji pozaparlamentarnej, petycje mogą stanowić ważne narzędzie artykulacji potrzeb pewnych grup obywateli.

Przy korzystaniu z prawa petycji przez osoby prawne pewne problemy może wywołać kwestia ustalenia tego, czy petycja pochodzi rzeczywiście od osób uprawnionych do jej reprezentacji. Obawy te wynikają z faktu, że adresat petycji nie dysponuje dokumentem zawierającym informację, kto jest faktycznie uprawniony do reprezentowania spółki i w związku z tym nie ma możliwości zweryfikowania tej okoliczności. Z tego względu tytułem uwag *de lege ferenda* należałoby postulować, aby osoby prawne dołączały do petycji dokument, z którego wynikać będzie uprawnienie podpisanych pod petycją osób do reprezentowania takiej osoby prawnej na zewnątrz.

3.3. Wśród jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawodawca przyznał prawo petycji, można wyróżnić tzw. ułomne osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, którym prawo odmawia, co prawda, podmiotowości prawnej, jednak dostrzega ich istnienie i akceptuje taką formę organizacyjną jednostek. Do ułomnych osób prawnych zalicza się: osobowe spółki handlowe (spółkę: jawną, partnerską, komandytową, komandytowo-akcyjną) i wspólnoty mieszkaniowe⁵⁷. Natomiast w poczet innych podmiotów dysponujących, mimo braku osobowości prawnej prawem

⁵⁴ Inaczej B. Banaszak, który wskazuje, że prawo petycji przysługuje wszystkim osobom prawnym w rozumieniu prawa cywilnego, a także „państwowym osobom prawnym (takich jak np. uniwersytet państwowy), jeżeli nie działają jako podmioty mające atrybuty władzy państwowej, a ich pozycja w stosunkach prawnych jest porównywalna z pozycją osób fizycznych lub osób prawnych prawa cywilnego”. B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 26.

⁵⁵ K. Działocha, *op. cit.*, s. 3.

⁵⁶ O prawie partii politycznych do formułowania petycji pisze wprost np. W. Sokolewicz, Uwaga nr 4..., *op. cit.*, s. 5 czy R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] J. Tracz-Dral (red.), *op. cit.*, s. 24.

⁵⁷ E. Gniewek, *Art. 33(1)*, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 82.

petycji, można zaliczyć: stowarzyszenia zwykłe, spółki cywilne, kapitałowe spółki handlowe „w organizacji”, niezarejestrowane partie polityczne.

3.4. Jeszcze w czasie poprzedzającym uchwalenie ustawy o petycjach w doktrynie zastanawiano się, w jaki sposób odróżniać petycje od skarg i wniosków. Podczas prac w KKZN Leszek Wiśniewski wskazywał, że petycja jest wnioskiem składanym grupowo dodając przy tym, że środek ten w konstytucjach i ustawodawstwie innych państw jest rozumiany w takim kształcie. Podobnie wskazywał Wojciech Orłowski, podnosząc, że petycja to wniosek zbiorowy, gdy tymczasem wystąpienie jednego podmiotu nosi nazwę wniosku. Na aspekt ilościowy związany z liczbą autorów wystąpienia zwracał również uwagę Wojciech Sokolewicz, podkreślając, że petycje różnią się od innych rodzajów wystąpień tym, że są autorstwa zbiorowego⁵⁸. Obecna redakcja przepisu o zakresie podmiotowym ustawy o petycjach nie pozostawia wątpliwości, że petycje mogą być zarówno autorstwa indywidualnego, jak i zbiorowego.

Pewne problemy natury proceduralnej mogłaby wywołać petycja, która została podpisana zarówno przez podmioty posiadające prawo petycji, jak i przez jednostki organizacyjne, które – z racji ich powiązań z organami władzy publicznej – takim uprawnieniem nie dysponują. Wydaje się, że w przypadku petycji pochodzących od grup podmiotów brak posiadania choćby przez jeden z podmiotów prawa petycji dyskwalifikuje takie wystąpienie jako petycję, a zatem pismo takie nie może zostać rozpatrzone według procedur właściwych dla petycji.

4. Zagadnienie „interesu” przy korzystaniu z prawa petycji

Dopuszczalność skorzystania z prawa petycji uzależniona jest od tego, czy petycja została złożona w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą (art. 63 Konstytucji). Jest to pierwsze ograniczenie o charakterze przedmiotowym związane z korzystaniem z tego prawa.

„Jeżeli więc właściwy organ stwierdzi, że nie zachodzą wspomniane przesłanki, tj. interes własny, interes publiczny lub interes innej osoby – petycja nie zostanie rozpatrzona. Dopiero wystąpienie tych przesłanek nakazuje rozważenie, czy w ogóle, a jeżeli tak, to w jaki sposób rozpatrzyć wystąpienie”⁵⁹. Z tego wynika, że petycja powinna być tak skonstruowana, aby z jej treści można było dokonać odkodowania interesu stanowiącego przedmiot wystąpienia podmiotu wnoszącego petycję⁶⁰.

Drugie ograniczenie stanowi konsekwencję wytyczenia granic prawa petycji, które ustala się opierając się na treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mianowicie, ograniczenia

⁵⁸ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 505.

⁵⁹ E. Wójcicka, *Przywrócenie...*, *op. cit.*, s. 39.

⁶⁰ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 913–914.

w zakresie konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Pojęcie „interesu” należy rozumieć jako relację między stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z perspektywy korzyści, jakie ze sobą niesie lub też przynieść może⁶¹. Wprowadzenie warunku „interesu” w korzystaniu z instytucji petycji było poruszane w czasie prac nad obowiązującą Konstytucją. Krytycznie wypowiedziano się tam wobec wysuwanych propozycji polegających na możliwości składania petycji „w interesie społecznym” jako zbyt wąskich.

Kategoria „interesu publicznego” ukształtowała się w czasach greckich i rzymskich. „Interes publiczny należy do jednostek w takim zakresie, w jakim są one członkami większej zjednoczonej zbiorowości”⁶². Innymi słowy, działanie w interesie publicznym stanowi synonim podejmowania aktywności dla dobra ogółu, narodu czy danej powszechności, a nie w interesie partykularnym (częstkowym). Współcześnie odrzucono koncepcję, że interes publiczny ma pozycję nadrzędną wobec interesu indywidualnego. Zwolenników utraciła również koncepcja „matematyczna”, która zakładała, że interes publiczny stanowi sumę interesów prywatnych. Według najczęściej aprobowanej współcześnie teorii jedności „pojęcie interesu publicznego opiera się na rywalizacji konkurencyjnych roszczeń, bazujących jednak na pewnych wspólnych wartościach uznawanych w społeczeństwie i stanowiących podstawę rozstrzygnięć władzy publicznej”⁶³. Można zatem utożsamiać „interes publiczny” z tzw. dobrem wspólnym i uznać, że stanowi on swego rodzaju kompromis między wartościami istotnymi z perspektywy państwa i perspektywy jednostki⁶⁴.

Ponieważ nie można *a priori* założyć nadrzędności (przewagi) interesu publicznego nad interesem indywidualnym, w związku z tym prawodawca zdecydował się na korzystanie z prawa petycji w „interesie własnym” (art. 63 Konstytucji) czy w „interesie podmiotu wnoszącego petycję” (art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o petycjach). Petycje mogą być zatem wnoszone w interesie indywidualnym dotyczącym pojedynczej osoby.

Petycje można również składać w interesie innej osoby (podmiotu trzeciego) za jej zgodą. Przyjęte rozwiązanie jest wyjątkiem na tle rozwiązań obowiązujących w innych państwach i wzbudzało wątpliwości jeszcze w czasie debat parlamentarnych nad

⁶¹ E. Wójcicka, *Petycja...*, *op. cit.*, s. 37.

⁶² K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 49.

⁶³ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, *„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 2013, z. 2, s. 60.

⁶⁴ E. Wójcicka, *Przywrócenie...*, *op. cit.*, s. 39.

uchwaleniem konstytucji. Wymóg uzyskania zgody osoby trzeciej miał ograniczyć postawy pieniackie i zapobiegać naruszeniom prawa do prywatności osób trzecich. Wskazuje się jednak, że w ten sposób doszło do ograniczenia prawa petycji, ponieważ nie istnieje możliwość występowania w interesie ogólnym oraz w imieniu osób, które same nie mogą wyrazić zgody na wniesienie petycji. Rodzi to również problemy związane z formą wyrażenia zgody na skorzystanie z prawa petycji, trybu złożenia i odwołania zgody oraz weryfikacji prawidłowego dokonania tych czynności⁶⁵.

Szczególną kategorią pośredników przy korzystaniu z prawa petycji mogą okazać się lobbysci. Zgodnie z ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁶⁶ lobbieniem jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Jeśli zatem skorzystanie z konstytucyjnie gwarantowanego prawa petycji ma na celu zmianę obowiązującego prawa, taka działalność zostanie zakwalifikowana jako lobbying.

Ustawa lobbingsowa dzieli lobbystów na takich, którzy zawodowo prowadzą czynności lobbingsowe, pobierając za świadczone usługi wynagrodzenie, oraz takich, którzy lobbują niejako przy okazji prowadzenia innych spraw, nie otrzymując za to specjalnej gratyfikacji. Jednak tylko rzecznicy interesów czerpiący korzyści finansowe są zobowiązani rejestrować swoją działalność, opłacić wpis do rejestru i ponosić koszty uzyskania zaświadczenia. W związku z tym jeszcze na etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy lobbingsowej zwracano uwagę, że ustawa lobbingsowa ustanawia administracyjne ograniczenia w korzystaniu z art. 63 Konstytucji RP, reglamentując wynikające z tego przepisu uprawnienia przez ustanowienie nakazu odpłatnej rejestracji działalności prowadzonej przez zawodowych lobbystów. Miało to stanowić ograniczenie w swobodnym korzystaniu przez zawodowych lobbystów z prawa petycji⁶⁷.

Wydaje się jednak, że z ograniczeniem prawa petycji mielibyśmy jednak do czynienia wówczas, gdyby ustawa lobbingsowa nakazała wszystkim podmiotom oddziałującym na władze publiczne konieczność rejestrowania swoich usług. Tymczasem obecnie każdy zainteresowany skorzystaniem z prawa petycji ma pełną swobodę w decydowaniu o tym, czy chce sam wystąpić, np. z wnioskiem, czy też skorzystać z pomocy wykwalifikowanego pośrednika (np. zawodowego lobbysty), który utrzymuje się, świadcząc tego typu usługi odpłatnie. Sytuacja ta jest zatem analogiczna do działalności adwokatów czy radców prawnych. Artykuł 45 Konstytucji RP gwarantuje przecież każdemu

⁶⁵ *Ibidem*, s. 40; W. Sokolewicz, *Uwaga nr 6...*, *op. cit.*, s. 10; B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 18 listopada 1996 r.; wypowiedź K. Działochy [w:] „Biuletyn KKZN XVIII”, s. 18–20.

⁶⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r., Dz. U. Nr 169, poz. 1414.

⁶⁷ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 509.

prawo do sądu, ale czy pozew wniesiemy samodzielnie, czy zostanie on sporządzony i wniesiony przez profesjonalnego pełnomocnika, zależy wyłącznie od naszego swobodnego uznania⁶⁸.

Inna kwestia dotyczy tego, czy petycje „wniesione przez zawodowych lobbystów podlegają rozpoznaniu w przypadku stwierdzenia przez organ władzy publicznej, że lobbysta nie jest wpisany do rejestru. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Tego typu nierzetelni rzecznicy mogą za takie przekroczenia zostać ukarani karą finansową od 3 tys. do 50 tys. złotych, ale jej wymierzenie nie powinno mieć żadnego wpływu na tok rozpoznania środka, który przekazali. Inna interpretacja byłaby działaniem uderzającym nie tylko w faktycznego inicjatora wystąpienia, ale przede wszystkim naruszałaby wynikający z ustawy obowiązek rozpoznania [...]”⁶⁹ petycji.

5. Zakres przedmiotowy prawa petycji

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach 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.

„Żądać” to według *Słownika języka polskiego* „kategorycznie domagać się czegoś”. Żądanie zatem może przybrać formę wniosku, jak i skargi. Może w związku z tym dotyczyć ulepszenia funkcjonowania organizacji, do której jest skierowany i stanowić inspirację dla usprawnienia działalności adresata najczęściej przez dokonanie zmian w obowiązującym prawie, co odpowiada charakterystyce wniosku normowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁰. Żądać można również ukarania pracowników organu władzy publicznej za niewłaściwe wykonywanie zadań bądź za ich beczynność lub przewlekłe prowadzenie sprawy administracyjnej, które godzi w kodeksową zasadę szybkości postępowania. To drugie rozumienie odpowiada skardze uregulowanej w k.p.a.⁷¹. W ten sposób w praktyce może się okazać, że odróżnienie petycji od skargi czy wniosku będzie mocno utrudnione. Organ będzie zmuszony podjąć właściwą decyzję, czy stosować dla danego wystąpienia procedurę przewidzianą ustawą o petycjach lub też kodeksową.

Pewnym ułatwieniem w wyborze właściwej procedury może być okoliczność, że petycje powinny zatem dotyczyć spraw o znaczeniu publicznym. Świadczy o tym zarówno

⁶⁸ *Ibidem*, s. 509.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 509.

⁷⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. Nr 30, poz. 168, dalej jako k.p.a.

⁷¹ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 503–504.

ustawowe określenie adresatów petycji, którymi są organy władzy publicznej lub podmioty wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, jak i usytuowanie petycji w systematyce konstytucji przesądzające o politycznym charakterze tego prawa, ponadto powszechne traktowanie prawa petycji jako instytucji wspomagającej działalność społeczeństwa obywatelskiego, gdyż zwiększa udział jednostek w życiu publicznym.

Wyliczenie spraw, które mogą być przedmiotem petycji, zostało nakreślone w sposób przykładowy. W ustawie wymienione zostały bowiem tylko dwie skonkretyzowane formy aktywności podmiotu wnoszącego petycję:

- 1) żądanie zmiany prawa (przez ustanowienie lub zmianę obowiązujących przepisów), które stanowi klasyczną, choć współcześnie mało skuteczną, postać oddziaływania na proces prawotwórczy;
- 2) żądanie podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie.

W tym drugim wypadku należy pamiętać, że petycje nie mogą naruszać konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Mimo że konstytucja ani ustawa o petycjach nie zawierają wprost takiego ograniczenia, to złożenie petycji w celu wydania rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed sądem, jest bezskuteczne⁷². W zasadzie nawet żądanie przyspieszenia rozpoznania sprawy, z uwagi na objęcie takiej formy wystąpienia regulacją ustawową, może być przez sądy potraktowane nie jako petycja, ale jako skarga na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki⁷³ i załatwione w trybie przewidzianej dla skargi. Z kolei Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że „określone w art. 63 Konstytucji tzw. prawo petycji [...] nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych”⁷⁴. Wydaje się również, że petycje nie mogą dotyczyć sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Za dopuszczalne uznać jednak należy formułowanie petycji do Prezydenta zawierających żądanie ulaskawienia konkretnej osoby, czy postulat uchwalenia ustawy amnestyjnej. Nie można także wykluczyć kierowania petycji zawierających krytykę i propozycje poprawy funkcjonowania samej władzy sądowniczej.

Sprawa będąca przedmiotem petycji powinna dotyczyć albo podmiotu składającego petycję, albo dotyczyć kwestii związanych z życiem zbiorowym, albo też wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego.

⁷² W przeciwieństwie do niektórych innych państw, gdzie takie przepisy są obecne, np. art. 27 ust. 3 Konstytucji Słowacji stanowiący, że „Petycja nie może naruszać niezależności sądu”.

⁷³ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843.

⁷⁴ Wyrok TK z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03.

Ustawodawca nie precyzuje, o jakie „życie zbiorowe” chodzi. Ustalenie jego desygnatu znaczeniowego jest o tyle trudne, że zwrot ten nie należy do pojęć języka prawnego. Wydaje się, że petycja może na pewno dotyczyć wszystkich sfer życia zbiorowego, czyli przykładowo spraw rodzinnych, pracowniczych czy związanych z wyznawaną religią, o ile załatwienie petycji zgodnie z żądaniem wywołałoby następstwa wobec innych podmiotów znajdujących się w identycznej lub podobnej sytuacji co podmiot wnoszący petycję. Zwrot „życie zbiorowe” jest na tyle szeroki, że zawiera w sobie wszelkie postacie aktywności jednostki w życiu „społecznym” i „publicznym”. W zasadzie każda sprawa, która dotyczy pewnej grupy osób, może zostać zakwalifikowana jako odnosząca się do życia zbiorowego.

Wartością, która wymaga szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, jest dążenie do zrównoważonego rozwoju poziomu i jakości życia w każdej grupie społecznej i politycznej, w zależności od zakładanych przez nią celów. Działania te mają zapewnić pomyślność ogółu, a więc przyczyniać się do osiągnięcia sprawiedliwości społecznej. „Dobro wspólne, będące najważniejszym prawem społecznym, powinno wyznaczać granice aktywności gospodarczej oraz inicjatywy prywatnej”⁷⁵. Do innych wartości chronionych za pomocą petycji można zaliczyć np. działalność w celu zapewnienia funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego i jego instytucji, dobrobytu społeczności ludzkiej oraz poszanowania praw i wolności innych jednostek⁷⁶.

6. Podsumowanie

Prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym. Jest to prawo polityczne, mające charakter – prawa kompetencji, które jest realizowane w interesie publicznym. Jego podmiotem jest każdy – osoba fizyczna i osoba prawna. Podmiotem prawa petycji nie są natomiast osoby prawa publicznego i publiczne podmioty gospodarcze. Prawo petycji przysługuje uprawnionym podmiotom bez względu na ich ewentualny interes faktyczny lub prawny. Prawo to stanowi korelat określonego prawnie obowiązku organów administracji publicznej. Obowiązek ten ma charakter zarówno pozytywny (organ jest zobowiązany do przyjęcia i rozpatrzenia petycji), jak i negatywny (organy powstrzymają się od działań uniemożliwiających jednostce korzystanie z prawa petycji). Prawo petycji jest formą udziału jednostki w życiu publicznym. Należy je więc rozpatrywać przede wszystkim z tej perspektywy, a nie jako jeden ze środków ochrony praw i wolności jednostki⁷⁷.

⁷⁵ K. Complak, *op. cit.*, s. 48.

⁷⁶ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 414.

⁷⁷ Zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2015 r., s. 162–164. M. Florczak-Wątor zwraca uwagę, że jedną z przyczyn braku ustawowego uregulowania

Podkreślić trzeba, że prawo to nie realizuje się w wymiarze horyzontalnym, lecz wertykalnym, tj. między podmiotami uprawnionymi a organami władzy publicznej oraz organizacjami i instytucjami społecznymi wykonującymi zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, będącymi podmiotem uprawnionym do przyjęcia petycji.

Ustawa o petycjach bardzo szeroko nakreśla zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy. Dla rozwiązania jednak pewnych wątpliwości, które wiążą się z prawidłowym ustaleniem katalogu podmiotów prawa petycji, pożądane wydaje się w przyszłości wprowadzenie przepisu, który wykluczyłby z kręgu potencjalnych autorów petycji organy władzy publicznej oraz państwowe i samorządowe osoby prawne. Potrzebne wydaje się również doprecyzowanie zakresu przedmiotowego petycji, najlepiej przez przepis zakazujący formułowania petycji ingerujących w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i podjęcie szerszej dyskusji nad zakresem dopuszczalności wysuwania petycji wobec organów władzy sądowniczej.

W przypadku petycji kierowanych przez osoby prawne niezbędne byłoby też załączanie przez podmiot wnoszący petycję dokumentu, z którego wynika prawo osób podpisujących się pod petycją do reprezentacji takiej osoby prawnej. Wreszcie wydaje się, że konieczne byłoby doprecyzowanie samej definicji petycji. Obecna definicja nie pozwala bowiem w pewnych sytuacjach na klarowne odróżnianie petycji od skarg i wniosków, co może wywoływać pewne problemy natury proceduralnej. O tym bowiem, czy pismo jest petycją, nie decyduje jego forma zewnętrzna, ale treść żądania.

trybu rozpatrywania petycji były występujące trudności ze zdefiniowaniem pojęcia petycji oraz określeniem relacji petycji w stosunku do skarg i wniosków. Zob. M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” Biuro Analiz Sejmu 2013, z. 2, s. 37–38. Sytuację zmieniła wraz z uchwaleniem ustawy o petycjach. Akt ten określa zasady i tryb rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji, czyli „żądań odnoszących się w szczególności do: 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”. E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 306. Zdaniem autorki, ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. nie daje wnoszącemu petycję żadnych szczególnych uprawnień procesowych, które umożliwiłyby mu skuteczne wykonywanie tego prawa. Przepis art. 15 ustawy zawiera klauzulę odsyłającą do odpowiedniego stosowania k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w ustawie, lecz to nie rozwiązuje problemu braku efektywnej ochrony prawnej. *Ibidem*, s. 339.

