

Prawo petycji a *actio popularis*

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 63 Konstytucji każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi, m.in. w interesie publicznym. Mogą być kierowane do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania takich petycji, wniosków i skarg składanych w interesie publicznym określa ustawa. To na tle tego elementu prawa petycji powstała w doktrynie prawa rozbieżność, czy polska Konstytucja statuuje prawo do *actio popularis*, czyli skargi powszechnej podejmowanej w celu ochrony interesu publicznego.

2. Poglądy doktryny polskiego prawa konstytucyjnego

W ocenie Anny Rytel-Warzochoy petycje stanowią rodzaj *actio popularis*, czyli środka procesowego opartego na zasadzie powszechności, a więc przysługującego każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone. Autorka uzasadnia to stanowisko wskazując, że osoba składająca petycję nie ma obowiązku wykazywania swojego interesu, gdyż można ją przedkładać również w interesie publicznym. Wynika to również z szerokiego kręgu podmiotów, które mogą korzystać z tego prawa, jak i kręgu adresatów, którymi są wszelkie organy wykonujące działalność publiczną. Jak zauważa A. Rytel-Warzochoa, przedmiot petycji dotyczy wszelkiego rodzaju spraw publicznych niezależnie od tego, w czyich mieszczą się kompetencjach. Zarówno z szerokiego zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego prawa do petycji autorka wywodzi, iż stanowią one rodzaj *actio popularis*¹.

¹ A. Rytel-Warzochoa, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 16. Podobnie H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, za SIP Lex, K. Koralewska-Pietrzak, *Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek actio popularis*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7–8, s. 54–64, R. Hauser, *Komentarz do art. 221 kpa*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, za SIP Lex oraz postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2006 r., II SA/Po 413/06, wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2006 r., II SA/Łd 56/06, postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2010 r., IV SA/Po 431/10, za Centralną Bazą Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl (dalej CBOSA).

Odmienne stanowiska zajęła Ewa Wójcicka, która w monografii poświęconej prawu petycji przeciwstawia je *actio popularis*. Podnosi, iż obie instytucje mają wspólne cechy, jednak traktowanie ich jako tożsamy jest nieporozumieniem.

Odwołuje się do historii i ewolucji instytucji *actio popularis*. Zrodziła się w prawie rzymskim w ostatnich dwóch wiekach republiki, stając się w późniejszym okresie istotnym instrumentem w procesie kognicyjnym². Było to działanie podejmowane przez każdego obywatela w celu ochrony interesu publicznego. Skargi popularne miały na celu ochronę interesu wspólnego dla całego społeczeństwa, który byłby jednocześnie interesem każdego obywatela, każdej jednostki żyjącej we wspólnocie lokalnej, w odróżnieniu od interesu państwa lub rodziny³. Za pomocą skarg popularnych można było chronić prawa podmiotowe lub rzeczy, które przysługiwały każdemu obywatelowi, niezależnie od jego sytuacji prawnej, takie jak np. korzystanie z miejsc publicznych, czy też postawienie lub zawieszenie czegoś na ścianie domu lub w oknie⁴. Drugą charakterystyczną cechą rzymskich skarg popularnych była legitymacja czynna – posiadał ją każdy obywatel. Rozwiązanie takie motywowane było przekonaniem, iż każdy obywatel powinien troszczyć się o dobro swojej wspólnoty⁵. Skargi te związane były z najważniejszymi dziedzinami życia społecznego i dawały ochronę szeroko pojętemu interesowi społecznemu, pojmowanemu jako interes wszystkich obywateli czy mieszkańców.

Autorka podkreśla również, że wyraźnego oddzielenia prawa petycji od *actio popularis* dokonał ustrojodawca portugalski. W prawoznawstwie portugalskim, ze względu na cel, wyróżnia się cztery rodzaje skarg popularnych:

- prewencyjna, mająca na celu zapobieganie działaniom, które mogłyby naruszać interes społeczności;
- mająca na celu uchylenie aktów administracyjnych niezgodnych z prawem;
- odszkodowawcza, której celem jest uzyskanie wynagrodzenia za wyrządzoną szkodę na dobrach wspólnoty;
- subsydiarna (występująca obok innych skarg), mająca na celu ochronę dóbr publicznych będących we władaniu lokalnej społeczności⁶.

Są one jednym z instrumentów obrony prawnej i w założeniu ustrojodawcy portugalskiego mają się przyczynić przede wszystkim do zapobiegania, zwalczania i ścigania

² B. Sitek, *Actiones populares w prawie rzymskim na przełomie republiki i pryncypatu*, Szczecin 1999, s. 48.

³ B. Sitek, *Skargi popularne w Portugalii*, [w:] A. Dębiński, M. Wójcik (red.), *Współczesna romanistyka prawnicza w Polsce*, Lublin 2004, s. 217–218.

⁴ W. Mossakowski, *Elementy publiczno-prawne rzymskich skarg cywilnych*, [w:] W. Dajczak, E. Gajda, *Honeste Vivere. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, Toruń 2001, s. 135; W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2009, s. 268.

⁵ B. Sitek, *Actiones...*, *op. cit.*, s. 58.

⁶ B. Sitek, *Skargi popularne...*, *op. cit.*, s. 220.

na drodze sądowej przestępstw przeciwko zdrowiu publicznemu, prawom konsumenta, jakości życia, ochronie środowiska i dziedzictwa kulturowego, a także do obrony dóbr należących do państwa, regionów autonomicznych i jednostek władzy lokalnej. Ustawodawca, wprowadzając ten instrument do porządku prawnego, kierował się założeniem, że lokalna społeczność powinna mieć w dyspozycji środki ochrony własnych interesów, tym bardziej że to właśnie członkowie tych wspólnot lepiej orientują się w problemach życia lokalnego, a tym samym mogą na nie reagować znacznie szybciej niż organy władzy publicznej.

Analiza regulacji prawa rzymskiego oraz współczesnych rozwiązań portugalskich prowadzi autorkę do wniosku, iż zasadniczymi cechami *actio popularis* tożsamymi z cechami prawa petycji są: brak obowiązku posiadania interesu prawnego oraz przedmiot ochrony, którym jest przede wszystkim interes publiczny. Jednak są również elementy konstrukcji prawnej *actio popularis*, które wyraźnie rozgraniczają tę instytucję od prawa petycji. *Actio popularis* stanowi bowiem rozszerzenie czynnej legitymacji procesowej każdej osoby i ma na celu ochronę interesu publicznego bądź niektórych fundamentalnych praw. Jednostka występująca ze skargą powszechną musi zatem posiadać zdolność procesową. To odróżnia skargę powszechną od petycji.

Obu instytucjom stawia się inne wymagania formalne. Postępowanie ze skargi jest normalnym postępowaniem administracyjnym lub sądowym, inicjowanym wnioskiem lub pozwem sporządzanym zgodnie z przepisami właściwego postępowania. Natomiast postępowanie wszczęte w wyniku petycji jest uproszczone. Ponadto podmiot wnoszący *actio popularis* jest stroną postępowania ze wszystkimi skutkami związanymi z nabyciem tego statusu. W wyniku petycji nie nabywa się takiego statusu, a w związku z tym wyłączona jest kontrola instancyjna lub sądowa reakcji organów władzy na petycję⁷.

3. Konstytucyjne i ustawowe rozumienie prawa petycji a *actio popularis*

Przeciwko uznaniu prawa petycji za przejaw *actio popularis* przemawia przede wszystkim przyznanie mu charakteru prawa politycznego. Zostało ono umieszczone w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne” rozdz. II Konstytucji. Jak podkreślają komentatorzy, prawo petycji ma służyć nie tylko partycypacji politycznej, jednak w praktyce taką funkcję głównie wypełnia⁸. Również w toku prac nad Konstytucją, ustanawiając prawo petycji, kierowano się motywami politycznymi. Jak wskazuje Kazimierz

⁷ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 222–226.

⁸ W. Sokolewicz, *Koncepcja politycznych wolności i praw w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] M. Kruk (red.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006, s. 116.

Działocha, prawa do petycji, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i skargi konstytucyjnej miały zastąpić prawo do partycypacji obywateli w działalności publicznej, które przewidywały niektóre projekty konstytucji⁹. W literaturze wyrażony jest wręcz pogląd, że prawo petycji jest składnikiem prawa obywateli do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Uczestnictwo takie oznacza w najszerszym zakresie wszelkie postacie włączania się i angażowania jednostki w procesy decyzyjne, zarówno zdeterminowane prawem, jak i pozostające poza prawną regulacją, o charakterze tak rozstrzygającym, jak i wspomagającym procesy podejmowania decyzji, takie jak inspirowanie, wnioskowanie, opiniowanie i kontrolowanie¹⁰. Prawo petycji jest jedną z instytucji pozwalających na angażowanie narodu w procesy decyzyjne, przez wyrażanie poglądów, ocen, życzeń i postulatów¹¹.

Przeciwno uznaniu art. 63 za źródło skargi powszechnej opowiedział się również, jak się wydaje, Trybunał Konstytucyjny. Oceniając zgodność art. 87 Kodeksu postępowania cywilnego z art. 63 Konstytucji, uznał, że jest on nieadekwatnym wzorcem kontroli. Stwierdził, że prawo petycji nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych¹². Pogląd ten nie został rozwinięty. W innym orzeczeniu dotyczącym prawa petycji TK podkreślił jednak, iż z treści art. 63 Konstytucji oraz tego, że zamieszczono go wśród przepisów gwarantujących prawa i wolności polityczne, wynika, że petycje, wnioski i skargi mają dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej, a Konstytucja akcentuje polityczny aspekt tej instytucji¹³.

Trzecim argumentem przeciw uznaniu prawa petycji za prawo do skargi powszechnej jest utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, iż postępowanie w sprawie petycji, uregulowane do 2015 r. w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), nie podlega kontroli sądów administracyjnych¹⁴. Nawet bezczynność organu administracji, który nie rozpoznaje w ogóle petycji albo czyni to przewlekłe, nie podlega kognicji sądów administracyjnych¹⁵. Petycja, podobnie jak skarga i wnioski wnoszone na podstawie przepisów działu VIII k.p.a., nie może prowadzić zatem do wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego.

Odnaleźć można jednak wiele argumentów, które pozwalają przyjąć, iż petycja składana zgodnie z art. 63 Konstytucji jest wyrazem *actio popularis*. Przemawia za tym,

⁹ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 1.

¹⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002, s. 43.

¹¹ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 157.

¹² Wyrok TK z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK-A 2004/10/106.

¹³ Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008/3/45.

¹⁴ Postanowienia NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 2692/11 oraz z dnia 16 listopada 2011 r., I OSK 1340/11, za: CBOSA.

¹⁵ Postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r., II OSK 2019/10, za: CBOSA.

po pierwsze, bardzo szeroki zakres tego prawa. Konstytucyjne prawo do przedkładania petycji przysługuje bowiem każdej osobie fizycznej, niezależnie od jej obywatelstwa, narodowości, miejsca zamieszkania, wykształcenia, statusu majątkowego i zawodowego, korzystania z pełni praw publicznych, posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, czy odpowiedniego wieku. Prawo petycji przysługuje również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (np. stowarzyszeniom, fundacjom, partiom politycznym, związkom zawodowym, związkom pracodawców, organizacjom społeczno-zawodowym, samorządom społecznym i zawodowym, nieformalnym grupom mieszkańców, słuchaczom szkoły). Może być ono wykonywane zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo przez grupę osób, które realizują przysługujące im prawo petycji, składając podpisy na jednym dokumencie¹⁶.

Istotnym dla uznania prawa petycji za skargę powszechną jest wyłączenie z kręgu uprawnionych organów władzy publicznej. Są one bowiem adresatami obowiązków związanych z realizacją prawa petycji, a nie adresatami samego prawa. Koncepcja dopuszczająca możliwość skutecznego wnoszenia petycji, skarg i wniosków przez organy władzy publicznej przekształciłaby je w instrument wzajemnej kontroli, nie do pogodzenia z zasadą podziału władz oraz systemem kontroli państwowej¹⁷.

Po drugie – w sposób bardzo szeroki zakreślono krąg adresatów petycji. Są one kierowane do wszystkich organów władzy publicznej, czyli do organów administracji publicznej, rządowej i samorządowej, organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także do wszelkich innych instytucji, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i innych podmiotów prawa, również tych, które nie mieszczą się w tradycyjnym trójpodziale władzy. Do organów zobowiązanych do przyjmowania petycji należy zaliczyć w szczególności zakłady administracyjne, wyposażone we władztwo zakładowe i decydujące o dopuszczeniu do korzystania z usług zakładu (szkoły, zakłady opieki zdrowotnej, ośrodki pomocy społecznej, biblioteki, muzea), korporacja prawa publicznego (np. samorząd zawodowy), czy też podmioty państwowo-samorządowe.

Polska Konstytucja jest nadto jedynym aktem, który przewiduje również możliwość wnoszenia petycji do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej¹⁸. Powstaje wątpliwość, czy petycje mogą być natomiast kierowane do podmiotów prawa prywatnego, które wykonują zadania z zakresu władzy publicznej. Mimo odmiennych poglądów

¹⁶ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 230–243.

¹⁷ *Ibidem*, s. 244–245.

¹⁸ *Ibidem*, s. 253–254.

wyrażanych w literaturze prawa¹⁹, sformułowanie „organizacje i instytucje społeczne”, należy odczytywać jako wszelkie „organizacje” oraz wszelkie „instytucje społeczne” wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej, a więc przez pryzmat art. 61 Konstytucji. Skoro podmioty prawa prywatnego wykonujące zadania władzy publicznej są zobowiązane udzielić informacji publicznej, logiczne jest, iż powinny przyjmować również petycje.

Najważniejszy – z punktu widzenia rozstrzygnięcia, czy petycja jest rodzajem *actio popularis* – jest zakres przedmiotowy tego prawa. Konstytucja nie wysławia wprost tego zakresu. Jednak z treści przepisu i jego umiejscowienia w Konstytucji wynika, że petycje mają dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej²⁰. Pojęcie to obejmuje nie tylko sferę wykonywania imperium, ale również formy realizacji zadań publicznych pozbawionych elementu władczego. Przykładowego wyliczenia dokonuje art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, zgodnie z którym przedmiotem petycji może być w szczególności żądanie 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. Jest to jednak pojęcie nieostre, a zakres petycji *sensu stricto* będzie się często łączył z zakresem skargi i wniosku.

Przedmiotem skargi, w myśl art. 227 k.p.a., może być bowiem w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Natomiast przedmiotem wniosku, w myśl art. 241 k.p.a., mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Oba katalogi spraw wyliczonych w art. 227 i 241 k.p.a. mają charakter otwarty. Można z nich wywieść, iż przedmiotem skargi jest każda sprawa, która dotyczy wykonywania zadań przez właściwe organy, a których realizację skarżący uznaje za naganną. Wnioski natomiast mają służyć kierowaniu spraw do organów władzy publicznej w celu ich urzeczywistnienia²¹. Treść art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach pozwala przyjąć, iż są one zbliżone do wniosków i raczej zmierzają do zmiany sytuacji faktycznej lub prawnej, niż kwestionują działalność publiczną organów władzy

¹⁹ *Ibidem*, s. 258–260, A. Jaroszyński, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, Opinie i Ekspertyzy, OE-115, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 3.

²⁰ W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 63*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom IV*, Warszawa 2005, s. 8.

²¹ W. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*”, 2003, nr 42, s. 114.

publicznej lub instytucji społecznych²². Jednak to, co różni petycję od wniosku, to jej charakter publiczny. Nawet, gdy petycja jest składana w interesie podmiotu składającego lub osoby trzeciej, autor petycji powinien legitymować się interesem publicznym²³.

W opisanym wyżej zakresie każdy może skierować petycję do każdego ze wskazanych adresatów, niezależnie od tego, czy ma interes faktyczny, prawny, prawo podmiotowe, czy też jest jedynie zainteresowany sprawą. Gdy składa petycję w interesie publicznym, nie musi wykazać żadnej z tych okoliczności.

4. Podsumowanie

Warto nadto zauważyć, iż funkcja polityczna, mimo iż akcentowana umiejscowieniem art. 63 Konstytucji, nie jest jedyną funkcją prawa petycji. Petycje powstawały i ewoluowały przede wszystkim jako środek ochrony praw jednostki²⁴. Dopiero później stały się mechanizmem partycypacji obywatelskiej. Również dziś podkreśla się, iż jest to pozasądowy mechanizm ochrony praw i wolności człowieka²⁵. Jest to odformalizowany środek ochrony interesów, które nie dają podstaw do wszczęcia postępowania sądowego lub administracyjnego.

Oczywiście środek ten nie jest już podstawowym narzędziem ochrony praw człowieka. W polskim systemie prawnym można odnaleźć wiele bardziej skutecznych środków ochrony, takich jak prawo do sądu i ochrona sądowa praw i wolności, skarga konstytucyjna lub skarga do organów międzynarodowych, prawo wystąpienia do wyspecjalizowanych organów ochrony praw i wolności (takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, czy Rzecznik Praw Pacjenta) lub instytucji tworzonych na podstawie ustaw (jak np. adwokatura, czy podmioty tworzone na podstawie ustawy z 25 czerwca 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej). Nie można jednak zgodzić się, iż petycja jest w sferze ochrony praw człowieka instytucją marginalną, a jej efektywność jest niewielka²⁶.

We współczesnym świecie, w którym podkreśla się nieefektywność i przewlekłość postępowań sądowych, a także nadmierne angażowanie sądów najwyższych i trybunałów, przez co mogą one rozpoznawać jedynie sprawy najpoważniejsze, precedensowe,

²² M. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 11.

²³ K. Działocha, *op. cit.*, s. 4, W. Lang, *op. cit.*, s. 117, R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanego kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 24.

²⁴ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 38–54.

²⁵ *Ibidem*, s. 183, B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 10.

²⁶ Tak E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 185.

budzące ogromne wątpliwości (tak np. art. 398⁹ § 1 k.p.c., czy art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym), to pozasądowe środki ochrony praw i wolności mają coraz większe znaczenie²⁷. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do ochrony praw człowieka przed działaniami instytucji, które nie podlegają normalnej kontroli sądowej, a które wychodzą poza system trójpodziału władz²⁸. Przede wszystkim chodzi tu o zadania i działania z zakresu tzw. nowej administracji publicznej, takie jak alokacja zasobów (np. energii, telekomunikacji i transmisji danych przez zaawansowane systemy dystrybucyjne), udzielanie pomocy państwowej w ramach dotacji celowych (jak np. środków pochodzących z UE), planowanie w ramach władztwa przysługującego państwu lub jednostkom samorządu terytorialnego (jak np. planowanie przestrzenne, czy działania na podstawie specustaw, gdy wyłączą się normalne zasady prawa urbanistycznego), świadczenie usług publicznych (jak np. usług zdrowotnych, edukacyjnych), czy też działania podejmowane w ramach tzw. prywatyzacji zadań, czyli działań administracyjnych podejmowanych za pośrednictwem form prawa prywatnego lub realizujących zadania publiczne wraz z osobami prywatnymi w formie partnerstwa publiczno-prywatnego²⁹. W tych sytuacjach organy władzy publicznej działają w ramach przysługującego im władztwa, a z uwagi na strukturę, przez którą działania publiczne są wykonywane, są one albo wyłączone spod nadzoru sądowego albo nadzór ten jest wykonywany w bardzo wąskim zakresie, gdy organ rażąco przekroczy granice uznania administracyjnego³⁰. W tych przypadkach jednostka może chronić się środkami innymi niż sądowe. O ile jednak wystąpienia do organów ochrony prawa, takich jak rzecznik praw czy instytucje pozarządowe, mogą odnieść skutek tylko, gdy podmioty te zaangażują się w ochronę jednostki, o tyle petycja pozostaje środkiem bezpośrednio zmierzającym do usunięcia naruszenia, który można kierować do naruszcyciela albo do podmiotu go nadzorującego. W określonych sytuacjach faktycznych, przy dużym zainteresowaniu mediów i instytucji pozarządowych i gorącym sporze, petycje mogą wywrzeć skutek jako środek ochrony praw człowieka³¹.

²⁷ B. Ackerman, *Good-bye Montesquieu*, [w:] S. Rose-Ackerman, P. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Edgar Elgar, 2010, s. 128–133, B. Ackerman, *The New Separation of Powers*, “Harvard Law Review” 2000, vol. 113, nr 3, s. 723.

²⁸ M. Tushnet, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Edgar Elgar, 2014, s. 112–113.

²⁹ W. Hoffmann-Riem, *Eigenständigkeit der Verwaltung*, [w:] W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrecht*, tom I, München 2012, s. 685–722, B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen*. Presses de Sces Po et Dalloz, Paris 2014, s. 507–512.

³⁰ W. Hoffmann-Riem, *op. cit.*, s. 740–746; F. Schoch, *Gerichtliche Verwaltungskontrollen*, [w:] W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrecht*, t. III, München 2013, s. 917–969, E. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014, 3, s. 6–27.

³¹ Przykładem takiego skutecznego działania jest odrzucenie umowy międzynarodowej ACTA pod wpływem protestów i petycji, a nie działań sądowych – por. opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii na rzecz ochrony i egzekwowania praw własności intelektualnej w państwach trzecich (komunikat), (COM(2014) 389 final), Dz.U. UE C 230/17z dnia 14 lipca 2015 r., por.

Analizując tę kwestię, nie można pominąć również kontekstu przepisów prawa europejskiego. W tym systemie prawnym instytucja petycji do Parlamentu Europejskiego zajmuje bardzo ważne miejsce³². Ma podstawę traktatową w art. 24 i 227 TFUE, a także statuuje ją art. 44 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Podkreśla się, że jest to istotny pozasądowy mechanizm ochrony praw jednostek³³. Podnosi się, że petycje są ważnym, bezpośrednim środkiem nawiązywania kontaktów między obywatelem UE a organem unijnym, pozwalającym jednostce na lepsze poznanie roli i sposób działania instytucji europejskich. Dla Parlamentu Europejskiego petycje stanowią istotne źródło informacji o faktycznym wpływie aktywności UE i państw członkowskich na sytuację jednostek i często mogą stać się impulsem do podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania naruszeniom praw obywateli³⁴.

Art. 63 zd. 2 Konstytucji przewiduje, iż ustawa określi tryb „rozpatrywania petycji”. Ustawa zasadnicza wymaga zatem, aby petycja została rozpatrzona przez jej adresata. Obowiązkiem organu jest zatem przyjęcie petycji, rzetelne jej rozpoznanie, a w szczególności zebranie faktów lub dowodów niezbędnych do udzielenia odpowiedzi, a nadto udzielenie odpowiedzi na petycję ze wskazaniem sposobu jej załatwienia. Oczywiście Konstytucja nie wymaga udziału autora petycji przy zbieraniu dowodów ani pozytywnego załatwienia petycji.

Powstaje pytanie, czy trafnie TK uznał, że „prawo petycji nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych”, a w szczególności, czy prawo petycji wyklucza jakiegokolwiek postępowanie sądowe³⁵. Trybunał Konstytucyjny w żaden sposób nie wyjaśnił tego stwierdzenia. Tymczasem wydaje się, że stanowisko to jest zbyt kategoryczne. Z art. 63 nie można wprawdzie wywieść obowiązku poddania rozstrzygnięcia w sprawie petycji sądowej kontroli. Jednak nie sposób również przyjąć, iż ustrojodawca tego zakazuje. Warto zauważyć bowiem, iż pojęciem „rozpatrzenia” sprawy posługuje się również ustrojodawca w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wymagając realizacji prawa dostępu do sądu, z którym wiąże się obowiązek wyczerpującego wysłuchania przez sąd. To, co różni obie normy, to brak wskazania w art. 63 ust. 1, iż „rozpatrzenie” petycji jest sprawiedliwe, jawne, odbywa się bez nieuzasadnionej zwłoki oraz przez niezależny sąd. Dlatego z punktu widzenia ustawy zasadniczej petycja może być rozpoznana zarówno

także J. Barcik, *Dostęp do dokumentów Unii Europejskiej (na kanwie negocjacji umowy ACTA)*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1, s. 52–64, J. Góral-Kaczmarek, *E-konsultacje jako głos społeczeństwa w procesie legislacji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2012, nr 12, s. 7–18, I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 5–19.

³² E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 63–71.

³³ A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw jednostek przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 169.

³⁴ A. Wyrozumka, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. 362–363.

³⁵ Wyrok TK z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK-A 2004/10/106.

w postępowaniu uproszczonym, quasi-administracyjnym, tak jak uregulowano to w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, ale także w postępowaniu sądowym wyposażonym w pełne gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kwestia ta została pozostawiona rozstrzygnięciu ustawodawcy. To ustawodawca decyduje, czy i w jakim zakresie poddać rozstrzygnięcie w sprawie petycji kontroli sądowej. Może ją wyłączyć, jak to uczyniono w polskim systemie prawnym³⁶, albo dopuścić w pewnym zakresie, jak to uczynił prawodawca europejski³⁷. Dlatego nie można przeciwstawiać prawa petycji prawu do sądu i wynikającym z niego gwarancjom. Prawo petycji może być realizowane zarówno na gruncie sądowym, jak i pozasądowym.

Ważąc argumenty za i przeciw uznaniu petycji za przejaw *actio popularis*, autor uważa, iż art. 63 Konstytucji statuuje prawo do skargi powszechnej, jako uproszczonego środka zmierzającego do ochrony interesu powszechnego. Środek ten może wnieść każdy i skierować go do każdego podmiotu prowadzącego działalność publiczną. Adresat petycji ma zaś obowiązek przyjęcia, rozpoznania i udzielenia odpowiedzi na petycję. To od decyzji ustawodawcy zależy, czy rozstrzygnięcie w sprawie petycji podda kontroli sądowej, a także jakie wymogi formalne postawi przed autorem petycji oraz podmiotem ją rozstrzygającym.

Petycja może zostać wniesiona w każdej sprawie publicznej, szczególnie gdy z uwagi na ograniczenia prawne nie może zostać zainicjowane postępowanie sądowe. Autor petycji może być zarówno tylko zainteresowany sprawą, jak i dysponować interesem faktycznym, interesem prawnym lub nawet prawem podmiotowym, którego dotyczy sprawa podnoszona w petycji. Nie musi tego jednak wykazywać.

³⁶ Por. jednak wątpliwości M. Jaśkowskiej, która poddaje pod rozwagę dopuszczalność skargi w sprawie bezczynności w zakresie nieotrzymania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi – M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 237 kpa*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, za SIP Lex.

³⁷ Wyrok Sądu UE z dnia 14 września 2011 r., *Tegebauer przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, T-308/07, Dz. Urz. UE C 311/34/1 z 22.10.2011 r., s. 34 – Sąd dopuścił skargę kierowaną do sądu na rozstrzygnięcie w przedmiocie uznania petycji przez właściwy organ za niedopuszczalną.