

Prawo petycji w działalności Senatu i Sejmu RP w latach 2010–2015

1. Wstęp

Prawo petycji, mimo swego umocowania w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej także: Konstytucja RP)¹, przez wiele lat nie doczekało się ustawowego rozwinięcia². Można przypuszczać, że m.in. z tego powodu w doktrynie powstały różne poglądy co do wskazanej powyżej regulacji, w których oceniano ją zarówno pozytywnie, jak i krytycznie³. Krytyka ta nie sprowadza się jednak w żadnej mierze do samego prawa petycji, lecz do jego zbyt skromnego uregulowania w Konstytucji RP, co jest przyczyną trudności w rozgraniczeniu instytucji petycji od skarg i wniosków. Ryszard Piotrowski stwierdził wręcz, że zwłoka ustawodawcy w uregulowaniu statusu petycji spowodowała, że prawo petycji stało się „nieco archaiczne”⁴.

Bez względu na tak skrajne opinie niezaprzeczalne pozostaje, że ustrojodawca nakazał, by kwestię trybu rozpatrywania petycji uregulowano w ustawie (art. 63 zd. 2 Konstytucji RP). Równie oczywiste jest, że do dnia uchwalenia, a następnie wejścia

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Pomijając odniesienie się ustawodawcy do kwestii petycji w art. 221 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. K.p.a. (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) (dalej także: k.p.a.). Ponadto w doktrynie wskazuje się, że także ustawa o działalności lobbingowej zawiera takie postanowienia, które pośrednio wpływają na procedurę rozpatrywania petycji. Zdaniem Wojciecha Orłowskiego, „składanie petycji w sprawie projektów aktów normatywnych będących przedmiotem prac Rady Ministrów, Sejmu lub Senatu, wyczerpuje definicję działalności lobbingowej zawartą w art. 2 ust. 1 wzmiankowanej ustawy. Zgodnie z jej postanowieniami działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Użycie określenia «każde» nie pozostawia wątpliwości, iż w rozumieniu ustawy, działalnością lobbingową jest złożenie petycji o ile jej treść dotyczy procesu stanowienia prawa. I dodatkowo nie jest jasne, od jakiego momentu należy mówić o procesie stanowienia prawa. Ponadto z chwilą umieszczenia projektu w Biuletynie udostępnieniu w nim podlegają wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem”;

W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] J. Tracz-Dral (red.), *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy 0E-85, Warszawa 2008, s. 16–18.

³ Zob. np. E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 238–241 i przytaczane tam poglądy przedstawicieli doktryny.

⁴ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] J. Tracz-Dral (red.), *op. cit.*, s. 26.

w życie ustawy o petycjach⁵ powyższa delegacja nie została w zasadzie wykonana. Ten stan rzeczy zmienił się dopiero dzięki odpowiednim działaniom podjętym w Senacie. 20 listopada 2008 r. zmieniono regulamin tej izby w ten sposób, że rozszerzono kompetencje Komisji Praw Człowieka i Praworządności, która jako Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (dalej także: Komisja) miała zacząć zajmować się także rozpatrywaniem wskazywanego tutaj środka prawnego. Nadto do Regulaminu Senatu⁶ wprowadzono odrębny dział – Xa, zatytułowany „Rozpatrywanie petycji”. Utworzenie wskazanego powyżej stałego i obligatoryjnego organu Senatu oraz sformułowanie pierwszych postanowień odnośnie do rozpatrywania petycji dało impuls do stworzenia projektu ustawy o petycjach. Sama zaś regulacja ustawowa wymogła także zmianę Regulaminu Sejmu⁷. Tu utworzono stałą Komisję do Spraw Petycji (art. 18 ust. 1 pkt 1a Regulaminu Sejmu) oraz w dziale II dodano rozdział 9a – postępowanie w sprawach petycji, a także znowelizowano kilka innych artykułów wskazanego aktu prawnego⁸.

Warto zatem prześledzić zarówno regulację regulaminów obu izb parlamentu, jak i losy wybranych petycji, czy też pism określonych przez ich autorów jako petycje. Analiza taka powinna być pomocna przy wykładni obecnych uregulowań ustawy o petycjach oraz przy ewentualnym sposobie rozpatrywania petycji wnoszonych do różnorodnych organów władzy publicznej. W szczególności wieloletnie doświadczenie wyższej izby parlamentu polskiego nie powinno pozostać niezauważone, ponieważ prawo petycji, mimo iż – z jednej strony – uznane może być za „archaiczne”, to jednak z drugiej, jak zasygnalizowano powyżej – w dalszym ciągu nie jest do końca ustalone, czym w zasadzie jest petycja, a procedura jej rozpatrywania stanowi rozwiązanie nowe, ustalone w zupełnie odrębnym akcie prawnym. Rozważania w pierwszej kolejności dotyczyć będą właśnie Senatu, jako że unormowanie regulaminu tej izby weszło w życie jako pierwsze.

2. Procedura rozpatrywania petycji w Senacie i w Sejmie

Śmiało można stwierdzić, że podobnie jak niemal każde postępowanie prowadzone w celu rozstrzygnięcia określonej kwestii, tak i rozpatrywanie petycji w Senacie można podzielić na trzy etapy: wstępny, postępowanie wyjaśniające oraz fazę podjęcia rozstrzygnięcia. Ten pierwszy zaczyna się od obowiązku Marszałka Senatu przekazania

⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1195).

⁶ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M. P. 2014 poz. 529 ze zm.).

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012 poz. 32 ze zm.).

⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2015 poz. 550).

petycji niezwłocznie po jej otrzymaniu do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (art. 90 a Regulaminu Senatu). Dodać jednak wypada, że Marszałek Senatu zobowiązany jest przekazać Komisji w zasadzie każde pismo, które wpływa do Biura Komunikacji Społecznej i może stanowić petycję. Marszałek Senatu nie bada więc w żadnym stopniu danej petycji. Dopiero Komisja merytorycznie zajmuje się danym pismem i podejmuje decyzje co do jego dalszych losów. W fazie postępowania wstępnego Przewodniczący Komisji decyduje, czy przedmiot petycji znajduje się w kompetencjach Senatu, czy też nie. W tym drugim przypadku zobligowany jest przekazać petycję właściwemu organowi władzy publicznej, o czym informuje Marszałka Senatu i członków Komisji (art. 90 b ust. 1 Regulaminu Senatu), a także wnoszącego petycję (art. 90 e Regulaminu Senatu). Rozwiązanie to do czasu wejścia w życie ustawy o petycjach mogło rodzić uzasadnione wątpliwości. Proces rozpatrywania petycji – poza omawianą regulacją – nie był przecież dostatecznie ustalony. Organ władzy publicznej, któremu zaś przyszło zmierzyć się z daną petycją, musiał ją jednak w jakiś sposób załatwić. Wydaje się, że w takim wypadku najbardziej właściwe byłoby potraktowanie takiego pisma jak wniosek lub skargę i zastosowanie odpowiednich przepisów k.p.a. Za powyższym przemawia także treść art. 221 k.p.a., który stanowi pokrótce o petycjach⁹. Co ciekawe, mimo wyżej wskazanego formalnego przekazania, na żądanie członka Komisji petycja zostaje i tak rozpatrzona na posiedzeniu Komisji (art. 90 b ust. 2 Regulaminu Sejmu). Regulację bez głębszej analizy wypada ocenić krytycznie. Może ona doprowadzić do takiej sytuacji, w której jedna petycja zostanie rozpatrzona w skrajnie różny sposób przez dwa organy władzy publicznej. Takie zaś działanie niewątpliwie nie mieści się w granicach zasady zaufania jednostki (obywatela) do państwa, wywodzonej przecież z zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁰. Jednakże podkreślić należy, że rozwiązanie to niewątpliwie pełni funkcję gwarancyjną. Dotyczy także szczególnego środka, jakim jest petycja (nawet jeśli w poprzednim stanie prawnym uznawana ona była za wniosek). W interesie podmiotu wnoszącego petycję leży zaś zawsze, żeby w jej wyniku zostało podjęte jakieś działanie, które pozwoli rozwiązać problem, zagadnienie przedstawione w petycji. Nie można jednak pominąć, że ostatecznie może to doprowadzić do sytuacji, w której zastosowane zostaną dwa środki, z których jeden zniesie ten drugi. Dla przykładu, można wskazać, że możliwe jest takie rozwiązanie, w którym organ administracji publicznej na skutek złożonego wniosku podejmie postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji administracyjnej o treści korzystnej dla strony postępowania, zaś Senat – w wyniku załatwienia petycji – uruchomi tryb ustawodawczy, efektem którego będzie

⁹ Trzeba jednak zauważyć, że w związku z wejściem w życie ustawy o petycjach z kodeksu postępowania administracyjnego zupełnie zostanie usunięta fragmentaryczna regulacja związana z wnoszeniem petycji.

¹⁰ Zob. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 180–181.

taka zmiana przepisów, że uzyskanie decyzji administracyjnej w sprawie rozstrzyganej lub rozstrzygniętej przez organ administracji publicznej, nie będzie już potrzebne. Ostatecznie i taki przypadek nie doprowadzi do naruszenia praw wnioskodawcy (osoby występującej z petycją).

Zaznaczyć należy, że Regulamin Senatu milczy w kwestii powołania Działu Petycji i Korespondencji, który wchodzi w skład Biura Komunikacji Społecznej¹¹ (dalej także: Biuro). Pełni on istotną rolę, przygotowuje bowiem do każdej petycji informację o jej przedmiocie. Taka informacja zawiera: prezentację autora petycji, opis postulatów petycji i ich uzasadnienie, analizę stanu prawnego regulującego zawartą w niej problematykę i dane dotyczące ewentualnych prac legislacyjnych nad tym zagadnieniem. Ponadto we wskazanym opracowaniu przedstawia się przegląd orzecznictwa zarówno Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych lub administracyjnych, jak i Sądu Najwyższego, w kwestiach będących przedmiotem petycji. Wskazuje się także na działania rządu lub zainteresowanych organizacji w danej sferze zagadnień. Opisany dokument zawiera także podsumowanie i rekomendację Biura. Do każdego opracowania dołącza się także materiały zawierające wniosek autora petycji oraz wybrane akty prawne, projekty ustaw, publikacje lub informacje o wcześniejszych działaniach w przedmiocie petycji¹².

Warto także zaznaczyć, że ostatnią czynnością fazy wstępnej rozpoznawania petycji jest zawiadomienie przez Przewodniczącego Komisji o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia petycji, skierowane do przewodniczących właściwych komisji senackich (art. 90 b ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Etap postępowania wyjaśniającego w Komisji został uregulowany nader skromnie. Postanowiono jedynie, że w jego toku Komisja może zwrócić się do innej komisji senackiej o wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji. Nie można jednak zapominać o przepisach ogólnych dotyczących pracy komisji senackich, w szczególności tych wynikających z regulaminu Senatu (przede wszystkim Dział VI, art. 58–67 Regulaminu Senatu). Ze względu na specyfikę pracy Komisji, uwagę zwraca w szczególności dopuszczalność zwołania jej posiedzenia przez samego Marszałka Senatu (art. 59 ust. 1 Regulaminu Senatu), obok ustalania terminów posiedzeń przez samą Komisję. Daje to Marszałkowi możliwość szybkiego zorganizowania posiedzenia tuż po wpłynięciu petycji. Ważne jest także uprawnienie do uczestniczenia w posiedzeniach komisji nie tylko przez jej członków, lecz także przez innych senatorów, posłów, przedstawicieli Rady Ministrów, organów administracji rządowej, jak i wybranych w Rzeczypospolitej posłów do Parlamentu

¹¹ Zob. np. <http://www.senat.gov.pl/kancelaria/struktura-organizacyjna/biuro-komunikacji-spoecznej/> i przytoczona tam podstawa prawna [dostęp 24.07.2015].

¹² Za: Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, Warszawa 2011, s. 8.

Europejskiego (art. 60 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu Senatu). Dawało to i wciąż daje, możliwość znacznie szerszego oddziaływania petycji już od momentu jej rozpatrywania, niż tylko wewnątrz wyższej izby parlamentu. Co więcej, Komisja (lub jej przewodniczący) może zażądać, by przedstawiciele Rady Ministrów, państwowych i samorządowych organów, instytucji, zakładów i przedsiębiorstw, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych oraz organizacji społecznych korzystających z dotacji z budżetu państwa współpracowali z Komisją, a w szczególności by przedstawili stosowne informacje, wyjaśnienia, czy opinie w formie pisemnej lub przy wykorzystaniu odpowiedniego nośnika; przekazali niezbędne Komisji materiały lub też czynnie brali udziału w posiedzeniach Komisji (art. 60 ust. 4 Regulaminu Senatu). Tak też się w istocie działo. Nadto Komisja zwraca się z wnioskami do ekspertów z danych dziedzin o zajęcie stanowiska w sprawie danej petycji¹³. Jakkolwiek nie wypada bagatelizować innych postanowień Regulaminu Senatu dotyczących pracy komisji, to w tym miejscu w odniesieniu do poruszanego zagadnienia należy zwrócić uwagę na art. 62 Regulaminu Senatu, który przewiduje wspólne odbywanie posiedzeń komisji senackich i podejmowanie wspólnych uchwał. O ile w przypadku petycji co do zasady takich wspólnych posiedzeń wykluczyć nie można, o tyle samo rozstrzygnięcie w kwestii petycji pozostaje w wyłącznej gestii Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Po etapie postępowania wyjaśniającego następuje faza rozstrzygnięcia petycji. Formą, w jakiej powinno ono zapaść, jest uchwała Komisji, podjęta większością głosów przy obecności co najmniej 1/3 członków (art. 62 ust. 1 Regulaminu Senatu). Uchwała taka może zawierać trojaki rodzaj rozstrzygnięcia. Pierwsze jest w istocie wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej, który – co podkreślono – musi zawierać projekt ustawy (uchwały) (art. 90 d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu), ale i odpowiadać wszelkim innym wymogom stawianym przez Regulamin Senatu (zob. art. 76 i n. Regulaminu Senatu). Drugim rodzajem rozstrzygnięcia jest podjęcie uchwały o upoważnieniu jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu (art. 90 d ust. 1 pkt 2 Regulaminu Senatu). Trzecim zaś jest przedstawienie Marszałkowi Senatu opinii w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie lub Regulaminie Senatu (art. 90 d ust. 1 pkt 3 Regulaminu Senatu). Każde z trzech rozstrzygnięć może zapaść wraz z którymkolwiek innych, jak też wszystkie mogą zapaść jednocześnie. Prawodawca posłużył się bowiem w tym wypadku alternatywą łączną i tym samym stworzył szerokie możliwości co do treści rozstrzygnięcia. Komisji pozostawiono oczywiście także prawo do niepodjęcia żadnych z powyższych działań. Wówczas jest jednak zobligowana

¹³ *Ibidem*, s. 5.

do poinformowania o tej okoliczności Marszałka Senatu, wskazując mu jednocześnie przyczyny takiej decyzji (art. 90 d ust. 2 Regulaminu Senatu).

Po przegłosowaniu uchwały co do sposobu załatwienia petycji Przewodniczący Komisji zobowiązany jest poinformować jej autora o działaniach podjętych w wykonaniu uchwały, ewentualnie o przyczynach niepodjęcia takich działań (art. 90 e Regulaminu Senatu). Czynność ta w zasadzie kończy postępowanie z petycją w Senacie. Zaznaczyć w tym miejscu można, że Regulamin Senatu nie wskazuje, w jakim terminie petycja powinna być rozpatrzona, ani też czy należy to uczynić na jednym, czy też na więcej niż jednym posiedzeniu.

Istotne jest także z punktu wnoszącego petycję, że środka tego nie obejmuje zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Senat nowej kadencji jest zatem zobligowany do rozpatrzenia petycji, choćby została ona tylko wniesiona w zakończonej kadencji Senatu (art. 90 g ust. 1 regulaminu). Co więcej, jeśli na skutek petycji Senat zdecydował o podjęciu inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej Komisja może zdecydować o ponownym złożeniu stosownego wniosku, w celu podjęcia prac bądź to nad odpowiednią ustawą, bądź uchwałą (art. 90 g ust. 2 regulaminu). Wyszczególniona regulacja nie jest jednak precyzyjna i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze posłużono się tutaj zwrotem „Komisja decyduje także o ponownym złożeniu wniosku...”. Normę tę można rozumieć tak, że Komisja ma obowiązek, a nie tylko uprawnienie, ponownego złożenia wniosku o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej. Nadto nie jest jasne, czy wniosek ma dotyczyć tego samego projektu ustawy¹⁴, czy też może być to nowy projekt, odmienny od poprzedniego. Wracając ponownie do brzmienia wskazywanego przepisu należałoby stwierdzić, że chodzi tutaj o ten sam wniosek, a zatem z tym samym projektem ustawy. Za taką interpretacją przemawia po części brzmienie art. 90 g ust. 2, w którym stanowi się o ponownym złożeniu wniosku, a więc jego powtórzeniu, wykonywaniu po raz drugi¹⁵. Skoro zatem ma to być ten sam wniosek, o którym mowa w art. 90 d ust. 1 pkt 1, a więc taki, który stanowi jedną z form załatwienia petycji, to należałoby się jednak opowiedzieć za obowiązkiem Komisji ponownego złożenia wniosku. Inaczej trudno byłoby mówić o gwarancyjnym charakterze regulacji trybu rozpatrywania petycji¹⁶.

Dodać można, że Komisja ma obowiązek złożyć Senatowi w każdym roku sprawozdanie z rozpatrzonych petycji (art. 90 f Regulaminu Senatu). Norma ta jest pewnego

¹⁴ Dla porządku jedynie wypada wskazać, że Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej m.in. na wniosek którejkolwiek z komisji senackich. Do wniosku takiego komisja musi dołączyć projekt ustawy, który odpowiada szczegółowym wymogom (art. 76 i art. 77 Regulaminu Senatu).

¹⁵ Za: *Słownik Języka Polskiego PWN on-line*, hasło: ponowny, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/ponownie.html> [dostęp 23.07.2015].

¹⁶ Zob. W. Orłowski, *op. cit.*, s. 14.

rodzaju doprecyzowaniem art. 63 ust. 1 Regulaminu Senatu, który stanowi, że każda komisja ma obowiązek złożenia sprawozdania w sprawach przedstawionych przez m.in. Marszałka Senatu. Nadto każda komisja na zakończenie kadencji ma obowiązek sporządzić sprawozdanie ze swojej działalności (art. 67 Regulaminu Senatu).

Postępowanie w sprawie petycji co do zasady wygląda podobnie w Sejmie. Widoczne są jednak także wyraźne różnice związane z genezą sejmowej regulacji. Podstawowym jej celem było bowiem nie tyle stworzenie podstaw rozpatrywania petycji w sposób niezależny od dotychczasowego prawodawstwa, ile wypełnienie pewnej luki w prawie, która istniałaby po wejściu w życie ustawy o petycjach, gdyby Regulamin Sejmu nie został znowelizowany¹⁷. Uwagę zwraca przy tym okoliczność, że wskazany akt prawny został zmieniony niedługo przed wejściem w życie ustawy o petycjach.

Podobnie jak w Senacie, tak i Sejmie wstępna kontrola petycji dokonywana jest przez Marszałka Izby (art. 126b Regulaminu Sejmu). Jednak sejmowa regulacja już w tym miejscu wielokrotnie odsyła do ustawy (tj. w art. 126b ust. 2, 3 i 4). Ponadto Marszałek Sejmu przekazuje podmiotowi wnoszącemu petycję informację o sposobie załatwienia petycji (art. 126e Regulaminu Sejmu). Petycję rozpatruje Komisja do Spraw Petycji, która jest zobligowana to uczynić we wskazanym przez Marszałka Sejmu terminie (art. 126b ust. 4 i art. 126c ust. 1 Regulaminu Sejmu). Regulacja art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu przynosi także przykładowy katalog sposobów załatwienia petycji. Może ono nastąpić poprzez:

- 1) Wniesienie przez Komisję do Spraw Petycji projektu ustawy lub uchwały;
- 2) Wniesienie przez powyższą komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania,
- 3) Przedstawienie przez tę komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały;
- 4) Wystąpienie przez Komisję do Spraw Petycji z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli;
- 5) Nieuwzględnienie przez Komisję do Spraw Petycji żądania będącego przedmiotem petycji.

Odnotować także wypada, że Komisja do Spraw Petycji może zwrócić się do innej komisji sejmowej o wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji (art. 126c ust. 2 Regulaminu Sejmu). Nadto również i petycji rozpatrywanych przez Sejm nie obejmuje zasada dyskontynuacji prac parlamentu (art. 126g Regulaminu Sejmu).

¹⁷ Zob. Uzasadnienie do projektu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2015 r., druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 3407, s. 4.

3. Działalność Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu w latach 2009–2014

Ze względu na datę uchwalenia stosownej zmiany w Regulaminie Sejmu nie ma jeszcze żadnych informacji dotyczących działalności sejmowej Komisji do Spraw Petycji. Odmiennie zaś wygląda sytuacja w przypadku Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Przyglądając się statystykom spraw przez nią załatwianych, należy stwierdzić, że umożliwienie składania petycji cieszyło się umiarkowanym zainteresowaniem. W 2009 r. Marszałek skierował do Komisji 18 petycji, z czego 14 rozpatrzono w 2009 r., zaś załatwienie pozostałych przewidziano w dalszym okresie¹⁸.

W kolejnym roku Komisja zmierzyła się z 21 petycjami, z czego 20 zostało rozpatrzonych jeszcze w tym roku, jedna zaś (z racji tego, że wpłynęła w grudniu) – w następnym¹⁹. Warto jednak zauważyć, że w 2010 r. do Kancelarii Senatu napłynęło 737 różnego rodzaju pism, z czego 155 w tytule miało słowo „petycja”. Dalej Komisja stwierdza, że „Zdecydowanej większości pism skierowanych do Działu Petycji i Korespondencji Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu nie można było nadać biegu i rozpatrzyć w trybie petycyjnym przede wszystkim dlatego, że nie zawierały one wniosków legislacyjnych, a ich autorzy przedstawiali swoje indywidualne sprawy prowadzone przed organami wymiaru sprawiedliwości lub przed różnymi organami samorządowymi, wyrażali polemikę lub niezadowolenie z zapadłych orzeczeń i rozstrzygnięć. Znaczoną większość korespondencji kierowanej jako petycje stanowiły pisma osób dzielących się opiniami, uwagami i krytyką na temat stosowania i przestrzegania prawa”²⁰. Powyższą przyczynę wskazano zresztą w każdym kolejnym sprawozdaniu. Zaznaczyć jednak należy, że wszyscy wnioskodawcy otrzymali odpowiedź na wniesione przez siebie pismo.

W 2011 r. Komisja otrzymała 17 petycji, z czego 11 rozpatrzono we wskazanym roku, zaś 6 kolejnych w następnym. W sumie do Kancelarii Senatu wpłynęły 753 pisma, z czego 183 w tytule miały słowo „petycja” lub zawierały wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa, co stanowi przyrost o 49 w stosunku do roku poprzedniego. Jednak bieg nadano mniejszej liczbie petycji, aniżeli w roku poprzedzającym²¹.

Kolejny rok oznaczał dla Komisji 18 nowych petycji. Znacznie zwiększyła się liczba pism ogółem skierowanych do Kancelarii Senatu, bo było ich 929, lecz takich, które

¹⁸ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, Druk senacki Senatu VII kadencji nr 891, Warszawa 2010, s. 3.

¹⁹ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, Druk senacki Senatu VII kadencji nr 1298, Warszawa 2011, s. 3.

²⁰ *Ibidem*, s. 5.

²¹ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2011 r. petycji, Druk senacki Senatu VIII kadencji nr 151, Warszawa 2012, s. 5.

zawierały w tytule słowo „petycja” lub sformułowano w nich wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa, ubył. W 2012 r. wniesiono ich 151²².

Taka sama liczba petycji, jak w wskazana w 2012 r., przybyła Komisji rok później. Znacząco jednak zwiększyła się ogólna liczba pism skierowanych do Kancelarii Senatu. Było ich 1527, z czego 673 zawierały w swoim tytule słowo „petycja” lub też wniosek czy propozycję zmiany przepisów²³.

W ostatnim roku, za który Komisja przygotowała sprawozdanie, tj. w 2014 r., do Komisji wpłynęło 24 nowe petycje. Samych pism do Kancelarii Senatu było 1214, a 451 z nich zawierało w swoim tytule słowo „petycja” lub też wniosek czy propozycję zmiany przepisów²⁴.

Zważając na powyższe, należy zauważyć, że podstawowym kryterium brany pod uwagę przez Komisję przy podejmowaniu decyzji co do dalszego losu pisma i nadaniu mu biegu jako petycji, było przede wszystkim zawarcie w piśmie wniosków legislacyjnych (zmiany prawa lub jego uchwalenia). Wydaje się, że stanowi to warunek *sine qua non* uznania danego wystąpienia za petycję przez Senat. Jest to w sposób czytelny powiązane z jedną z podstawowych – tj. ustawodawczą – funkcji Senatu. Petycja nie powinna być powiązana z konkretną, indywidualną sprawą autora, zawisłą przed organami wymiaru sprawiedliwości lub przed różnymi organami samorządowymi. Nadto przedmiotem petycji nie może być polemika lub wyrażenie niezadowolonia z zapadłych orzeczeń i rozstrzygnięć, jak i opinie, uwagi, czy krytyka na temat stosowania i przestrzegania prawa.

Komisja zwykła dzielić petycje, stosując kryterium przedmiotowe i podmiotowe. Jeśli idzie o kryterium przedmiotowe, to sprawy, w których składano petycje, dotyczyły:

- kombatantów i osób represjonowanych – 28;
- rent i emerytur odnoszących się do różnych grup uprawnionych – 22;
- finansów, podatków – 11;
- spraw osób niepełnosprawnych – 9;
- prawa karnego – 5;
- prawa wyborczego – 4;
- pragmatyk zawodowych – 4;
- prawa własności – 4 ;
- świadczeń społecznych – 3;

²² Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, Druk senacki Senatu VIII kadencji nr 402, s. 3, 6.

²³ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, Druk senacki Senatu VIII kadencji nr 687, s. 7, 9.

²⁴ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, Druk senacki Senatu VIII kadencji nr 687, s. 7, 11.

- spraw mieszkaniowych – 2;
- praw lokatorów – 2;
- prawa pracy – 2;
- nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych – 2;
- innych spraw – 36;
- uchwał okolicznościowych – 6.

Klasyfikując zaś petycje według kryterium podmiotowego, można wyróżnić petycje indywidualne oraz zbiorowe. Te pierwsze wnoszone są przez osoby fizyczne. Petycje zbiorowe zaś są składane przez różnego rodzaju podmioty prawa, jak np. wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie, stowarzyszenia czy fundacje. Ciekawie przedstawiają się obydwie kategorie podmiotów. Jeśli idzie o osoby fizyczne, to naturalną rzeczą jest, że może ją wnieść każdy człowiek. Ani regulamin Senatu, ani też treść sprawozdań nie daje odpowiedzi na pytanie, jakimi cechami musi charakteryzować się autor petycji, aby została ona rozpatrzona. Nie ma mowy ani o wieku, ani o zdolności do wystąpienia z petycją, ani też o innych atrybutach, jak np. obywatelstwie polskim. Można zatem stwierdzić, że mając na względzie regulację prawa petycji w ustawie zasadniczej oraz w Regulaminie Senatu, nie ma żadnych ograniczeń czy też wymagań, jeśli idzie o możliwość wystąpienia z petycją do wyższej izby parlamentu.

Wśród petycji rozpatrywanych przez Senat pojawiają się takie, które zostały wniesione wprawdzie przez jedną konkretną osobę, lecz są przy tym poparte przez inne podmioty – zarówno osoby fizyczne, jak i inne podmioty prawa. Taką petycją była np. ta dotycząca nowelizacji Kodeksu karnego²⁵, przez uchylenie rozdz. XVI Kodeksu karnego²⁶, czy ta w której autor domagał się ustanowienia dnia 4 czerwca świętem

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

²⁶ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 5. Zob. także petycje:

- w sprawie zmiany zasad waloryzacji rent i emerytur byłych żołnierzy zawodowych z cenowej na płacową, przekazaną 6 października 2009 r. przez Marszałka Senatu Komisji. Zob. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 5–6;
- w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, przekazaną w dniu 16 października 2009 r. przez Marszałka Senatu Komisji. Zob. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 7;
- w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu ustalenia prawa do świadczenia opiekuńczego w związku z podjęciem opieki nad osobą niepełnosprawną bez względu na wiek osoby niepełnosprawnej i czas powstania niepełnosprawności oraz przywrócenie praw nabytych do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób niepełnosprawnych, których zostali pozbawieni po 30 czerwca 2013 r. (P8-02/14). Zob. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2014 r. petycji, *op. cit.*, s. 39–40;
- w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu włączenie nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych do kręgu uprawnionych do otrzymywania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego (P8-18/14). Zob. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2014 r. petycji, Warszawa 2015, s. 39–40.

państwowym. Nowe święto miałyby upamiętniać rocznicę pierwszych, częściowo wolnych wyborów do Sejmu i całkowicie wolnych wyborów do Senatu. Jednocześnie dzień ten miał zostać symbolem obalenia komunizmu (P-16/09)²⁷. Inne ciekawe „zbiorowości” osób fizycznych oznaczono np. jako:

- „Mieszkańcy Budynku Mieszkalnego przy ul. Chrzanowskiego 21 w Bytomiu” – petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ochrony prawnej najemców i zasad wykupu mieszkań zakładowych (P-07/10)²⁸;
- „Małopolscy działacze opozycji demokratycznej” – petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uznania za okresy składkowe pozostawanie bez pracy wskutek represji politycznych (1956–1989) (P-10/2010)²⁹.

Warto także odnotować, że w sprawozdaniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2011 r. petycji po raz pierwszy pojawia się pojęcie petycji wielokrotnej (zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej, albo też o charakterze mieszanym). Nie wyjaśniono przy tym, co to sformułowanie ma oznaczać. Można się jedynie domyślać, że jest to odwołanie do definicji znajdującej się w art. 13 ust. 1 projektu ustawy o petycjach z dnia 14 kwietnia 2011 r.³⁰, któremu zresztą odpowiada art. 11 ust. 1 obecnie uchwalonej ustawy o petycjach. Stosownie do jego treści, petycja taka stanowi w istocie co najmniej dwie połączone do wspólnego rozpatrywania petycje, o ile dotyczą one tej samej sprawy, zostały złożone w odstępie nie dłuższym niż miesiąc, oraz podmiot zobowiązany do ich rozpatrzenia tak postanowił.

Szczególną uwagę zwracają jednak petycje składane przez organy samorządu terytorialnego. W 2009 r. petycję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej usunięcia z życia publicznego komunistycznych patronów ulic i placów wniosła Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój. Senat uznał taką petycję za dopuszczalną i w efekcie jej rozpatrzenia wystąpiono z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej³¹. Petycję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej nowelizacji ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (P-08/10) wniosł zaś burmistrz Czchowa. Autor petycji wnioskował o skreślenie z ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.) art. 7 ust. 2 pkt 2, który stanowił,

²⁷ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 9–10.

²⁸ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 18.

²⁹ *Ibidem*, s. 20–21.

³⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o petycjach. Druk senacki Senatu VII kadencji nr 1036.

³¹ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 10.

że „Nie mają prawa wybieralności osoby, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego”. Zdaniem autora, regulacja ta była zbyt rygorystyczna, a nadto nie było analogicznych restrykcji w odniesieniu do posłów, senatorów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej czy posłów do Parlamentu Europejskiego. Komisja, z uwagi na prowadzone w Sejmie prace nad Kodeksem wyborczym, zdecydowała o wstrzymaniu dalszych prac nad petycją. Jednakże kopię petycji skierowano do odpowiedniej komisji sejmowej wraz z rekomendacją, aby w pracach nad nowelizacją uwzględniony został postulat zawarty w petycji³². Ówczesny burmistrz Czchowa próbował najwyraźniej zabezpieczyć przede wszystkim własny interes, mając na względzie fakt, że prawomocnym wyrokiem sądu postępowanie karne toczące się przeciwko niemu zostało warunkowo umorzone³³. Wśród innych przykładów można wyróżnić petycje złożone przez:

- Radę Miasta Siedlce – w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uznania za ofiary represji osoby, które podlegały represjom w latach 1957–1989 oraz podjęcia prac nad usystematyzowaniem uprawnień kombatanatów (P-12/10)³⁴;
- Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego – w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zwolnienia z podatków i opłat loterii fantowych, zbiorów publicznych i innych przedsięwzięć, z których dochody przeznaczane są na cele społeczności lokalnych (P8-14/12)³⁵;
- Wójta gminy Ostrów Mazowiecka – w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zniesienie dla gmin obowiązku podlegania podatkowi od nieruchomości (P8-21/14)³⁶;
- 34 jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego – w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmieniającej ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w celu wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (P8-08/14)³⁷. Jest to pierwsza petycja zbiorowa złożona do Senatu przez organy władzy publicznej.

³² *Ibidem*, s. 19.

³³ M. Więcek-Cebula, *Burmistrz ma wyrok. Rada: nie ma problemu*, „Gazeta Krakowska”, z 28 kwietnia 2009 r. <http://www.gazetakrakowska.pl/artykul/110427,burmistrz-ma-wyrok-rada-nie-ma-problemu,1,id,t,sa.html> [dostęp 24.07.2015].

³⁴ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, *op. cit.*, s. 23.

³⁵ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, *op. cit.*, s. 36.

³⁶ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2014 r. petycji, *op. cit.*, s. 42.

³⁷ *Ibidem*, s. 36.

Także i inne niż samorządowe organy władzy publicznej korzystały z możliwości wniesienia petycji do Senatu. Wskazać tutaj można Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który wystąpił z petycją w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej rozszerzenia katalogu danych osobowych zawartych w art. 22¹ Kodeksu pracy, które mogą być ustawowo przetwarzane przez pracodawcę o kandydatach do pracy i pracownikach (P-09/10)³⁸.

Dopuszczalność składania petycji przez różnego rodzaju organy władzy publicznej jest wątpliwa. Owszem, ustrojodawca w art. 63 Konstytucji RP określa szeroko krąg podmiotów uprawnionych do składania tego środka. Jednak organy władzy publicznej są adresatami tej normy tylko o tyle, o ile zobowiązuje je ona do przyjęcia wniesionej petycji i jej rozpoznania. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: TK) wskazano, że rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na organy władzy publicznej prowadziłyby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami, co jest niedopuszczalne³⁹. Ewentualnie wypada się zastanowić nad możliwością wyjątkowego dopuszczenia organów władzy publicznej do wnoszenia petycji. Problem ten jest podobny do tego, który od dawna pozostaje nierozstrzygnięty na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego, a dotyczy możliwości wnoszenia skargi konstytucyjnej przez organy władzy publicznej. Można byłoby zatem zaakceptować, analogicznie jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do skargi konstytucyjnej, możliwość wnoszenia petycji przez wskazane podmioty wówczas, gdy jej przedmiotem są kwestie związane z ograniczaniem praw jednostek, utrudniające lub uniemożliwiające wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej⁴⁰. Ponadto, odwołując się przez analogię do stanowiska Sylwii Jarosz-Żukowskiej w kwestii wnoszenia skargi konstytucyjnej przez podmioty publiczne, można byłoby dopuścić możliwość składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego wówczas, gdy nie dotyczą one sfery *imperium* takiego podmiotu, lecz *dominium*⁴¹. Gdy zaś idzie o inne podmioty – organy władzy publicznej, to wystąpienia przez nie z petycją należałoby uznać za możliwe jedynie wyjątkowo⁴².

³⁸ Zob. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, *op. cit.*, s. 20.

³⁹ Zob. postanowienie TK z dnia 26 października 2001 r., Ts 72/01. Wszystkie orzeczenia TK przytaczane w niniejszej pracy dostępne są w bazie Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (dalej: OTK) pod adresem: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/> [dostęp 25.07.2015].

⁴⁰ Zob. *ibidem*.

⁴¹ Tak: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 830.

⁴² Por. *ibidem*, a w szczególności wskazane tam orzeczenia TK dotyczące skarg konstytucyjnych wnoszonych przez podmioty publiczne.

Przyglądając się sprawozdaniom Komisji, można także zauważyć, że na jednym jej posiedzeniu rozpatrywano zazwyczaj więcej niż jedną petycję i że częstokroć jedna petycja była rozstrzygana na więcej niż jednym posiedzeniu⁴³. Jeśli zaś idzie o czas, w jakim petycje są rozpatrywane przez Senat, to nie ma tutaj żadnej reguły. Zazwyczaj od momentu przekazania petycji przez Marszałka Senatu – a trzeba pamiętać, że nie jest to dzień wpływu petycji do Senatu – do rozpatrzenia petycji na pierwszym posiedzeniu Komisji mija od kilku dni⁴⁴ do kilku miesięcy⁴⁵. Samo zaś załatwianie petycji również trwa zazwyczaj kilka miesięcy⁴⁶.

Warto także zauważyć, że katalog dopuszczalnych rozstrzygnięć, określony w art. 90 d ust. 1 Regulaminu Senatu nie zawsze był dla Komisji wystarczający. Przytoczyć tutaj można postępowanie Komisji podjęte w wyniku rozpatrzenia petycji złożonej przez burmistrza Czchowa, w której wprowadzie zdecydowano o niepodejmowaniu działań, o których mowa w art. 90 d ust. 1 Regulaminu Senatu, ale jednocześnie kopię petycji skierowano do odpowiedniej komisji sejmowej wraz z rekomendacją, aby w pracach nad nowelizacją uwzględniony został postulat zawarty w petycji⁴⁷. Ponadto Komisja nie zawsze konsekwentnie postępowała z petycjami, co do których prowadzone były prace legislacyjne. Bywały przypadki, kiedy przekazywano petycję organowi, który pracował nad stosownym projektem ustawy, związanym z rozpatrywaną petycją⁴⁸, a kiedy indziej zdecydowano o niepodejmowaniu żadnych działań w sprawie⁴⁹. Warto także zauważyć,

⁴³ Zob. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, *op. cit.*, s. 4, Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2011 r. petycji, *op. cit.*, s. 4, Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, *op. cit.*, s. 3, Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2013 r. petycji, *op. cit.*, s. 7, Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2014 r. petycji, *op. cit.*, s. 7.

⁴⁴ Np. petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej objęcia ulgą 49% studentów studiów III stopnia (doktorantów) przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego i kolejowego (P-02/09), Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, *op. cit.*, s. 8–9.

⁴⁵ Np. petycja dotycząca podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu przyznanie emerytom i renciściom uprawnień do bezpłatnego zaopatrzenia w leki (P8-03/13), Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2014 r. petycji, *op. cit.*, s. 14.

⁴⁶ Choć mogło to być i kilka dni, jak było np. w przypadku petycji w sprawie nowelizacji Kodeksu karnego, która została przekazana Komisji 6 października 2009 r., a rozpatrzona na posiedzeniu 15 października 2009 r. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 5.

⁴⁷ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁸ Np. petycja dotycząca podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia podstawy do wnoszenia pism procesowych opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w postępowaniu sądowo-administracyjnym (P8-10/12), Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, *op. cit.*, s. 33–34.

⁴⁹ Np. petycja dotycząca podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zwolnienia z podatków i opłat loterii fantowych, zbiórek publicznych i innych przedsięwzięć, z których dochody przeznaczane są na cele

że gdy sprawa trafiała już do Komisji, a ta stwierdziła, że działania zaproponowane w petycji nie mieszczą się w zakresie jej działania, to nie podejmowała żadnych działań⁵⁰, zamiast np. przekazać sprawę właściwemu organowi.

Do końca 2014 r. w Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji na skutek złożonych petycji przygotowano 22 projekty ustaw i 5 projektów uchwał.

4. Podsumowanie

Funkcjonowanie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dostarczyło całkiem obfitego materiału, który może być przydatny w początkowej fazie stosowania nowej regulacji – ustawy o petycjach. Jednocześnie praktyka nie dała jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym w istocie jest petycja. Stało się tak w pewnej mierze pewnie z tego powodu, że zakres działalności Senatu w zakresie petycji został mocno ograniczony. Powyższe znajduje też swoje odzwierciedlenie w liczbie spraw, które zostały uznane za petycje, w porównaniu z tymi, których autorzy jednoznacznie wskazywali, że należy je tak właśnie traktować.

Omówiony fragment Regulaminu Senatu zawiera także inne niedostatki. Przed wszystkim nie określono jednoznacznie zakresu spraw, które mogą być przedmiotem petycji. Jest to o tyle istotne, że sam zakres działalności Senatu jest ograniczony. Petycja, nawet jeśli zawiera stosowny wniosek legislacyjny, nie powinna jednak dotyczyć takich spraw, w przypadku których możliwość wszczęcia postępowania ustawodawczego przez Senat jest ograniczona⁵¹ – także w związku z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej. Uwaga ta dotyczy również petycji rozpatrywanych przez Sejm. Nadto, w szerszej perspektywie, trzeba mieć na uwadze związki prawa petycji z obywatelską inicjatywą ustawodawczą czy obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Nierozstrzygnięta pozostaje także kwestia relacji między wyszczególnionymi w niniejszym opracowaniu przepisami regulaminu Senatu a ustawą o petycjach. Zasadne byłoby jednak znowelizowanie tychże postanowień, aby bądź to uwzględniały one wprost postanowienia ustawowe, bądź też odwoływały się do nich co najmniej w takim zakresie, jak w przypadku Regulaminu Sejmu.

Działalność senackiej Komisji nie może zostać pominięta. Dała ona ostatecznie impuls do uchwalenia ustawy o petycjach, mimo pewnych niesprzyjających okoliczności, tj.

społeczności lokalnych (P8-14/12), Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 r. petycji, *op. cit.*, s. 36–37.

⁵⁰ Np. petycja w sprawie nowelizacji Kodeksu karnego, która została przekazana Komisji 6 października 2009 r. Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 r. petycji, *op. cit.*, s. 5.

⁵¹ Zob. np. art. 112, art. 221 Konstytucji RP.

zakończenia kadencji parlamentu, co przerwało pierwotnie zainicjowane prace. I tak, dopiero po nieco ponad 17 latach od uchwalenia Konstytucji RP, zrealizowano delegację zawartą w art. 63 zd. 2 ustawy zasadniczej. Same zaś postanowienia regulaminu Senatu, w którym utworzono zręby postępowania w sprawach petycji, dały możliwość nawet nie tyle ich wnoszenia, ile rozpatrywania w pewnym szczególnym trybie.

Nowe postanowienia Regulaminu Sejmu, z pewnością będą już oceniane przez pryzmat skuteczności unormowania samej ustawy o petycjach. Ze względu na specyfikę funkcjonowania Sejmu należy się spodziewać, że zainteresowanie wnoszeniem do niego petycji będzie raczej niskie w porównaniu do tego, które powinno cechować terenowe organy administracji publicznej, w szczególności samorządu terytorialnego.