

Identyfikacja treści prawa petycji

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z postanowieniami art. 63 Konstytucji RP z 1997 r. każdemu przysługuje prawo składania petycji, skarg i wniosków w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej lub do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Takie umiejscowienie petycji wraz z wnioskami i skargami prowadzi do rozbieżności w stanowisku doktryny w kwestii rozumienia prawa petycji. Zasadniczo można mówić o trzech stanowiskach.

2. Typizacja konstytucyjnego pojmowania prawa petycji

Liczni naukowcy zajmujący się zagadnieniami z zakresu prawa konstytucyjnego, a także wnioskodawcy projektu ustawy o petycjach¹, twierdzą, iż petycja jest instytucją odmienną od skarg i wniosków ze względu na inny przedmiot, cel, czy też krąg adresatów. Kazimierz Działocha dowodzi, iż „Prawo petycji jest odrębnym (samoistnym) prawem, różnym od skarg i wniosków pomimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63. Wynika to z określania podmiotowego prawa inną, własną nazwą, wysunięcia jej w porządku przepisu konstytucji na plan pierwszy [...]. Brakuje określenia treści petycji, podobnie zresztą jak skargi i wniosku. Co jednak ważne – te dwie ostatnie instytucje znalazły swoje bliższe zdefiniowanie (określenie ich przedmiotu jeszcze przed wejściem Konstytucji w życie, bo w ustawie – k.p.a. w art. 227 i 241), natomiast nie doczekało się tego pojęcie prawo petycji [...]. Ten stan rzeczy – zdefiniowanie treści (przedmiotu) skarg i wniosków w sytuacji braku zasadniczo odpowiedniej definicji (przedmiotu) prawa petycji – stwarza dodatkowy powód traktowania petycji jako odrębnej instytucji prawnej”².

Taki sam pogląd co do zasady, prezentowali wnioskodawcy projektu ustawy o petycjach „pomimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63 prawo petycji jest odrębnym prawem, różnym od skarg i wniosków. Wynika to z określenia tego prawa podmiotowego

¹ *Senacki projekt ustawy o petycjach*, druk nr 2135.

² K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 2.

inną, własną nazwą, wysunięcia petycji w porządku przepisu Konstytucji RP na pierwszy plan, a także historycznych związków z takim prawem w Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz związków porównawczych z petycjami w prawie innym państw demokratycznych³. Halina Zięba-Załucka, również przychyła się do zdania prezentowanego przez wnioskodawców projektu, twierdząc, że petycja jest osobną formą komunikowania się społeczeństwa z władzą⁴. Piotr Winczorek precyzuje, iż „celem petycji jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji. Wniosek jest natomiast propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób, podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje itp.”⁵.

Także Bogusław Banaszak różnicuje te trzy prawa: „Różnice te przejawiają się choćby w tradycyjnie szerszym kręgu adresatów petycji niż skarg i wniosków. Mam tutaj na myśli Sejm i Senat jako adresata petycji. Kodeksu postępowania administracyjnego nie można byłoby stosować w przypadku regulowania trybu rozpatrywania petycji przez obie izby parlamentu. Uchwalenie ustawy dotyczącej petycji podkreśli nie tylko ich znaczenie ustrojowe, ale uwypukli te różnice, co nie pozwoli na ich traktowanie jako specyficznej odmiany wniosku bądź skargi”⁶.

Odmienne stanowisko prezentują głównie przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, którzy uważają, iż petycję należy traktować analogicznie jako skargę lub wniosek, zależnie od jej przedmiotu. Natomiast użycie nazw petycja, skarga, wniosek było jako „pewien ozdobnik, pozbawiony własnej treści normatywnej”⁷. Zbieżnie interpretują ten pogląd także Janusz Borkowski⁸ i Jacek Lang⁹, czy też Marek Wierzbowski, twierdząc, iż funkcjonalna tożsamość i jednorodność petycji, wniosków i skarg odzwierciedla „uznane od wieków prawo petycji, czyli prawo obywateli do zwracania się do władz z prośbami i skargami”¹⁰.

Również Ryszard Piotrowski traktuje petycję w zależności od treści albo jako skargę, albo jako wniosek „Z tego punktu widzenia petycja – zależnie od treści – może być

³ *Uzasadnienie do projektu ustawy o petycjach*, Druk Senacki 1036, s. 2.

⁴ H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 18.

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

⁶ B. Banaszak, *Opinia na temat projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, „Opinie i Ekspertyzy OE-115”, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 5.

⁷ A. Jaroszyński, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach*, [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy*, *op. cit.*, s. 10.

⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 668.

⁹ J. Lang, *Wybrane problemy prawnej regulacji wykonywania prawa do składania skarg i wniosków*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 167.

¹⁰ Zob. M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2005, s. 244.

uznana za skargę (w myśl art. 227 Kodeksu przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw) albo wniosek (w myśl art. 241 Kodeksu przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności)¹¹. Następnie stwierdza, że „Można odnieść wrażenie, że ustrojodawca w sposób niezbyt przemyślany połączył ze sobą instytucje o różnym znaczeniu. Szacowna instytucja petycji – a więc zbiorowych wystąpień obywateli w doniosłych sprawach publicznych – została zestawiona z wnioskami i skargami znanymi z przedkonstytucyjnej praktyki ustrojowej, z reguły pozbawionymi doniosłości politycznej, chociaż znaczącymi ze względu na brak skuteczniejszych środków dochodzenia praw przez obywateli. W ten sposób ustrojodawca w pewnym sensie zbanalizował instytucję petycji odbierając jej tożsamość związaną z możliwościami, które mogłaby stwarzać jako środek dialogu z władzą”¹².

Część specjalistów z zakresu nauki prawa konstytucyjnego – m.in. Wojciech Sokolewicz, Leszek Wiśniewski, Wojciech Orłowski – skłaniają się ku innemu, od wskazanych powyżej, rozumieniu prawa petycji. L. Wiśniewski twierdził, iż prawo petycji składa się z indywidualnych skarg i wniosków oraz zbiorowych petycji, czyli „petycje to wniosek grupowy, zaś za pomocą wniosku [zgodnie z art. 241 k.p.a. – przyp. aut.] podejmowane są działania indywidualne”¹³. W. Sokolewicz uważał, że „petycja różni się od skarg i wniosków tym, że jest zawsze autorstwa zbiorowego – jest składana w imieniu grupy podmiotów, oraz zawiera m.in. żądanie określonego działania władzy [...] Petycja może zatem w swej treści odpowiadać charakterystyce prawnomaterialnej zarówno wniosku, jak i – rzadziej – skargi”¹⁴. Zdaniem Jana Lipskiego, „bardzo często wystąpienia do władz łączą elementy petycji, wnioski i skargi [...] Przedmiotem petycji (wniosku) mogą być wszelkie czynności prawne, a zatem ogólne i indywidualne akty prawne, jak również stany faktyczne lub brak czynności właściwych organów lub pracowników (bezczytność, zaniechanie)”¹⁵.

W. Orłowski zauważa, że za petycję należy uznać wniosek złożony przez grupę osób w interesie publicznym lub indywidualnym, podczas gdy wniosek jest prawem

¹¹ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, op. cit., s. 27.

¹² *Ibidem*, s. 26.

¹³ L. Wiśniewski, [w:] *Biuletyn z XVI Posiedzenia KKZN w dniu 21-22 marca 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 66.

¹⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 4.

¹⁵ J. Lipski, *Prawo do petycji, skarg i wniosków w polskim systemie prawnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 4, s. 119.

indywidualnym i składa go jeden podmiot. Tak więc, wg W. Orłowskiego, prawo wystąpienia z wnioskiem jest indywidualnym prawem jednostki, a zbiorowe wnioski to petycje i nie ma różnicy co do ich przedmiotu¹⁶. Stwierdza również „Osobiście jednak uważam, że z uwagi na tradycje ustrojowe innych państw, petycje należy traktować raczej jako instytucję bliższą wnioskowi”¹⁷.

Takie rozumienie pojęcia petycji może uzasadniać tezę o jego nadrzędności nad pojęciami skargi i wniosku. Elżbieta Wójcicka stwierdza, że po 1989 r. większość konstytucji państw postsocjalistycznych zastępowała skargi i wnioski pojęciem szerszym, a więc prawem petycji. Za wyprowadzeniem skarg i wniosków z jednego źródła – petycji – przemawia również analiza regulacji konstytucyjnych współczesnych państw¹⁸. Przeprowadzona przez autorkę analiza ponad 80 konstytucji współczesnych państw, przewidujących prawo petycji skłania do wniosku, że większość z nich posługuje się pojęciem petycji obejmującym wszystkie wystąpienia do władz publicznych, niezależnie od ich nazwy lub też wymienia z nazwy różne wystąpienia, uznając je za różne formy petycji¹⁹.

Prawo petycji nigdy nie miało charakteru władczego, czyli nie nakładało na adresata nakazu bezwzględnego podporządkowania się żądaniom zawartym w petycji. Jak słusznie zauważa E. Wójcicka, ze względu na zobowiązanie organu władzy publicznej do przyjęcia i rozpatrzenia petycji, ale nie do wprowadzenia jej postulatów w życie, a tym samym na brak mocy wiążącej, prawo petycji należy uznać jako jedną z form demokracji półbepośredniej²⁰. Także Mariusz Jabłoński dowodzi, iż nie można nazwać bezpośrednim sprawowaniem władzy procedur, które nie nakładają na organy przedstawicielskie obowiązku podjęcia określonych działań zgodnych z wolą głosujących²¹. Piotr Uziębło stwierdza natomiast: „Owa forma pośrednia, tworząca swoisty pas demarkacyjny pomiędzy obiema klasycznymi formami demokracji jest z reguły nazywana demokracją semi-bepośrednią (półbepośrednią). W jej skład wchodzić mogą wszystkie instrumenty, które zakładają udział zbiorowego podmiotu suwerenności, bądź też określonej grupy osób, wchodzących w jego skład w procesie podejmowania rozstrzygnięcia, aczkolwiek

¹⁶ W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 159,

¹⁷ W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, *op. cit.*, s. 11.

¹⁸ E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulatory de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010, s. 241.

¹⁹ E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 28–29.

²⁰ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 147.

²¹ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCXXIV, Wrocław 2001, s. 17.

ostateczna decyzja w takiej sprawie należy do organów publicznych, z reguły organów o przedstawicielskim charakterze”²².

Prawo petycji jest formą udziału jednostki w życiu publicznym, ale przede wszystkim jest to prawo o charakterze politycznym, czego dowodzi umiejscowienie go przez ustrojodawcę w podrozdziale Konstytucji zatytułowanym „Prawa i wolności polityczne”. Na etapie prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego ekspert P. Sarnecki dowodził, iż prawo petycji jest przejawem udziału obywateli w sprawowaniu suwerenności²³.

K. Działocha dowodzi, iż „Również jej charakter jako prawa politycznego wynika z tego, że petycje składane są do organów władzy publicznej w interesie publicznym, a gdy są składane do organizacji i instytucji społecznych winny mieć związek ze zleconymi im zadaniami z zakresu administracji publicznej”²⁴. W opinii W. Orłowskiego „W zamiarach ustawodawcy takie umiejscowienie powszechnego prawa petycji ma podkreślać, iż powinno być ono raczej wykonywane w interesie publicznym. To właśnie decyduje, iż należy traktować je jako prawo polityczne”²⁵. Tezę o tym, iż petycja powinna dotyczyć spraw publicznych zgodnie ze wskazaniem w treści art. 63 Konstytucji, że petycje mogą być wnoszone w interesie publicznym, a ich adresatem są organy władzy publicznej oraz podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej, potwierdził również Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że prawo petycji nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych²⁶.

Wydaje się zasadne twierdzenie, że petycje, skargi i wnioski ujęte razem w art. 63 Konstytucji stanowią trzy różne sposoby realizacji konstytucyjnego prawa petycji²⁷. Jednakże prawodawca w żadnym z aktów prawnych nie wskazał cech indywidualnych każdego z tych wystąpień. Na brak wyraźnych granic między petycjami, skargami i wnioskami wskazują m.in. W. Sokolewicz²⁸, B. Banaszak²⁹, P. Winczorek³⁰.

Z ujęcia petycji, skarg i wniosków w tym samym przepisie Konstytucji można wyciągnąć wniosek, że służą one realizacji tego samego prawa konstytucyjnego. Przepisy art. 63 Konstytucji jednolicie określają podmiot, który może wystąpić z petycją, skargą i wnioskiem (tj. każdy) oraz podmiot, który może być adresatem każdego z tych wystąpień (tj. organ władzy publicznej lub organizacja i instytucja społeczna wykonujące zadania

²² P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 18.

²³ „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995, nr XVIII, s. 22.

²⁴ K. Działocha, *op. cit.*, s. 2.

²⁵ W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, *op. cit.*, s. 10.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK-A ZU 2004, nr 10, poz. 106.

²⁷ M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, 2013, nr 2, s. 29.

²⁸ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 4.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

³⁰ P. Winczorek, *op. cit.*

zlecone z zakresu administracji publicznej), a także przedmiot petycji, skarg i wniosków, którym są sprawy należące do zakresu kompetencji organów państwa oraz sprawy dotyczące zadań zleconych z zakresu administracji publicznej wykonywanych przez organizacje i instytucje społeczne. Każde z tych wystąpień posiada jednak własną nazwę, czyli musi posiadać cechy tylko dla niego charakterystyczne, których nie mają pozostałe formy.

Należy zgodzić się z opinią E. Wójcickiej, która stwierdza, że: „postulowane przez niektórych autorów rozwiązanie zawężające petycję tylko do wystąpień zbiorowych są niepotrzebnym ograniczeniem prawa petycji, które – oparte na zasadzie powszechności – od wieków dawały każdej jednostce możliwość zwrócenia się do władzy i przedstawienia swojej sprawy”³¹. Jak zauważa również Monika Florczak-Wątor: „zasadność tej tezy potwierdza również fakt, że w trakcie prac konstytucyjnych postulowano, by wyraźnie zapisać, iż petycja może mieć zarówno charakter zbiorowy, jak i indywidualny. Zawarte obecnie w art. 63 Konstytucji wskazanie, że petycja może być wnoszona przez każdego w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, można uznać za swoiste uwzględnienie tego właśnie postulatu”³².

Zarówno nieprecyzyjne regulacje konstytucyjne, jak też brak uściślenia w ustawie pojęcia petycji skutkuje brakiem precyzyjnych granic między wnioskiem, skargą oraz petycją. Zasadna wydaje się teza E. Wójcickiej, która twierdzi, iż prawo petycji jest instytucją umożliwiającą każdemu, indywidualnie bądź wspólnie z innymi, zwrócenie się do organów władzy publicznej w interesie publicznym lub własnym. Petycja jest instytucją niezwykle pojemną treściowo, która w praktyce może przybrać postać wniosku, skargi, prośby, apelu, uwagi. Środki te mają podobny cel i pełnią zbliżone funkcje, zaś pojęcie petycji należy traktować nadrzędnie³³.

Również ustrojodawca posługuje się szerokim rozumieniem pojęcia petycja. W art. 233 ust. 1 Konstytucji stwierdza: „ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w [...] art. 63 [petycje]”. Tak więc, termin „petycja” został w tym przypadku użyty jako pojęcie szersze, obejmujące wszystkie wypowiedzi zawarte w art. 63, czyli skargę, wniosek oraz petycję.

Szerokie rozumienie prawa petycji, o którym mowa w art. 63 i art. 233 ust. 1 Konstytucji, skłania do wniosku, że prawo petycji obejmuje skargi oraz wnioski, ale ich

³¹ E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej...*, *op. cit.*, s. 238.

³² M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 32. Senator A. Grześkowiak podczas prac nad nową konstytucją na posiedzeniu KKZN sugerowała, aby przyjąć przepis w brzmieniu art. 42 senackiego projektu Konstytucji RP – Obywatele mają prawo wносить indywidualne lub zbiorowe petycje do wszelkich władz państwowych i samorządowych. Zob. *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995*, nr XV.

³³ E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 28.

istota na tym się nie kończy. Tak więc, jeśli petycja, w tym art. 63, jest wymieniana na równi ze skargą i wnioskiem, to pojęcie to musi zawierać również pewne dodatkowe (własne) treści. Pod pojęciem „petycji” można zatem rozumieć również postulaty, prośby, apele, żądania czy inne wystąpienia, które nie są skargami i wnioskami³⁴. Jak zauważa B. Banaszak, tego typu określenia: „służą wyrażeniu podobnego celu [...]. Jest nim przekazanie organom władzy państwowej pewnych informacji z zamiarem spowodowania podjęcia działań [...]. Właśnie z powodu tej wspólnej cechy przyjęto w doktrynie prawa publicznego ogólną nazwę petycji dla wszystkich tych środków”³⁵. Słusznie stwierdza M. Florczak-Wątor, iż „Przykładem petycji niebędącej wnioskiem lub skargą w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego może być wystąpienie obywateli skierowane do parlamentu i zawierające postulat podjęcia prac legislacyjnych w określonej sprawie”³⁶.

3. Podsumowanie

Analizując znaczenia pojęcia „petycja” – z których pierwsze zakłada, że jest ono równorzędne w stosunku do pojęć skargi i wniosku, drugie zaś stwierdza, że jest względem tych pojęć nadrzędne, ale też zawiera własne treści – należy uznać, iż te dwa rozumienia tego pojęcia nie muszą pozostawać względem siebie w sprzeczności.

Petycja, wniosek oraz skarga, czyli pojęcia składające się na treść artykułu 63 Konstytucji, w obu znaczeniach uważane są za odrębne w stosunku do pozostałych. Oba stanowiska doktryny zgadzają się również co do tego, że petycje, skargi i wnioski są formą realizacji tego samego prawa konstytucyjnego, czyli prawa petycji w znaczeniu prawa zwracania się do władz z określonymi żądaniami. Tak więc, pojęcie petycji może być rozumiane *sensu stricto*, jako jeden z trzech rodzajów wystąpień wymienionych w art. 63 Konstytucji, oraz *sensu largo*, jako prawie konstytucyjnym tak nazwanym przez ustrojodawcę w art. 233 ust. 1 Konstytucji. Również w doktrynie taka interpretacja pojęcia petycji znajduje swoich zwolenników, np. W. Sokolewicz stwierdza, że: „Prawo petycji [...] w świetle art. 63 obejmuje obok petycji w ścisłym tego słowa znaczeniu również wnioski i skargi, a zatem wszelkie wystąpienia niezależnie od ich przedmiotu i celu, kierowane do wszelkich podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje oraz/lub zadania władzy publicznej. O tym, czy jakieś prawo jest petycją (wnioskiem, skargą), decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna, w szczególności nazwa przydana mu przez autora”³⁷.

³⁴ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 40.

³⁵ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7.

³⁶ M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 40.

³⁷ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 3–4.

