

## **Uprawniony i zobowiązany. Redefinicja czy konkretyzacja?**

### **1. Podmiot uprawniony do składania petycji**

Artykuł 63 Konstytucji RP przyznaje (albo – w zależności od poglądów na uzasadnienie obowiązywania praw jednostki – zaledwie „potwierdza”) prawo do składania petycji „każdemu”<sup>1</sup>.

Z kolei art. 2 zd. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>2</sup> (dalej jako: „u.p.”) stanowi, że „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej «podmiotem wnoszącym petycję» [podkreślenie własne – aut.], do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.

Tytułowy problem postawiony przez redaktorów książki („redefinicja czy konkretyzacja?”) zmierza do odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy regulacja ustawowa utożsamia konstytucyjne pojęcie „każdy” z osobą fizyczną, osobą prawną, jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupą tych podmiotów?
- 2) czy regulacja ustawowa uzupełnia regulację konstytucyjną, wykraczając w aspekcie podmiotowym poza granice wynikające art. 63 Konstytucji RP? Przy takim ujęciu zagadnienia poddajemy w wątpliwość konstytucyjne prawo osób prawnych, jednostek organizacyjnych niebędących osobą prawną lub grup tych podmiotów oraz zawężamy zakres ich ochrony na płaszczyźnie konstytucyjnej do osoby fizycznej.

Twierdząca odpowiedź na pierwsze pytanie oznacza, że ustawa nie tworzy wartości dodanej. Osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupa wymienionych podmiotów mieszczą się w konstytucyjnym pojęciu „każdy”. Zasługą ustawodawcy jest jedynie wprowadzenie definicji zakresowej, zupełnej,

<sup>1</sup> „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1195.

uwalniając adresata petycji od rozważania kwestii podstawowej (czy powstał obowiązek rozpatrzenia petycji?). Jego uwaga przenosi się więc na kwestie proceduralne, organizacyjne (z kim/z czym adresat petycji powinien kontaktować się w trakcie dalszego procedowania?). W takim ujęciu omawiany przepis u.p. uszczegóławia (konkretyzuje) Konstytucję RP, nie tworzy zaś nowych kategorii podmiotów nieznanymi konstytucji i uprawnionych do składania petycji.

Zgoła odmienny pogląd uosabia odpowiedź twierdząca na drugie z postawionych pytań. Opiera się ona na założeniu, że pod pojęciem „każdy” kryje się „każda osoba fizyczna” (niezależnie od kryterium obywatelstwa osoby fizycznej<sup>3</sup>), nie zaś prawne byty wyobrażone opisane w ustawie (osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej). W takim ujęciu podmioty inne niż osoby fizyczne posiadają zróżnicowany status na płaszczyźnie konstytucyjnej, tzn. ich uprawnienie wynika tylko i wyłącznie z regulacji ustawowej, więc nie mogą one oczekiwać ochrony prawa do składania petycji jako ich „konstytucyjnego prawa” w rozumieniu art. 79 Konstytucji RP. A zatem można powiedzieć, że ustawa traktuje osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej jako konsekwencję swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego, któremu zasada nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy nie zabrania przecież „kreowania” (słowa „kreować” użyto tu z pełną świadomością) nowych praw podmiotowych nieznanymi konstytucji.

Opowiedzenie się po stronie jednej z ww. koncepcji wymaga chociażby częściowego przybliżenia fundamentów aksjologicznych Konstytucji RP i doktrynalnego zaklasyfikowania prawa do składania petycji w grupie praw człowieka. Nie mniej istotne jest dostrzeżenie konstytucyjnego paradygmatu godnego traktowania człowieka wykonującego swe wolności i prawa (art. 30 Konstytucji RP) oraz wtórności praw jednostki (w tym wolności i praw politycznych) wobec bytu. Wreszcie, należy zastanowić się nad kwestią podstawową: co to znaczy mieć do czegoś prawo? Odpowiedź na to ostatnie pytanie wymaga spojrzenia na formy (postacie) wykonywania praw jednostki i nieuchronnych pytań o to, komu te prawa przysługują.

<sup>3</sup> Chociaż nie należy mieć złudzeń, że uznanie kreującej roli państwa w sferze praw jednostki oraz skrajnie pojęta zasada suwerenności (skutkująca prymatem woli wspólnoty politycznej i jej ostatecznym prawem do decydowania o bycie praw człowieka) pozwala na forsowanie wariantów interpretacyjnych wykluczających apatrydów lub cudzoziemców z grona uprawnionych.

## 2. Czy uprawnienie z art. 63 Konstytucji RP jest prawem człowieka?

### 2.1. Wpływ koncepcji praw człowieka na wykładnię art. 63 Konstytucji RP

Odpowiedź na śródtytułowe pytanie w połączeniu z naczelnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej (zob. art. 5 i 30 Konstytucji RP) pomaga w pewnym stopniu rozstrzygnąć dylemat, czy prawo do składania petycji powinno być zagwarantowane szeroko w aspekcie podmiotowym, czy też ustawodawcy przysługuje swoboda w tym zakresie<sup>4</sup>.

Wstęp do Konstytucji RP oraz art. 5 Konstytucji RP odwołują się odpowiednio do przynależności do rodziny ludzkiej oraz obowiązku państwa polskiego – stania na straży praw człowieka. Pod pojęciem praw człowieka rozumie się (i często na tym zgodność poglądów nauki się kończy) prawa przysługujące jednostkom wyłącznie z faktu przynależności do ludzkiego gatunku. Są prawami należnymi każdemu w równym stopniu niezależnie od płci, rasy, narodowości i zaplecza ekonomicznego<sup>5</sup>. Prawa człowieka przysługują każdemu człowiekowi w równym stopniu, są niezbywalne, a także mają powszechny (uniwersalny) podmiotowy charakter – „w tym znaczeniu uznajemy wszystkich członków gatunku *homo sapiens* za nosicieli praw człowieka”<sup>6</sup>. W rodzimej literaturze często stykamy się ze zjawiskiem płynnego przechodzenia do charakterystyki systemów ochrony tych praw, które przybrały postać prawa zwyczajowego lub źródeł prawa międzynarodowego lub konstytucyjnego<sup>7</sup>. Jako punkt wyjścia przywołuje się modelową listę praw człowieka zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r.<sup>8</sup>. Wydaje się, że w ten sposób unika się

<sup>4</sup> „Czy między tymi dwiema zasadami [zasada suwerenności ludu i zasadą poszanowania praw człowieka – aut.] nie musi z konieczności dojść do konfliktu? Jeśli lud jest rzeczywiście suwerenny, czyli jako prawodawca stoi ponad ustawami i nie jest związany żadnymi wyższymi normami, może wprawdzie zobowiązywać się do ochrony praw człowieka, lecz w konkretyzacji treściowej tych praw ma wolną rękę. Natomiast jeśli ochronie mają podlegać prawa człowieka rozumiane jako absolutne normy o uniwersalnej ważności, należy zrelatywizować zasadę suwerenności ludu”, U. Marti, *Niedotrzymana obietnica demokracji*, Warszawa 2010, s. 119–120.

<sup>5</sup> M.R. Ishay, *The History of Human Rights. From Ancient Times to The Globalization Era*, Los Angeles, London 2006, s. 3.

<sup>6</sup> J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, 2013, s. 10.

<sup>7</sup> Zob. B. Banaszak, *Zagadnienia podstawowe. Terminologia*, [w:] B. Banaszak [et. al.], *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 13–14.

<sup>8</sup> Tekst deklaracji dostępny na stronie Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie, [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/dok\\_powszechna\\_deklaracja.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php) [dostęp 27.07.2013]. René Cassin, współtwórca Deklaracji, porównał jej założenia do portyku świątyni, wspartego na czterech filarach-wartościach (godność, wolność, równość, braterstwo) nawiązujących częściowo do haseł rewolucji francuskiej. Dwadzieścia siedem artykułów Deklaracji zostało podzielonych zgodnie z chronologicznym porządkiem, którego sekwencja koresponduje z „historią pojawiania się i ewolucji powszechnych praw [człowieka – przyp. aut.]” (M.R. Ishay, *op. cit.*, s. 3–4). Pierwszy filar stanowią art. 1 i 2, a drugi – art. 3–19, nazywane pierwszą generacją swobód obywatelskich i innych praw epoki oświecenia. Trzeci filar składa się z art. 20–26 (prawa drugiej generacji, obejmujące prawa polityczne, socjalne i ekonomiczne ukształtowane w okresie

jednak dyskusji o konsekwencjach filozoficznego sporu o rodowód praw jednostki, a ten nie gaśnie od ponad dwustu lat. Dyskusja znajduje swój punkt wyjścia w epoce oświecenia, kiedy to angielski filozof John Locke (1632–1704) stwierdził, że ludzie posiadają naturalne, wrodzone, niezbywalne prawa, a podstawowym zadaniem państwa jest ich ochrona. Poglądy Locke’a wywarły niewątpliwy wpływ na brzmienie Amerykańskiej Deklaracji Niepodległości z 4 lipca 1776 r.<sup>9</sup> oraz prawnonaturalny łącznik w postaci dziewiątej poprawki do Konstytucji USA<sup>10</sup>. Jednak koncepcja przyrodzonych, naturalnych praw człowieka została nazwana później przez Jeremy’ego Benthama (1748–1832) „zwyczajnym nonsensem” i „nonsensem na szczudłach”, ponieważ wolność i prawo jednostki mogą zostać urzeczywistnione tylko tam, gdzie istnieje prawdziwe prawo pochodzące od władzy prawodawczej. Echa tej dyskusji przenikają do polskiego dyskursu nad statusem jednostki w polskiej konstytucji (np. Piotr Tuleja pisze o „dwojakim charakterze praw i wolności konstytucyjnych, które z jednej strony są prawami naturalnymi jednostki, z drugiej zaś prawami pozytywnymi gwarantowanymi przez państwo”<sup>11</sup>). Jeśli jednak odwołać się do katalogu praw człowieka zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, to nie odnajdzie się w nim (a na pewno nie wprost) prawa do składania petycji. Można (tylko i aż) argumentować, że znajduje ono swoje umocowanie w prawie wolności opinii i wyrażania jej (art. 20 Deklaracji), prawie człowieka do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem (art. 21 ust. 1 Deklaracji) oraz zasadzie głoszącej, że wola ludu jest podstawą władzy rządu (art. 21 ust. 3 Deklaracji). Niewątpliwie możliwość składania petycji jest dla człowieka formą artykulacji swoich poglądów i ocen w stosunku władz publicznych i wyraża wolę ukierunkowania władzy państwowej w stronę załatwienia jakiejś sprawy lub powstrzymania się od działania, ale przejście drogi od refleksji nad treścią konkretnego prawa człowieka w kierunku jego implementacji w formie określonego systemu ochrony jest zupełnie inną sprawą. Prawa człowieka są definiowane jako „określona praktyka społeczna, oparta na konkretnej koncepcji «istoty ludzkiej», wdrażana za pomocą określonych mechanizmów różnego rodzaju. Nie powinny być mylone z innymi wartościami i praktykami takimi jak sprawiedliwość społeczna, prawo

---

rewolucji przemysłowej), czwarty zaś obejmuje prawa trzeciej generacji (art. 27–28), wykcypowane w epoce postkolonialnej i oparte na założeniu solidarności społecznej i narodowej.

<sup>9</sup> „We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness”.

<sup>10</sup> „Wymienienie w konstytucji określonych praw nie oznacza zniesienia lub ograniczenia innych praw, przysługujących ludowi”. W kontekście rozważań nad prawem petycji warto przypomnieć, że pierwsza poprawka do Konstytucji USA stanowi „Żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd”.

<sup>11</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 129 i literatura tam powołana.

natury lub moralny obowiązek<sup>12</sup>. W tym ujęciu człowiek, istota samodoskonaląca się, pozostaje celem sam w sobie, ale przyznawanie lub ograniczanie (np. w celu rozstrzygnięcia konfliktujących się interesów zagrażających człowieczeństwu) praw stanowionych jest kwestią dynamiczną, zmienną w czasie i uzależnioną od identyfikacji tych potrzeb. Pytanie, czy tworząc art. 63 Konstytucji RP i omawiany przepis art. 2 ust. 1 u.p. widziano potrzebę inkluzji wszystkich bez wyjątku, upatrując w tym przesłanki jednostkowego rozwoju człowieka – czeka wciąż na odpowiedź.

Oczywiście można twierdzić, że te wyrafinowane problemy filozoficzno-prawne nie powinny rzutować na rozważania nad prawem do składania petycji, ale – w ocenie autora – to tylko pozorne wrażenie. Zgadzają się oni jednak ze stwierdzeniem, że powoływanie się na prawo, zgłoszenie „roszczenia” urzeczywistnia prawo<sup>13</sup>. Jednocześnie powoływanie się na prawo przysługujące jednostce oznacza, że mamy już do czynienia z konfliktem prawnym, a w jego naturze leży kwestionowanie statusu podmiotowego (o czym za chwilę na konkretnym przykładzie).

Korzystanie z praw jednostki w praktyce życia społecznego może przybierać trzy zasadnicze postacie<sup>14</sup>, które można opisać jako:

- 1) asertywne (stanowcze) wykonywanie – prawo jest wykonywane, aktualizując obowiązki zobowiązanego, który może uszanować prawo lub też naruszyć je, ponosząc tym samym ryzyko sankcji i przymusowego wyegzekwowania swego obowiązku);
- 2) aktywne poszanowanie – podmiot zobowiązany uwzględnia w swych działaniach lub zaniechaniach uprawnienie przysługujące uprawnionemu; czyni tak pomimo tego, że uprawniony w ogóle nie powołuje się na okoliczność, że jakiegokolwiek prawo i roszczenie mu przysługuje; podmiot uprawniony i zobowiązany nie wchodzi w spór;
- 3) obiektywne korzystanie – argument o przysługującym prawie nie zostaje w żaden sposób przywołany, a tym bardziej groźba jego przymusowego wyegzekwowania; ani uprawniony, ani zobowiązany nie przywiązują do tego żadnej uwagi.

Trzecia postać korzystania z praw jednostki jest najbardziej pożądana, ale trzeba mieć świadomość, że w warunkach konfliktu aparat biurokratyczny posiada skłonność do kwestionowania praw, m.in. w aspekcie podmiotowym, jak na ironię argumentując, że dąży do realizacji swoich obowiązków w granicach prawa i na podstawie prawa. Dobrze ukazują to poglądy polskiej doktryny oraz praktyka stosowania art. 61 Konstytucji RP, który również został umieszczony w grupie wolności i praw politycznych. Wprawdzie

<sup>12</sup> J. Donnelly, *op. cit.*, s. 17.

<sup>13</sup> J. Feinberg, *Rights, Justice and the Bounds of Liberty: Essays in Social Philosophy*, Princeton, Princeton University Press, 1980, s. 150.

<sup>14</sup> J. Donnelly, *op. cit.*, s. 8.

art. 61 ust. 1 Konstytucji RP posługuje się węższym sformułowaniem („obywatel”), to jednak nie przeszkodziło to kwestionowaniu prawa prywatnych osób prawnych na poziomie konstytucyjnym<sup>15</sup>.

## 2.2. Prawa polityczne w poglądach polskiego prawa konstytucyjnego i ich implikacje dla zakresu podmiotowego prawa petycji

W swej monografii poświęconej prawu petycji Ewa Wójcicka stawia dość stanowczą konkluzję: „Powszechnie wyrażany jest pogląd, że prawo petycji jest jednym z podstawowych praw człowieka”<sup>16</sup>. Autorka nie przytacza jednak ani jednej wypowiedzi, która przesądzałaby o powszechności tego poglądu. Jeśli wziąć pod uwagę wcześniejsze, obszerne rozważania autorki na temat prawa petycji w porządkach prawnych Europy i półkuli zachodniej<sup>17</sup> i wspomniane przez autora anglosaskie propozycje pojmowania praw człowieka jako określonej praktyki społecznej (lub też – w polskim ujęciu – „postulat moralny”), to można uznać, że prawo petycji znane już w początkach XIX w. jest dość rozpowszechnionym, trwałym uprawnieniem jednostki. Niemniej jednak, ta praktyka nie przekuła się na bezpośrednią artykulację w systemach praw człowieka, mimo że petycję traktuje się jako jeden z (niekoniecznie jednolitych pod względem funkcji)<sup>18</sup>

<sup>15</sup> „Zdając sobie sprawę z precedensowości analizowanej kwestii [tzn. odpowiedzi na pytanie, czy w świetle art. 61 Konstytucji RP osobom prawnym przysługuje prawo do informacji publicznej – przyp. aut.], czego wyrazem są zarysowane rozbieżności w piśmiennictwie naukowym oraz orzecznictwie konstytucyjnym, Sejm stoi na stanowisku, że do jej rozstrzygnięcia celowe jest ponowne podkreślenie zawężenia przez ustrojodawcę zakresu podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej do obywateli. Taki stan rzeczy upodabnia to prawo do konstytucyjnych praw dostępu do służby publicznej (art. 60) oraz czynnego prawa wyborczego i referendalnego (art. 62), które – jak wskazano wyżej – w orzecznictwie trybunalskim zastrzega się wyłącznie do osób fizycznych, przy czym pogląd ten aprobowany jest w doktrynie (...). Przyznanie prawa dostępu do informacji publicznej wyłącznie obywatelom należy uznać za świadomy zabieg ustawodawcy konstytucyjnego, nakazujący odmienne, węższe ustalanie zakresu podmiotowego tego prawa od zakresów podmiotowych tych konstytucyjnych wolności i praw politycznych, które zostały zagwarantowane «każdemu», tj. wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji), zrzeszania się (art. 58 i, w zakresie zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców, art. 59 Konstytucji/oraz prawa składania petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji). Tym samym za uzasadniony należy uznać pogląd, w myśl którego konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie obywatelom rozumianym jako osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie”. Zob. stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (BAS-WPTK-2226/14) z dnia 16 kwietnia 2015 r. złożone do akt postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie SK 36/14, s. 11, opublikowane na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [dostęp 27.09.2015].

<sup>16</sup> E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 152.

<sup>17</sup> E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 33-71.

<sup>18</sup> Np. *petition* w amerykańskim prawie stanowym to nazwa wniosku inicjującego formy demokracji bezpośredniej (*initiatives* lub *referendum* zmierzające do uchwalenia nowego prawa; pod względem funkcji i skutków prawnych ich przeprowadzenia są bliskie polskiej, obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej lub referendum ogólnokrajowemu, przy czym na gruncie amerykańskim można mówić o hybrydzie obu znanych nam instytucji demokracji bezpośredniej). Z tego powodu należy z dużą ostrożnością podchodzić do umieszczania ich na tle prawa petycji w naszym ujęciu (por. E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 52–54), ponieważ nie są one wyłącznie sformalizowaną formą artykulacji poglądów i oczekiwań skierowaną do

przejawów uczestnictwa w życiu politycznym własnego państwa. Nie wysłowiono jej w Deklaracji Praw Człowieka ONZ, ani – co bardziej istotne ze względu na rodzaj źródła prawa – w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalonym 16 grudnia 1966 r. (dalej jako: „MPPOiP”)<sup>19</sup>. Art. 19 MPPOiP chroni swobodę rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów (także o państwie i pod adresem państwa), zaś art. 21 uznaje prawo do spokojnego zgromadzania się (por. 54 i 57 art. Konstytucji RP). W art. 21 MPPOiP odwołano się do bezpośredniego lub przedstawicielskiego uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi (por. art. 4 Konstytucji RP), praw wyborczych (por. art. 62 w zw. z art. 99 Konstytucji RP), prawa dostępu do służby publicznej (por. art. 60 Konstytucji RP). Prawo petycji (*right of petition*) występujące w systemie ONZ (zob. art. 87 Karty Narodów Zjednoczonych) lub regionalnych systemach ochrony praw człowieka<sup>20</sup> nie jest poręczeniem możliwości zwracania się do władz krajowych państw-sygnatariuszy, lecz środkiem ochrony praw jednostki w przypadku naruszania jej praw przez państwo (zob. art. 7 Protokołu Dodatkowego do MPPOiP, uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku<sup>21</sup>). W niniejszym opracowaniu również nie dostrzegłem stanowczego zakwalifikowania prawa petycji jako prawa człowieka. Pewnym wyjątkiem są wcześniejsze uwagi Ryszarda Balickiego zawarte w I. rozdziale dotyczące petycji w XVII-wiecznej Anglii. (zob. R. Balicki, Geneza prawa petycji). Pozostali autorzy analizujący polskie prawo petycji stronią od głębszych rozważań na ten temat (S. Grabowska i P. Kapusta, Pojęcie i charakter prawa petycji).

Poczynione uwagi i spostrzeżenia nie miałyby znaczenia, gdyby nie fakt, że w polskiej konstytucji dokonano wyraźnego rozróżnienia na prawa człowieka i prawa obywatela. Jeśli dodać do tego koncepcję publicznych praw podmiotowych i mniej lub bardziej fortunne przeprowadzenie podziału na „wolności” i „prawa”, przy założeniu ontologicznej niższości „praw” w stosunku do wolności<sup>22</sup>, to nie powinny budzić zaskoczenia poglądy uzasadniające zwiększoną swobodę ustawodawcy przy kształtowaniu „praw pozytywnych”<sup>23</sup>, a wręcz supozycje o możliwości podmiotowego ograniczenia niektórych

---

władz publicznych. Wywołują dalej idące skutki prawne, chociażby przez wszczęcie procesu ustawodawczego.

<sup>19</sup> Pakt wszedł w życie 23 marca 1976 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała Pakt 18 marca 1977 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat C. Dantas, *Right of Petition by Individuals within Global Human Rights Protection System*, „SUR International Journal On Human Rights”, nr 17, v. 9, Dec. 2012, s. 187–203.

<sup>21</sup> Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80. Polska ratyfikowała Protokół w 1991 r.

<sup>22</sup> M. Piechowiak, *Slużebność państwa wobec człowieka i jego praw jako naczelną ideę Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Osiągnięcie czy zadanie?*, „Przegląd Sejmowy”, 2007, nr 4(81), s. 69 z powołaniem na: „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, 1997, nr XXXIX, s. 33.

<sup>23</sup> Szczegółowy podział na prawa pozytywne („prawa świadczące”) i negatywne (wolności skorelowane z obowiązkiem zaniechania ingerencji państwa w działania jednostki) jest zresztą oceniany krytycznie już na poziomie wykładu akademickiego, np. L. Garlicki, stwierdza, że „rozróżnienie to bywa mylące

praw politycznych<sup>24</sup>. W literaturze pojawia się pogląd, że nie-obywatelom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej można odmówić pewnych konstytucyjnych uprawnień o charakterze politycznym bez jednoczesnego naruszania ich godności. Poglądy te uzasadnia się dwojako: 1) prawa polityczne nie mogą istnieć poza konkretną wspólnotą polityczną, 2) prawa obywatelskie nie mogą poprzedzać istnienia państwa<sup>25</sup>.

Przy ocenie charakteru podmiotowego petycji konieczne jest spojrzenie nie tyle na gramatyczny opis podmiotu uprawnionego, lecz funkcję uprawnienia. Wydaje się, że słuszny kierunek obiera E. Wójcicka w momencie, w którym odnosi się do funkcji i relacji prawa petycji z innymi prawami jednostki<sup>26</sup>. Jeśli więc spojrzeć na petycję jako pozasądowy środek ochrony wzywający do ochrony praw podstawowych (prawa do życia, integralności fizycznej i psychicznej) lub socjalnych, ekonomicznych, kulturalnych, to prawo petycji wykazuje instrumentalny, wręcz genetyczny związek z pozostałymi prawami jednostki. Wnoszący petycję wyraża swoją wolę w przestrzeni publicznej, przed instytucjami politycznymi państwa, ale czyni tak, ponieważ państwo ma możliwość (a przynajmniej wnoszący petycję tak uważa) oddziaływania na sferę uprawnień wnoszącego petycję (art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.) lub osób, z którymi wnoszący pozostaje w autonomicznej relacji (art. 2 ust. 2 pkt 3 u.p.). Istotą petycji jest sprowadzenie uwagi publicznoprawnego adresata na określoną sferę życia społecznego, czasami wyczerpującą się granicami sfery prywatnej jednej tylko osoby. Wtórność petycji wobec innych praw właściwych osobom fizycznym, a niekiedy również i prawnym nie powinna prowadzić do sytuacji, w której uznaje się np. wolność działalności gospodarczej, sumienia i wyznania podmiotów zbiorowych (zob. art. 20, 25 Konstytucji RP), a z drugiej strony – odmawia im sygnalizowania władzom publicznym potrzeb, zagrożeń związanych z tą działalnością. Uznanie prawa do składania petycji za prawo człowieka o charakterze zarówno indywidualnym i grupowym (co podkreślono niewątpliwie na poziomie ustawowym) redukuje częste oskarżenie zachodniej koncepcji praw człowieka o nadmierny indywidualizm tych praw, ożywia dyskusję nad prawami kolektywnymi<sup>27</sup> i nasycza go pewnym duchem współpracy w kierunku dobra wspólnego (por. art. 1 i 82 Konstytucji

---

i w Konstytucji z 1997 roku nie występuje konsekwentnie”, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 87.

<sup>24</sup> Szczegółowo omówiono to na przykładzie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 274–285.

<sup>25</sup> Poglądy doktryny przytacza L. Bosek, *Ibidem*, s. 206. Autor następująco ustosunkował się do tych poglądów: „W moim przekonaniu można byłoby jedynie uznać, że godność człowieka rzeczywiście nie dozna uszczerbku, jeżeli ustawodawca konstytucyjny zdecydowałby się na całkowitą derogację prawa podmiotowego obywateli do składania petycji albo prawa do udziału w referendum ogólnokrajowym, a nawet postanowił wprowadzić konstytucyjne zakazy takich działań”.

<sup>26</sup> E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 175 i n.

<sup>27</sup> Por. J. Donnelly, *op. cit.*, s. 48.



RP), chociaż nie należy stawiać od razu znaku równości między interesami grupowymi a dobrem wspólnym lub interesem publicznym.

Mając na uwadze powyższe, autor opowiada się za kwalifikowaniem prawa petycji do kategorii politycznych praw człowieka, umożliwiających udział w życiu publicznym, a także wykazujących ścisły związek z prawami podstawowymi jednostki o wymiarze indywidualnym i grupowym, a przez to przysługujących zarówno osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym prawa prywatnego, nieposiadającym osobowości prawnej. Dyrektywa preferencji zawarta w art. 5 Konstytucji RP w zestawieniu z treścią art. 63 Konstytucji RP nie zakazuje odczytywania „każdego” w kierunku interpretacji zrównującej status osoby fizycznej z sytuacją osób prawnych, jeśli w ostatecznym rozrachunku przyczynia się do lepszej ochrony praw jednostki (por. punkt 4 *in fine*).

### 3. Osoba fizyczna jako podmiot wnoszący petycję

Zważywszy na różnicowanie elementu podmiotowego przy innych konstytucyjnych uprawnieniach politycznych („obywatel”, „obywatel polski”), autor uważa, że użycie pojęcia „każdy” w art. 63 Konstytucji RP nie jest kwestią przypadku, lecz intencji ustrojodawcy traktującego uprawnionych możliwie szeroko. Pojęcie osoby fizycznej z art. 2 ust. 1 u.p. interpretowane przez pryzmat art. 63 w zw. z art. 30, 32 i 33 Konstytucji RP oznacza każdą osobę fizyczną niezależnie od posiadanego przez nią obywatelstwa (w tym obywatelstwa polskiego), wieku, narodowości, płci, rasy, wyznania, światopoglądu, a także ewentualnego pozbawienia wolności lub orzeczenia środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych.

Ze względu na silne związki prawa petycji z np. prawem do pokojowego zrzeszania się<sup>28</sup>, za w pełni dopuszczalne uważa się objęcie art. 63 Konstytucji RP i art. 2 ust. 1 u.p. dziecka (osoby, która nie ukończyła 18. roku życia). Przemawia za tym m.in. treść art. 13 i 15 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.<sup>29</sup> (przepisy Konwencji są „kalką” postanowień Deklaracji Praw Człowieka i MPPOiP). W 1989 r. Komitet Praw Człowieka podkreślił, że dzieci powinny korzystać z praw obywatelskich. Komitet wskazał, że prawa wyszczególnione

<sup>28</sup> Zob. art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 t.j. ze zm.

<sup>29</sup> „Dziecko będzie miało prawo do swobodnej wypowiedzi; prawo to ma zawierać swobodę poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei wszelkiego rodzaju, bez względu na granice, w formie ustnej, pisemnej bądź za pomocą druku, w formie artystycznej lub z wykorzystaniem każdego innego środka przekazu według wyboru dziecka”. Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

w art. 24 MPPOiP<sup>30</sup> „nie są jedynymi, które Pakt uznaje w stosunku dzieci, a te jako jednostki uprawnione powinny odnosić korzyści ze wszystkich praw obywatelskich wyrażonych w Pakcie”<sup>31</sup>. Komentatorzy Konwencji o prawach dziecka przypominają jednak, że „w aktualnej rzeczywistości, nadal nie rozpoznaje się dzieci w świetle ich ewoluującej dojrzałości, a w praktyce nie uznaje się je za zdolne i kompetentne do wykonywania [praw obywatelskich – przyp. aut.]. Wyrażne włączenie praw obywatelskich do Konwencji jest niezaprzeczalnym oświadczeniem o uprawnieniu, zdolności dzieci do cieszenia się fundamentalnymi swobodami”<sup>32</sup>. W ocenie ONZ nie można uznać za wystarczającą sytuacji, w której państwa-sygnatariusze Konwencji o prawach dziecka ograniczają się do włączenia praw wymienionych w Konwencji do swych krajowych konstytucji w charakterze praw podstawowych. „Konstytucja i (lub) pozostałe akty prawne powinny dokładniej określać, jak te prawa dokładnie stosować w odniesieniu do dzieci, jakie mechanizmy zostały ustanowione celem, aby chronić je w efektywny sposób oraz jakie środki są przewidziane w przypadku ich naruszenia”<sup>33</sup>. Prawo petycji wykonywane przez dzieci, niezależnie od manifestowania własnych potrzeb, może służyć ich integrowaniu z życiem publicznym i sprzyjać edukacji obywatelskiej. Jednakże wykonywanie prawa petycji w sposób manifestujący lekceważenie dla porządku publicznego, naruszający prawa osób trzecich (np. znieważając, zniesławiając lub w inny sposób naruszając dobra osobiste) lub dobro samego dziecka może pociągać za sobą odpowiedzialność prawną lub inne skutki o charakterze wychowawczym lub poprawcze<sup>34</sup>. Na marginesie warto odnotować stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w pkt III 5.2. uzasadnienia

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 1 MPPOiP „Każde dziecko, bez żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową lub urodzenie, ma prawo do środków ochrony, jakich wymaga status małoletniego, ze strony rodziny, społeczeństwa i Państwa”. „Każde dziecko powinno być zarejestrowane niezwłocznie po urodzeniu i posiadać nazwisko” (art. 24 ust. 2). „Każde dziecko ma prawo do nabycia obywatelstwa” (art. 24 ust. 3).

<sup>31</sup> R. Hodking, P. Newell, *Implemenation Handbook for The Convention on the Rights of The Child*, Geneva 2007, s. z powołaniem na: Human Rights Committee, General Comment No. 17, 1989, HRI/GEN/1/Rev.8, para. 2, s. 183.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s 183 z powołaniem na: M. Santos Pais, *The Convention on the Rights of the Child*, [w:] *Manual on Human Rights Reporting under six major international human rights instruments*, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva; United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), United Nations Staff College Project, Turin, United Nations, Geneva, 1997, s. 434–435. Por. również następującą wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w pkt III.5.2. uzasadnienia wyroku z dnia 11 października 2011 r. (K 16/10): „Pojęcie «praw dziecka» w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie (por. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK ZU Nr 4/A, poz. 32). Rodzice winni mieć zatem prawo do reprezentowania dziecka względem osób trzecich, by móc efektywnie sprawować nad nim pieczę. Przysługuje im w tym względzie prawo podmiotowe o charakterze przyrodzonym i naturalnym, nie pochodzące z nadania państwowego, choć wykonywane pod kontrolą państwową i społeczną”.

<sup>33</sup> M. Santos Pais, *op. cit.*, s. 434.

<sup>34</sup> Zob. art. 4 § 1–3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. z 2014 r. poz. 382 t.j.

wyroku z dnia 11 października 2011 r. (K 16/10): „Pojęcie «praw dziecka» w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie (por. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK ZU Nr 4/A, poz. 32). Rodzice winni mieć zatem prawo do reprezentowania dziecka względem osób trzecich, by móc efektywnie sprawować nad nim pieczę. Przysługuje im w tym względzie prawo podmiotowe o charakterze przyrodzonym i naturalnym, nie pochodzące z nadania państwowego, choć wykonywane pod kontrolą państwową i społeczną”<sup>35</sup>. Ta instrukcyjna wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie przekłada się jednak (wbrew postulatowi płynącemu ze strony ONZ), na szczegółowe reguły rozstrzygania konfliktów między aspiracjami dziecka do wykonywania swych praw a przywołanym przez Trybunał prawem rodziców do sprawowania pieczy. Ustawodawca nie określił, czy uznaje małoletnie dzieci zdolne do samodzielnego wykonywania prawa petycji (por. art. 15 u.p. w związku z art. 30 § 1 k.p.a. i art. 11–22 k.c.), czy też jego milczenie oznacza paternalistyczne podejście do zagadnienia i pozostawienie zgody na wykonanie prawa petycji (a także złożenie oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 2 i 3 u.p.) w gestii przedstawiciela ustawowego. Analogiczne spostrzeżenia towarzyszą wykonywaniu prawa petycji przez osoby ubezwłasnowolnione częściowo.

Jeśli więc uznać zagadnienie prawidłowej reprezentacji osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych jako „nieuregulowane”<sup>36</sup>, a w konsekwencji przejść na grunt art. 30 § 1 k.p.a.<sup>37</sup>, to należy pamiętać, że brak pełnej zdolności do czynności prawnych nie pociąga na zasadzie automatyzmu, wymogu reprezentacji przez ustawowego przedstawiciela. W doktrynie i orzecznictwie słusznie wskazuje się, że odwołanie się do reguł reprezentacji właściwych dla osób posiadających częściową zdolność do czynności prawnych przebiega wedle kryterium zdolności rozeznania konsekwencji własnego czynu<sup>38</sup>. W rozpatrywanej sprawie należałoby zaliczyć do tego zgodę na ujawnienie tożsamości (ograniczenie prywatności i ryzyko jej dalszego naruszenia), faktyczne konsekwencje publicznego rozpatrzenia petycji (skupienie uwagi opinii publicznej), oczekiwany sposób załatwienia petycji. Jeśli adresat petycji powźmie wiedzę o ograniczonej

<sup>35</sup> Zob. pkt III 5.2. uzasadnienia.

<sup>36</sup> Co nie jest wcale takie oczywiste: prawo petycji i prawo do informacji publicznej w polskim porządku prawnym uznaje się za odformalizowane ze względu na odmienny skutek; rozpatrzenie petycji nie przynosi – co do zasady – zmiany w sytuacji prawnej lub faktycznej wnoszącego. Dopiero sposób załatwienia petycji może przynieść jakąś zmianę, lecz nie może on być przedmiotem skargi (zob. art. 13 ust. 2 u.p.), w związku z czym nie powstaje problem legitymacji czynnej w postępowaniu sądowym.

<sup>37</sup> „Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”.

<sup>38</sup> Zob. A. Wróbel, *Teza nr 4 w komentarzu do art. 30 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a.* opubl. w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega, Warszawa 2015.

zdolności do czynności prawnych, a charakter przedsięwziętych czynności i osobiste działanie wnoszącego petycję wskazują, że nie zdaje ona sobie w pełni sprawy z celu i skutków tego postępowania, to należy odwołać się do przepisu art. 30 § 2 k.p.a.<sup>39</sup>

#### **4. Osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi lub grupy tych podmiotów**

Ustawa nie pozostawia wątpliwości, że prawo petycji przysługuje również podmiotom zbiorowym. Pomijając wcześniejsze argumenty o charakterze konstytucyjnym, ze względów czysto prakseologicznych jest to rozwiązanie zasługujące na aprobatę. Osoby prawne (zwłaszcza fundacje i stowarzyszenia) często tworzy się w celu prowadzenia działalności na styku interesu publicznego i własnego. Osoby prawne kanalizują podobne lub identyczne oczekiwania wielu osób fizycznych, ograniczając tym samym napływ podobnych lub identycznych petycji ze strony osób fizycznych.

Jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi to tzw. ułomne osoby prawne, do których zalicza się m.in. spółkę jawną, spółkę partnerską, spółkę komandytową, spółkę komandytowo-akcyjną, spółkę akcyjną w organizacji, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, wspólnotę mieszkaniową, uproszczoną formę stowarzyszenia (tzw. stowarzyszenie zwykłe), europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych<sup>40</sup>.

W piśmiennictwie stwierdza się, że podmiotem wnoszącym petycję mogą być podmioty prawa prywatnego<sup>41</sup>, co eliminowałoby z katalogu podmiotów wnoszących petycję osoby prawne prawa publicznego. Idąc w tym kierunku, należałoby odmówić prawa petycji osobom prawnym działającym w typowych dla prawa handlowego formach spółek kapitałowych, aczkolwiek kontrolowanych w całości lub w znacznej części przez władze publiczne<sup>42</sup>. Wydaje się, że argumentem przemawiającym za tym poglądem – przynajmniej na płaszczyźnie konstytucyjnej – jest groźba zatarcia granicy między jednostką (lub grupami jednostek) a państwem. Inaczej rzecz ujmując: sprowadza się mechanizmy wykoncypowane z myślą o relacji jednostka–państwo do roli procedur obsługi konfliktów w obrębie szeroko rozumianych struktur państwowych. Nie obala to

<sup>39</sup> „Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli”.

<sup>40</sup> Zob. art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2 punkt 10 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, Dz. U. z 2005 r. Nr 62, poz. 551 ze zm.

<sup>41</sup> Tak też E. Wójcicka, *op. cit.*, punkt 2 i 5, s. 163.

<sup>42</sup> W przeszłości odmawiano ochrony konstytucyjnoprawnej np. spółkom akcyjnym o dominującej pozycji Skarbu Państwa. Szerzej na ten temat piszę w: M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP* [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 232–281.

jednak wszystkich argumentów na rzecz prawa petycji osób prawnych, ponieważ w ten sposób nie dostrzega się pewnej tendencji: uznanie lub przyznanie praw konstytucyjnych osobom prawnym (tudzież jednostkom organizacyjnym) była konsekwencją przekonania prawodawcy lub sądu konstytucyjnego, że treść uprawnienia nie koliduje z koncepcją osoby prawnej (np. trudno sobie wyobrazić „prawo” osoby prawnej do zawarcia związku małżeńskiego lub wychowywania dzieci), a przede wszystkim przyczynia się do zwiększania ochrony osób fizycznych tworzących „personalny substrat” osoby prawnej.

Nie wolno tracić z pola widzenia elementarnego doświadczenia życiowego, które uczy, iż prawo petycji może być wykonywane w warunkach konfliktu<sup>43</sup>, sporu lub co najmniej spornych wizji obywatela i urzędnika realizującego władztwo publiczne. Na przykład, na gruncie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (a także art. 10 EKPCz) uznano osoby prawne za podmiot legitymowany do wykonywania prawa do informacji (media lub społecznych *watchdogów*), umożliwiając im tym samym wsparcie lub ochronę tożsamości osoby działającej w pojedynkę wszędzie tam, gdzie działanie na własną rękę, np. zniweczyłoby efekty śledztwa dziennikarskiego lub zostałyby poddane stygmatyzacji przez osoby dążące do ukrycia inkryminowanych działań. W praktyce prawo petycji – podobnie jak prawo do informacji publicznej – może wywoływać napięcie między suwerenem a funkcjonariuszami państwa, którzy z obawy przed odpowiedzialnością lub z innych pozamerytorycznych względów mogą zdecydować się na obstrukcję praw jednostki. Zakres podmiotowy art. 61 jest (z językowego punktu widzenia) ewidentnie węższy od art. 63, a mimo to, przy takich restrykcjach, odnotowuje się wyraźną aprobatę Trybunału Konstytucyjnego dla ochrony prawa do informacji (publicznej) wykonywanego przez osoby prawne i jednostki organizacyjne prawa prywatnego<sup>44</sup>. Osoby prawne mogą posiać lepsze środki artykulacji i rozpowszechniania swoich poglądów i argumentów, niż człowiek działający w pojedynkę. Prestiż, autorytet lub określona specjalizacja osób prawnych (w szczególności różnego rodzaju organizacji strażniczych) utrudnia dezawuowanie ich petycji ze względów politycznych, ideologicznych, co wydaje się łatwiejsze w stosunku do jednostki. Wreszcie, integracja społeczna obywateli wokół określonej idei łączy się często z formalizacją ich więzi przez fundacje, stowarzyszenia, kościoły i związki wyznaniowe. Interesy współdzielone przez ich członków, a następnie manifestowane w formie petycji osoby prawnej ulegałyby sztucznej atomizacji na płaszczyźnie konstytucyjnej, gdyby przyjąć – w gruncie rzeczy oderwane od realiów życia

<sup>43</sup> I tę atmosferę konfliktu dostrzegano m.in. uzasadniając senacki projekt przepisów umożliwiających łączne rozpatrywanie petycji (art. 11 u.p.) lub jej pozostawienie jej bez rozpatrzenia (art. 12 u.p.), zob. uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 2135 (Sejm VII kadencji), s. 6.

<sup>44</sup> Zob. postanowienia TK z dnia 13 września 2000 r. (SK 4/00) oraz z dnia 9 października 2013 r. (Ts 98/13). Na temat podobnych dylematów na gruncie EKPCz zob. Wyrok z dnia 22 kwietnia 2014 r., *Animal Defenders International v. United Kingdom* (skarga nr 48876/08).

społecznego – założenie, iż „każdy” wymieniony w art. 63 Konstytucji PR nie obejmuje swym zakresem osób prawnych. Z powyższych względów odpowiedź na pytanie redaktorów brzmi następująco: na poziomie ustawowym należy mówić o podmiotowej konkretyzacji (uprawnionych i „adresatów” petycji), mieszczącej się w szerokich granicach normy konstytucyjnej, a nie o tworzeniu pozakonstytucyjnej (nie mylić ze „sprzeczną”) wartości dodanej.

## 5. Ustawowe *nihil novi*. Adresat petycji

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p. petycję wnosi się do „organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Przepis, wyjąwszy niemające z punktu widzenia egzegezy tekstu prawnego zmiany w funktorach, jest wiernym powtórzeniem zdania pierwszego art. 63 Konstytucji RP. Nie można powiedzieć, że doszło do jakiegokolwiek konkretyzacji w tym zakresie. Brakuje punktu zaczepienia do dyskusji o ewentualnym ustawowym rozszerzeniu adresatów petycji. Ustawodawca nie dokonał żadnego uszczegółowienia, chociażby w formie przykładowego katalogu podmiotów zobowiązanych do rozpatrzenia petycji, w związku z czym należy przyjąć, że petycja może być skierowana do:

- a) każdego organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej mieszczącego się w klasycznym trójpodziale władzy (Sejm i Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów i administracja rządowa, Sądy i Trybunały), jak i nienależących do niego organów kontroli i ochrony prawa, Narodowego Banku Polskiego, Rady Polityki Pieniężnej; jego konstytucjonalizacja nie ma znaczenia, zaś warunkiem *sine qua non* jest nadanie mu w przepisach prawa statusu organu (kryterium formalne) i przyznane mu na mocy prawa władztwo publiczne (kryterium materialne);
- b) organizacji lub instytucji społecznej, niezależnie od tego, czy zostały one utworzone przez podmioty prywatne czy też publiczne, jednak tylko w takim zakresie, w jakim petycja dotyczy zadań zleconych z zakresu administracji publicznej; koniecznym warunkiem uznania za adresata w tej grupie jest stwierdzenie, że organizacja<sup>45</sup> (instytucja) z mocy prawa lub wskutek czynności prawnej ma obowiązek realizować zadania z zakresu administracji publicznej, a petycja zachowuje merytoryczny związek z realizowanym zadaniem; wygaszenie zdarzenia stanowiącego podstawę transferu zadań powoduje wygaśnięcie obowiązku

<sup>45</sup> Pojęcie organizacji społecznej oraz instytucji społecznej stanowi zapożyczenie z dotychczasowej regulacji kodeksowej, która zachowała to pojęcie w art. 222 § 1 i 2 k.p.a. w zakresie skarg i wniosków. Kodeks postępowania administracyjnego definiuje organizacje społeczne jako „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”, (art. 5 § 1 pkt 5 k.p.a.).

rozpatrzenia petycji, a nawet jej przyjęcia; ze względu na ochronę wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP) musi istnieć wyraźna podstawa do obligatoryjnego lub dobrowolnego włączenia podmiotów „niepublicznych”, prywatnych do grona podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Jeżeli określone działanie ma wiele cech zadania właściwego administracji publicznej, jednakże jest rezultatem wykonywania wolności jednostki lub dobrowolnych zrzeczeń, to nie można utożsamiać takiej działalności z efektem „zlecenia” zadania publicznego<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 418–419.

