

Artur Preisner

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Paweł Kuczma

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

Zakres przedmiotowy prawa petycji i jego ograniczenia

1. Uwagi wprowadzające

Prawo petycji należy do najstarszych praw jednostki, występując zarówno w państwach demokratycznych czy totalitarnych, w krajach, które przestrzegają praw człowieka, jak i w takich, które prawa te nagminnie łamią. Mimo długich tradycji historycznych oraz powszechności obowiązywania tego prawa określenie jego zakresu przedmiotowego nie należy do zadań łatwych. Zwykle akcentuje się polityczny aspekt tej instytucji. Nie do końca jednak wiadomo, w jakich wypadkach petycja powinna mieć zastosowanie, czy stanowi instrument konkurencyjny wobec innych instytucji prawnych, z których może skorzystać jednostka, czy prawo petycji podlega ograniczeniom i w jakich sytuacjach może to nastąpić. W ustaleniu zakresu przedmiotowego nie pomaga to, że petycja bywa czasami kwalifikowana jako środek, który stanowi nazwę wielu innych narzędzi prawnych służących zwracaniu się z krytyką, negatywną oceną pewnych zjawisk czy propozycjami zmian prawnych do organów państwowych. W związku z tym funkcje petycji i ich zakres różnią się w zależności od ich występowania w konkretnym systemie prawnym, a różnice te uwarunkowane są odmiennym stanem świadomości prawnej społeczeństw, poziomem rozwoju kultury prawnej, aktywności jednostek przez obecność różnych postaci instytucji społeczeństwa obywatelskiego i tradycje w zakresie obowiązywania i rozumienia prawa petycji w danym państwie. Zakres przedmiotowy prawa petycji na poziomie krajowym różni się ponadto od zakresu prezentowanego przez prawo międzynarodowe i europejskie.

2. Przedmiot petycji w ujęciu historycznym i porównawczym

Od początku istnienia instytucji petycji miała ona wymiar polityczny, który znajdował odzwierciedlenie w przedmiocie tych wystąpień¹. Mianowicie petycja pełniła rolę

¹ Określenie jednak przedmiotu petycji budziło niemałe kontrowersje – zob. np. polemikę prowadzoną na łamach „Northwestern University Law Review” pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku

takiego środka, za pomocą którego jednostka (lub grupa osób) mogła występować do organów władzy z pewnym postulatem, najczęściej w imieniu pewnej zbiorowości lub w interesie ogółu. „W czasach republiki i pryncypatu delegaci zgromadzeń prowincjonalnych uchwalali petycje do cesarza dotyczące zarządu prowincji, jak również zażalenia przeciwko namiestnikom, które następnie były przekazywane senatowi lub cesarzowi [...] Podczas panowania dynastii Ming (1368–1644) chińscy obywatele mogli przedstawiać pisemne prośby imperialnym cenzorom, odnoszące się do urzędowych występów lub błędnych decyzji prawnych lokalnych sędziów pokoju”². W Wielkiej Brytanii pierwsza oficjalnie odnotowana petycja skierowana była do króla Ethelreda II Bezradnego, której przedmiotem były żale arystokratów do monarchy i wezwanie go do powrotu do kraju po ucieczce do Francji z powodu najazdu Duńczyków. Z kolei pod koniec XVIII w. petycje stały się w Anglii sposobem wyrażania swoich opinii przez osoby, które były pozbawione praw wyborczych³. W Powszechnym Prawie Pruskim z 1794 r. znalazł się natomiast przepis przyznający każdemu swobodę zgłoszenia wątpliwości, zarzutów i zastrzeżeń wobec ustaw i innych zarządzeń w państwie⁴.

Polskie rozwiązania konstytucyjne nie zawierały określenia przedmiotu petycji. Z uwagi jednak na wskazanie adresata, którym były wszystkie ciała reprezentacyjne i władze publiczne, państwowe i samorządowe (Konstytucja marcowa z 1921 r.) czy wszystkie organy państwa (Konstytucja PRL z 1952 r.) można stwierdzić, że petycje miały mieć charakter polityczny i dotyczyć spraw związanych ze sprawowaniem władzy lub należących do właściwości poszczególnych organów państwowych i samorządowych. Stanowiło to zatem ogólne nawiązanie do klasycznej koncepcji instytucji petycji.

Pewna zmiana w określeniu przedmiotu petycji zarysowała się wskutek nowelizacji konstytucji w 1976 r. We wprowadzonym wówczas art. 86 ust. 1 wskazano, że obywatele „uczestniczą w sprawowaniu kontroli społecznej, w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju oraz zgłaszają wnioski”. Petycje, choć nie

(wraz z przytaczaną tam literaturą): J.E. Pfander, *Sovereign Immunity and the Right to Petition: Toward a First Amendment Right to Pursue Judicial Claims Against the Government*, „Northwestern University Law Review” 1997, vol. 91, nr 3, s. 899 i n.; G. Lawson, G. Seidman, *Downsizing the Right to Petition*, „Northwestern University Law Review” 1999, vol. 93, nr 3, s. 739 i n.; J.E. Pfander, *Restoring the Right to Petition*, „Northwestern University Law Review” 1999, vol. 94, nr 1, s. 219 i n.

² E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 25.

³ E. Wójcicka, *Prawo petycji do Parlamentu Wielkiej Brytanii. Geneza i rozwój*, „Studia Erasmiensia Wratislaviensia” 2010, nr 4, s. 196 i 203. Szerzej nt. genezy instytucji zob. np. G.A. Mark, *The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition*, „Fordham Law Review” 1998, vol. 66, s. 2153 i n.,szcz. 2161 i n.; C.A. Desan, *The Constitutional Commitment to Legislative Adjudication in the Early American Tradition*, „Harvard Law Review” 1998, vol. 111, s. 1381 i n., 1463 i n.; E.G. Brown, *The Right to Petition: Political or Legal Freedom?*, „UCLA Law Review” 1961, vol. 8, s. 729 i n.; J.V. Capua, *The Early History of Martial Law in England from the Fourteenth Century to the Petition of Right*, „Cambridge Law Journal” 1977, vol. 36, nr 1, s. 152 i n.

⁴ E. Wójcicka, *Petycja w prawie...*, *op. cit.*, s. 27.

były utożsamiane przez wszystkich z wnioskami⁵, mogły dotyczyć spraw objętych tą regulacją. Petycje stały się w jakimś sensie narzędziem umożliwiającym kształtowanie decyzji państwowych, służyć miały przepływowi informacji między władzą a obywatelami i wspomagać proces kontroli władzy przez „masy pracujące”. Mimo to w dalszym ciągu przedmiot petycji był zakreślony bardzo ogólnie i w zasadzie dotyczyć one mogły wszelkich spraw związanych z funkcjonowaniem państwa.

Z perspektywy historycznej zatem przedmiotem petycji mogły być m.in. skargi na urzędników państwowych, włącznie z przedstawicielami władzy sądowniczej, a także krytyka obowiązujących w państwie przepisów prawa, wydawanych decyzji i zachowań przedstawicieli władzy.

Współcześnie określenie przedmiotu petycji w normach konstytucji nie jest powszechne. Przedmiot petycji normuje jedynie połowa wyrażających to prawo ustaw zasadniczych i to w sposób ogólny, odsyłając w zakresie szczegółów do ustaw rozwijających postanowienia konstytucyjne. Obowiązujące konstytucje wskazują w związku z tym, że przedmiotem petycji może być obrona praw (np. Brazylia, Wenezuela), podjęcie czynności o charakterze ustawodawczym (Włochy, Tonga), żądanie naprawy wyrządzonej przez państwo szkody, usunięcie z zajmowanego stanowiska funkcjonariusza publicznego (Japonia), a także działania w celu ochrony: dziedzictwa publicznego, kulturowego, historycznego lub interesów grup społecznych albo środowiska (Burkina Faso)⁶.

Opierając się na brzmieniu aktów podkonstytucyjnych, zauważyć trzeba, że współczesne petycje mogą dotyczyć prośb i propozycji rozwiązania problemów ochrony i stosowania praw człowieka i wolności, zreformowania instytucji władzy publicznej oraz innych ważnych problemów dla społeczeństwa, samorządu czy państwa, które wymagają zmian w prawie (Litwa)⁷ lub prośb w celu „zaniechania naruszenia prawa osób lub interesu osób, o ile uzyskanie takiego skutku nie znajduje się w kompetencjach innych organów, przede wszystkim sądowniczych”⁸. Ponadto przedmiotem petycji może być po prostu prośba skierowana do monarchy, rządu lub parlamentu w sprawie wymagającej podjęcia określonej aktywności⁹.

Niektóre ze współczesnych konstytucji, dookreślając przedmiot petycji, wskazują w czyim interesie petycje mogą być składane. Występują tu dwie tendencje. Część

⁵ Antoni Rost wskazywał, że utożsamianie petycji z wnioskami nie jest słuszne, gdyż petycja stanowi jedynie przedstawienie prośby, nie narzuca natomiast organowi, w przeciwieństwie do wniosku, obowiązku określonego sposobu postępowania z nią. A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, UAM Prawo Nr 149, Poznań 1993, s. 88.

⁶ *Ibidem*, s. 37.

⁷ H. Zięba-Załużka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2, s. 14.

⁸ S. Woronowicz, *Węgry*, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, wrzesień OT-548, Warszawa 2008, s. 60.

⁹ H. Zięba-Załużka, *op. cit.*, s. 16.

konstytucji stanowi, że wystąpienia te mogą być składane w interesie własnym (czasami określanym zamiennie interesem jednostkowym lub indywidualnym) lub interesie publicznym (zwanym też interesem zbiorowym, powszechnym, ogólnym). Na tym tle wyróżnia się polski ustrojodawca, dopuszczając składanie petycji w interesie innej osoby za jej zgodą¹⁰.

W prawie międzynarodowym przez petycję rozumie się „odwołanie skierowane przez osobę fizyczną, grupę osób lub organizację do organu międzynarodowego, który powołany jest do kontroli zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez państwa, a dotyczące sposobu wykonania tych zobowiązań”¹¹. Przedmiotem petycji jest zatem stawiany państwu zarzut niewykonania czy też niewłaściwego wykonania zobowiązania międzynarodowego z zakresu praw człowieka. Petycja zawiera w związku z tym krytyczną ocenę działań konkretnego państwa¹².

3. Funkcje petycji

Z uwagi na dość ogólne określenie przedmiotu petycji na gruncie polskiej Konstytucji, o czym szerzej w dalszych rozważaniach, oraz z uwagi na niejednolite rozumienie jej przedmiotu w aspekcie historycznym i porównawczym, konieczne do rozstrzygnięcia wątpliwości w tym zakresie jest dokonanie analizy prawa petycji w kontekście funkcji, jakie instytucja ta współcześnie pełni.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że prawo petycji pełni w państwie ważną funkcję gwarancyjną. Istotą tej funkcji jest bowiem możliwość wystąpienia przez jednostkę z petycją we wszystkich tych sytuacjach, w których normy prawne nie tworzą pośrednio lub bezpośrednio odpowiednich procedur do dochodzenia swoich uprawnień. Jak wskazuje Kazimierz Działocha, prawo petycji ma znaczenie gwarancyjne wobec wszystkich wolności i praw jednostki. „W szczególności gdy zawiodą inne środki prawne ochrony praw, to zawsze pozostaje droga petycji”¹³. „Zatem ze skorzystaniem z prawa petycji nie będziemy mieć do czynienia w szczególności w sytuacji: 1) wystąpienia w ramach tzw. inicjatywy ludowej, 2) wystąpienia ze wstępnym projektem uchwały o zarządzeniu referendum, 3) wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich (i Rzecznika Praw Dziecka), 4) skargą konstytucyjną. Te wszystkie środki rozpatruje się bowiem w specjalnych postępowaniach. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego prawo

¹⁰ E. Wójcicka, *Petycja w prawie...*, *op. cit.*, s. 16.

¹¹ A. Michalska, *Petycje jako środek międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 5, s. 50.

¹² B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 8.

¹³ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] J. Tracz-Drał (red.), *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i ekspertyzy OE-85, Warszawa 2008, s. 2.

petycji, nie obejmuje również możliwości inicjowania postępowania sądowego, a co za tym idzie – także i postępowania egzekucyjnego. Tym samym korzystanie przez strony i uczestników z wszelkich środków prawnych w ramach odpowiednich procedur, jak np. apelacje, kasacje, zażalenia, skargi na czynności komornika, nie stanowi realizacji tego prawa¹⁴. Prawa petycji nie stanowi również możliwość zwracania się z prośbami o interwencję do posłów i senatorów na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁵.

Prawo petycji stanowi niejako uzupełnienie tych wszystkich instytucji służących ochronie praw człowieka, z których jednostka może korzystać. Petycja nie może zastępować innych środków prawnych przyznanych jednostce, ale pojawia się tam, gdzie inne środki zawodzą lub też ich zastosowanie nie jest właściwe. Zakres przedmiotowy petycji jest w związku z tym ograniczony zakresem przedmiotowym innych środków prawnych przyznanych jednostce.

Gwarancyjny charakter petycji objawia się i w tym, że raz złożoną petycję można przedłożyć po raz kolejny, choć skuteczność petycji ponownej może być ograniczona (zob. art. 12 ustawy o petycjach¹⁶), a ponadto podmiot wnoszący petycję otrzymuje od adresata informację o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem.

Istotną funkcją petycji jest realizowana funkcja prawotwórcza. Choć właściwa inicjatywa ustawodawcza jest przyznana podmiotom inicjatywy ustawodawczej, treść petycji może stać się źródłem inspiracji do kreowania nowych aktów prawnych lub dokonywania niezbędnych lub potrzebnych zmian w już obowiązujących. „Działalność organu państwowego mającego kompetencje prawotwórcze nie może być traktowana jako w pełni autonomiczna i arbitralna, gdyż treść prawa wyznaczają różne czynniki, w szczególności ekonomiczne, polityczne i natury ideologicznej¹⁷. O wpływie podmiotów zewnętrznych na kształt prawa przypominał Ryszard Balicki, zauważając, że do Prezydenta wpływają liczne listy pochodzące od stowarzyszeń, organizacji i osób prywatnych w celu skorzystania przez niego z inicjatywy ustawodawczej; dodawał również, że wszystkie one są poddawane analizie, a w uzasadnieniach ustaw czasami

¹⁴ P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 507.

¹⁵ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2014 r., poz. 1195.

¹⁷ P. Kuczma, *Funkcje lobbingu*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 66. Nt. związków między instytucją lobbingu, działalnością grup nacisku oraz instytucją petycji, szerzej: N.W. Allard, *Lobbying Is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to Be Right*, „Stanford Law & Policy Review” 2008, vol. 19, nr 1, s. 23 i n.; J.L. Walden, *More About Noerr – Lobbying, Antitrust and the Right to Petition*, „UCLA Law Review” 1967, vol. 14, s. 1211 i n.; J. Bopp Jr., R.E. Coleson, *Distinguishing „Genuine” from „Sham” in Grassroots Lobbying: Protecting the Right to Petition During Elections*, „Campbell Law Review” 2007, vol. 29, nr 3, s. 353 i n.

wskazywani są nawet inspiratorzy konkretnych inicjatyw legislacyjnych¹⁸. Z kolei do Senatu VII kadencji tylko w związku z pracami nad projektem ustawy o petycjach wpłynęło 50 petycji, z czego 10 znalazło odzwierciedlenie w konkretnych inicjatywach ustawodawczych¹⁹. W praktyce pomysły zmian prawa są często formułowane przez konkretnych adresatów norm prawnych, którzy bezpośrednio doświadczają skutków obowiązywania (lub braku) pewnych regulacji. W celu zmiany prawa korzystają oni albo z pomocy wyspecjalizowanych rzeczników interesów (lobbystów), albo ze sformalizowanego narzędzia, jakim jest petycja. Wyniki badań przeprowadzone w 2008 r. wśród polskich parlamentarzystów potwierdzają, że najczęściej stosowaną wobec nich metodą wywierania wpływu na kształt obowiązującego prawa jest wysyłanie listów i petycji²⁰. Mimo że polskie unormowania nie wskazują wprost, jak np. czyni to Konstytucja Włoch, że przedmiotem petycji jest „żądanie podjęcia kroków ustawodawczych”²¹, to zawarcia takiego postulatu w treści petycji nie sposób wykluczyć.

Nie ulega też wątpliwości, że petycje pełnią w państwie funkcję informacyjną. Za pomocą tego środka następuje bowiem przekazanie pewnych informacji organom władzy publicznej z zamiarem wywołania u adresata refleksji i w konsekwencji powzięcia działań pożądaných przez podmiot występujący z petycją²². „Wyrażone w petycji poglądy jednostki pozwalają organom publicznym nadto na zaznajomienie się z opinią społeczeństwa, a informacje uzyskane tą drogą mogą odegrać dużą rolę w procesie podejmowania decyzji”²³. Szczególną rolę w ramach tej funkcji przypisać można petycjom zbiorowym. Liczba złożonych podpisów poparcia pod takim wystąpieniem ukazuje bowiem skalę zainteresowania pewną kwestią. Petycje stanowią zatem znakomite źródło informacji o nastrojach obywateli, jego potrzebach, ocenie stanu obowiązującego prawa czy działalności organów państwowych i samorządowych. Przykładowo, w Chinach system petycyjny został przywrócony w połowie XX w., gdyż przywódcy partyjni uznali je jako znakomite źródło informacji, które miało pomóc partii w umocnieniu politycznej kontroli²⁴. W niektórych krajach, np. w USA, można zaobserwować tendencję odwrotną.

¹⁸ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 61–62.

¹⁹ <http://www.marekziolkowski.pl/index.php/aktualnoci/39-news/170-tworzenie-prawa-w-vii-kadencji-senatu>, [dostęp 11.07.2015]. Szczegółowy wykaz tematów petycji, które są adresowane do Senatu, znajduje się pod adresem: <http://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/> [dostęp 11.07.2015].

²⁰ Odpowiedź taką zaznaczyło 65% ankietowanych. Zob. A. Kubiak, *Parlamentarzysty o lobbingu*, raport z badań, Warszawa 2008, s. 93, http://www.batory.org.pl/doc/parlamentarzysty_o_lobbingu.pdf [dostęp 11.07.2015].

²¹ Art. 50 Konstytucji Włoch z 1947 r.

²² B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*, s. 7.

²³ B. Banaszak, M. Jabłoński, Art. 63, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 118.

²⁴ E. Wójcicka, *Petycja w prawie...*, *op. cit.*, s. 26.

Mianowicie petycje umożliwiają uzyskiwanie informacji przez podmiot składający petycję, gdyż służą zadawaniu pytań organom państwa²⁵.

Petycje mogą również zawierać elementy o charakterze krytycznym. Jeżeli negatywna ocena dotyczy organów władzy, to petycjom można przypisać funkcję kontrolną. Formułowanie zarzutów ma służyć ochronie interesów pewnych grup społecznych lub interesowi ogółu i stymulować zmiany w żądanym zakresie.

„Poza tym petycje, jeżeli ich przedmiotem są sprawy natury politycznej, służą stymulowaniu politycznej aktywności oraz podnoszeniu stopnia świadomości obywatelskiej, czy też przyciąganiu obywateli do rządzenia państwem. Mają też duże znaczenie jako środek dochodzenia do pełnej realizacji pozostałych, określonych w Konstytucji praw i wolności”²⁶.

4. Konstytucyjne i ustawowe ujęcie przedmiotu petycji

Obecnie podstawę do skorzystania z prawa petycji daje art. 63 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., według którego „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”. Przepisy Konstytucji nie precyzują jednak, jakie kwestie mogą stać się przedmiotem petycji. Z treści unormowań ustrojowych jednoznacznie wynika jedynie, że przedmiot petycji musi się mieścić w sferze politycznej, a dokładniej mówiąc, że żądanie powinno dotyczyć spraw należących do właściwości działania organów władzy publicznej. Świadczy o tym zarówno charakterystyka adresatów wystąpień, jak i umieszczenie art. 63 Konstytucji pośród innych przepisów mających na celu gwarantowanie politycznych wolności i praw²⁷.

Przedmiot petycji stanowi „szeroko pojęta działalność władzy publicznej, zwłaszcza w jej społecznym odbiorze i niezależnie od tego, w jakich formach prawnych jest prowadzona i jak są zorganizowane i usytuowane w mechanizmie sprawowania władzy podmioty”²⁸. Oznacza to, że przedmiotem tych wystąpień mogą być wszelkiego rodzaju sprawy o charakterze publicznym, bez względu na to, w kompetencjach jakiego organu

²⁵ D.M. Korzeniowska, *Wstęp*, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu OT-548, wrzesień 2008, s. 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 118.

²⁷ W. Sokolewicz, *Uwaga nr 6 do art. 63 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 8.

²⁸ K. Kubuj, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach (druk 4261)*, Warszawa 2001, s. 7.

władzy publicznej sprawy te się znajdują²⁹. W piśmiennictwie za sprawy publiczne uważa się wszelkie postacie działań lub zaniechań osób tworzących skład osobowy organów władzy publicznej oraz innych osób, które na podstawie powierzenia lub porozumienia uczestniczą w procesie wykonywania powierzonych im zadań i kompetencji publiczno-prawnych, zarówno w znaczeniu organizacyjnym, dotyczącym struktury podmiotów, organów, jak i pozostałych instytucji, materialnym, jak i formalnym³⁰.

Sformułowanie, że przedmiot petycji musi się mieścić w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji, zostało wyrażone *expressis verbis* przez ustawodawcę. Niestety, zabrakło kluczowego, jak się wydaje, doprecyzowania, jak głęboko może sięgać zakres petycji w kompetencje organu władzy publicznej. Ustawowe ujęcie nie wskazuje w szczególności, czy za pomocą petycji można uruchamiać inne środki prawne przysługujące jednostce, czy jest środkiem wobec nich akcesoryjnym, a jeśli tak – to w jakim wymiarze? Można w związku z tym stwierdzić, że ustawa, gdy idzie o przedmiot petycji, w zasadzie nie wniosła nic nowego i nie wyjaśniła żadnych dylematów związanych z zakresem przedmiotowym takiego żądania, a wręcz przeciwnie; w praktyce stosowana ustawa w aktualnej stylistyce przyczyni się do powstawania wielu dylematów i wątpliwości prawnych przy załatwianiu tego środka przez władze publiczne, a może nawet wpłynie na nieuprawnione, bo nie było to zamierzeniem ustawodawcy, ograniczenia w korzystaniu z tego środka przez jednostki.

W powszechnym rozumieniu petycje nie służą zastępowaniu, ograniczaniu czy wyłączeniu innych środków prawnych przyznanych jednostce. Powinny one stanowić inny, dodatkowy, o informacyjnym charakterze środek społecznej partycypacji w działania władzy publicznej. Żaden przepis nie daje bowiem petycji przewagi nad innymi formami wystąpień obywateli. „Prawo petycji ma uzupełniający charakter wobec swoistych procedur parlamentarnych, sądowych lub administracyjnych. Dlatego też jego zasięg jest ograniczony do tego, co jest najściślej dyskrejonalne lub uznaniowe, do tego wszystkiego, co nie powinno być przedmiotem szczególnie unormowanego postępowania”³¹. Niestety, wobec braku precyzyjnego wyznaczenia w ustawie zakresu przedmiotowego petycji może się okazać, że petycje nie będą przez adresatów tych wystąpień traktowane i rozpoznawane należycie. Można wskazać w związku z tym dwa hipotetyczne scenariusze. W pierwszym wypadku organy władzy publicznej mogą traktować petycje jako innego typu środki prawne, z których może korzystać jednostka. Jest to związane

²⁹ A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 19.

³⁰ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej – komentarz*, Wrocław 2002, s. 17 i n.

³¹ E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnego prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 246.

z faktem, że często zakres żądania może być w przypadku takich wystąpień bardzo podobny. Nie wiadomo zatem, czy Rzecznik Praw Obywatelskich potraktuje żądanie podjęcia działania w sprawie jako petycję, czy jako wniosek do RPO. W drugim wypadku może pozostawić petycję bez rozpoznania. Nie jest pewne bowiem, czy żądanie uchwalenia konkretnej ustawy podpisane przez obywatela zostanie zakwalifikowane jako petycja, czy może zostanie pozostawione bez rozpoznania z uwagi na to, że jego autor albo nie jest podmiotem inicjatywy ustawodawczej, albo nie wykaże się posiadaniem interesu w tej sprawie.

Oczywiste jest, że petycja nie ma mocy wiążącej wobec adresata. Stąd żądanie w niej zawarte należy traktować raczej jako opinię, postulat czy prośbę, a nie uznawać za wiążącą dyrektywę. Petycja nie może bowiem zastępować organu władzy publicznej w podejmowaniu przez niego decyzji, a jej uwzględnienie nie zwalnia organu od ponoszenia odpowiedzialności za swoje działania. Nie ulega jednak wątpliwości, że treść petycji może stanowić argument za podjęciem konkretnego rozstrzygnięcia, a więc wpływać na sferę decyzyjną władzy publicznej.

Brak ustawowego sprecyzowania zakresu petycji może też wywołać liczne kontrowersje w zakresie odpowiedzi udzielonej przez organ władzy publicznej. Jak powinna wyglądać odpowiedź organu na petycję w sprawie, która zakończyła się już ostatecznym (prawomocnym) rozstrzygnięciem? Czy organ będzie się powoływał na przepisy o braku posiadania statusu strony w sprawie i odmówi udzielenia wszelkich informacji dotyczących prowadzonego postępowania? Jakich informacji autorowi petycji może i powinien udzielić organ w sprawie, w której toczy się dopiero postępowanie w indywidualnej sprawie?

Pojawić się może również problem związany z tym, jak traktować petycję pewnej lokalnej społeczności, krytycznie wypowiadającej się, np. wobec budowy krematorium, zawierającą pewną specjalistyczną analizę, podczas gdy wnoszący ją nie są stronami albo odmówiono im wcześniej statusu stron w ramach postępowania administracyjnego. Czy załączona do petycji opinia może posłużyć w sprawie jako jeden z dowodów, jeżeli znajdują się w niej informacje mogące się przyczynić do prawidłowego wyjaśnienia sprawy? Ewentualnie czy taka petycja może zainicjować podjęcie pewnych działań dowodowych przez organ w toczącej się już sprawie, np. zlecających sporządzenie konkretnej ekspertyzy? I tradycyjne już pytanie: jaki będzie zakres odpowiedzi na żądanie zawarte w wystąpieniu?

Problemy mogą też wywołać petycje kierowane np. do Marszałka Sejmu, których przedmiotem będzie zgłaszanie kandydatur na określone stanowiska (przykładowo Rzecznika Praw Obywatelskich). Czy powinny być one pozostawiane bez rozpoznania, jako że dotyczą spraw personalnych, czy też mogą wpłynąć na podjęcie decyzji przez

adresata? Niejasne jest przy tym ustalenie, jaki zakres informacji powinien znaleźć się w odpowiedzi na tak sformułowaną petycję. Czy Marszałek Sejmu powinien w niej wskazać szczegółowo motywy, jakimi kierował się wskazując konkretnego kandydata, czy może jedynie poprzestać na podziękowaniu autorom za inicjatywę i lakonicznej odpowiedzi, że kwestia wskazania kandydata należy do jego indywidualnych kompetencji?

Najwięcej problemów przyniesie jednak w praktyce kwestia precyzyjnego rozróżnienia przedmiotu petycji od skarg i wniosków unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.)³². Stylistyka konstytucyjnego przepisu skłania niektórych autorów do formułowania wniosku, iż „petycje, skargi i wnioski ujęte razem w art. 63 Konstytucji stanowią trzy różne sposoby realizacji konstytucyjnego prawa petycji”³³. Stanowi to nawiązanie do poglądu wyrażonego przez Bogusława Banaszaka, według którego petycja jest ogólną nazwą dla wszystkich środków służących przekazaniu organom władzy państwowej pewnych informacji i uzyskania odpowiedzi³⁴. W konsekwencji wskazywano, że przedmiot petycji może pokrywać się z zakresem przedmiotowym wniosków i skarg, przy czym istotą petycji jest uruchamianie tego środka w sprawach dotyczących jakiejś społeczności³⁵.

Pomijając kwestię, że jeszcze przed uchwaleniem ustawy o petycjach wyrażony wyżej pogląd budził pewne kontrowersje i nie był powszechnie akceptowany³⁶, to z pewnością przyjęcie regulacji poświęconej petycjom zapełnia istniejącą do tej pory lukę prawną³⁷ i przesądza definitywnie o tym, że w obecnym stanie prawnym petycje stanowią odmienny wobec wniosków i zażaleń środek oddziaływania na organy władzy publicznej.

Wciąż aktualne pozostaje jednak pytanie, jakie elementy różnią te środki od siebie. Do czasu wejścia w życie ustawy o petycjach w doktrynie wskazywano na dwa kryteria pozwalające odróżniać petycje od wniosków i skarg. Pod względem podmiotowym środki te różniły się tym, że petycje miały być autorstwa zbiorowego, zaś skargi i wnioski

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071.

³³ M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 2(38), s. 29. „Artykuł 63 Konstytucji jednolicie określa 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 zlecone z zakresu administracji publicznej). Jednolicie również wskazany jest 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”. *Ibidem*, s. 29.

³⁴ B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*, s. 7.

³⁵ N. Banaszak, *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, „Casus” 2003, nr 29, s. 12.

³⁶ Zob. więcej P. Kuczma, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 504 i n.

³⁷ S. Geberthner, *Opinia o projekcie ustawy o warunkach wykonywania działalności lobbingsowej*, „Przeгляд Legislacyjny” 2002, nr 4, s. 127.

– indywidualnego. Zakres przedmiotowy petycji miał natomiast dotyczyć spraw z zasady publicznych, a skargi i wnioski zagadnień indywidualnych (jednostkowych, prywatnych)³⁸. Także projekty ustaw regulujących prawo petycji nawiązywały do zbiorowego charakteru petycji³⁹. Do tego klasycznego podziału między środkami nie nawiązano, niestety, w ustawie o petycjach.

W celu odróżniania tych środków konieczne jest ustalenie w pierwszej kolejności zakresu przedmiotowego wniosków i skarg. Pewien sposób rozumienia wyznaczają art. 227 i art. 241 k.p.a., które podają przykładowe sytuacje mogące być kwalifikowane jako skargi lub wnioski. Zgodnie z kodeksowym rozumieniem we wniosku formułuje się propozycje ulepszenia funkcjonowania organizacji, do której jest skierowany. Przy czym postulaty te wybiegają w przyszłość i mają stanowić inspirację dla usprawnienia działalności adresata najczęściej przez dokonanie zmian w obowiązującym prawie. Skarga natomiast stanowi negatywną ocenę pracy organu lub jego pracowników spowodowaną niewłaściwym wykonywaniem zadań bądź też ich beczynnością. Może też wiązać się z przewlekłym prowadzeniem spraw, które godzą w kodeksową zasadę szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.). Cechą skargi jest zwrócenie uwagi na nieprawidłowości, czego konsekwencją powinno być ukaranie winnych tego stanu rzeczy. Mimo odmiennej definicji ustawowej niekiedy wskazuje się, że „nie ma ścisłego rozgraniczania zakresu stosowania skargi z jednej strony, a wniosku z drugiej; zakresy ich stosowania raczej pokrywają się. Tak samo często pokrywają się cele, w imię których instytucje te są wykorzystywane”⁴⁰.

Tymczasem przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach).

Wydaje się, że wskazany w ustawie o petycjach ich zakres przedmiotowy nie pozwala obecnie na ich klarowne odróżnianie od środków regulowanych w k.p.a. Można wręcz wskazać, że przynajmniej w pewnym zakresie przedmiot tych środków, biorąc

³⁸ Zob. M. Florczak-Wątor cytująca wypowiedzi A. Kwaśniewskiego i L. Wiśniewskiego, *op. cit.*, s. 30–31.

³⁹ W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wskazano, że przedmiotem petycji mogą być w szczególności sprawy określone dla skarg i wniosków, jeśli dotyczą zagadnień życia zbiorowego (druk sejmowy nr 1453/III). Natomiast w projekcie ustawy o petycjach wskazano, że przedmiotem petycji mogą być sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organu władzy publicznej będącego jego adresatem albo w zakresie wykonywanych przez organizację lub instytucję społeczną będącą jej adresatem zadań zleconych z zakresu administracji publicznej (Druk senacki nr 1036 z 17 listopada 2010 r.).

⁴⁰ O. Bujkowska, *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 74.

pod uwagę wyłącznie kwestie definicyjne, nakłada się na siebie. W piśmiennictwie wskazuje się nawet, że tworzenie podziałów między petycjami a wnioskami i skargami jest działaniem zbędnym i sztucznym. Często zdarza się bowiem, że wystąpienie jednostki będzie zawierało elementy charakterystyczne dla różnych instrumentów⁴¹.

Celem próby dokonania linii demarkacyjnej między tymi środkami konieczne jest odwołanie się do zakresu przedmiotowego k.p.a. w ogólności. Co prawda, w literaturze ugruntowane jest stanowisko, że zakres podmiotowy i przedmiotowy skarg i wniosków wykracza poza zakres ogólnego postępowania administracyjnego, ale – w kontekście uchwalenia ustawy o petycjach – wydaje się, że pogląd ten winien zostać poddany istotnej rewizji⁴².

Z pewnością przedmiot skarg i wniosków będzie się mieścił w pojęciu „sprawy administracyjnej”, a dokładniej – w zakresie regulacji kodeksowej wyznaczonej przez art. 1 i art. 3 § 4 k.p.a. Zatem całość postępowania w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, jego weryfikacja w ramach nadzoru instancyjnego, sposób prowadzenia czynności przez organ i jego pracowników mogą stać się wyłącznie przedmiotem skargi lub wniosku, a nie petycji. Petycja nie może wszczynać takiego postępowania, nie może też uruchamiać postępowania odwoławczego w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Za pomocą petycji nie zgłasza się również wniosków dowodowych w procesie. Tym czynnościom służą wyraźnie przewidziane przez procedurę administracyjną środki wyłącznie temu dedykowane.

Przyjęcie innego rozumienia spowodowałaby swoisty dualizm proceduralny i ogromny chaos w załatwianiu petycji, skarg i wniosków. Przykładowo można wskazać, że w sprawach administracyjnych strona mogłaby wówczas jednocześnie wszczynać postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji oraz występować w tej samej sprawie z petycją o „podjęcie rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję”.

Natomiast „spod przepisów ogólnego postępowania administracyjnego wyłączone zostały przede wszystkim wydawane przez organy administracji państwowej wszelkie akty prawne o charakterze ogólnym, a więc zarówno ogólne akty prawne o charakterze normatywnym (tworzące normy prawne), jak też inne ogólne akty prawne (instrukcje, okólniki itp.). Ponadto, wyłączone zostały sprawy indywidualne rozpatrywane i rozstrzygane w innej formie niż decyzje administracyjne”⁴³.

⁴¹ E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, *op. cit.*, s. 240.

⁴² R. Orzechowski, *Art. 2*, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 43.

⁴³ R. Orzechowski, *Art. 1*, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *op. cit.*, s. 23.

Oznacza to, że kwestie dotyczące „zmiany przepisów prawa”, niezależnie od tego, czy będzie to prawo o ogólnokrajowym lub miejscowym zakresie obowiązywania, czy też prawo obowiązujące powszechnie lub wewnątrznie, powinny stać się wyłącznie przedmiotem petycji. Taka teza jest uprawniona zarówno w kontekście ustawowej definicji tego środka, gdzie jest o tym mowa wprost, jak również w świetle funkcji prawotwórczej petycji, o której była wcześniej mowa. Dlatego ewentualne propozycje legislacyjne pojawiające się w praktyce, zawierające krytykę lub propozycje *de lege ferenda* zawarte w „skargach” lub „wnioskach”, powinny być traktowane jak petycje i zostać poddane rozpatrzeniu według reżimu wynikającego z ustawy o petycjach.

Najwięcej wątpliwości rodzi jednak sformułowanie obecne na gruncie ustawy o petycjach, że przedmiotem petycji może być „podjęcie rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję [...]”. Wydaje się, że sformułowanie to należy odnieść do wszystkich tych sytuacji, w których rozstrzygnięcie nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. W sprawach administracyjnych bowiem właściwe jest skorzystanie z odpowiedniego środka przewidzianego proceduralnie dla wszczęcia sprawy lub inicjowania innych czynności organu w trakcie rozpatrywania sprawy, a nie z petycji. O tym, czy pismo jest petycją, decyduje bowiem treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna (art. 3 ustawy o petycjach).

Można zatem stwierdzić, że ograniczeniem zakresu przedmiotowego petycji jest zakres przedmiotowy skarg i wniosków w znaczeniu ustalonym powyżej, tj. ograniczonym wyłącznie do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej.

Problematyczna okazać się może natomiast możliwość korzystania z petycji: 1) w postępowaniu w sprawach karnych skarbowych; 2) w sprawach regulowanych przepisami Ordynacji podatkowej; 3) w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych; 4) w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników państwowych organów i jednostek organizacyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 3 § 4 *expressis verbis* wskazuje bowiem, że w tych sprawach stosuje się przepisy działu VIII k.p.a. zatytułowanego „Skargi i wnioski”, w którym to nie są regulowane petycje.

5. Ograniczenia prawa petycji

Większość praw i wolności człowieka nie ma charakteru absolutnego i może podlegać pewnym ograniczeniom wynikającym z konstytucji lub ustaw. Na tle innych uprawnień jednostki prawo petycji nie stanowi w tym względzie wyjątku. „Niektóre konstytucje stanowią wprost, iż petycja nie może naruszać podstawowych praw i wolności

człowieka (Czechy, Słowacja), godności ludzkiej (Etiopia) bądź też ogólnie prawa (Laos). Tak więc korzystanie z tego prawa powinno uwzględniać interesy innych osób, gdyż tylko wtedy można korzystać z ochrony prawnej nie będąc samemu narażonym na odpowiedzialność karną⁴⁴.

Zarówno w art. 63 Konstytucji, jak i w ustawie o petycjach, nie zostały wymienione wprost ograniczenia zakresu przedmiotowego prawa petycji. Nie oznacza to jednak, że takie nie istnieją.

Prawo petycji podlega bowiem generalnym zasadom ograniczania praw określonych w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. „Mają one zastosowanie zawsze wtedy, gdy jakiś przepis Konstytucji nie zawiera – tak jak tutaj – osobnych klauzul ograniczających wolność lub prawo, którego dotyczy”⁴⁵. Zastosowanie ograniczeń prawa petycji jest dopuszczalne wówczas, gdy następuje na podstawie aktu prawnego w randze ustawy, przy czym ustawa taka „musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) takiego ograniczenia”⁴⁶. Jednocześnie ograniczenie może być ustanowione tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jednej z następujących wartości: bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób⁴⁷.

Mimo że w ustawie nie wyrażono wprost takiego zakazu, to konieczne jest wskazanie, że petycje nie mogą ingerować w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości⁴⁸. Petycje próbujące naruszać niezawisłość sędziowską oraz oddziałujące na niezależność sądów będą bezskuteczne. Judykatura jest bowiem władzą niezależną od innych organów władzy, ale również powinna być odporna na naciski formułowane przez obywateli. Z tego też względu stronie w sprawie zawisłej przed sądem przysługują przewidziane

⁴⁴ E. Wójcicka, *Petycja w prawie...*, s. 45.

⁴⁵ K. Działocha, *op. cit.*, s. 5. „Brak wskazania w konkretnym przepisie konstytucji możliwości wprowadzenia ograniczeń nie oznacza, że prawo to ma charakter absolutny i stanowi zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw. Brak klauzul ograniczających musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3 konstytucji, a ich wykluczenie pojawi się tylko w sytuacji, gdy konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo lub wolność za nienaruszalne lub, gdy nienaruszalność danego prawa lub wolności wynika z umów międzynarodowych”. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

⁴⁷ Zob. P. Kuczma, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2011, s. 31 i n.

⁴⁸ Ta kwestia nie jest jednak tak jednoznaczna, jak mogłoby się wydawać. Genetycznie petycja przełamwała, przynajmniej w krajach anglosaskich, ograniczenia wynikające z podziału władz i – jak się wydaje – także współcześnie w niektórych systemach prawnych adresowanie petycji do organów wymiaru sprawiedliwości uznaje się za dopuszczalne. Rzecz jasna, w grę nie wchodzi ingerencja w sferę niezależności sądu czy niezawisłości sędziego, w praktyce mogą się jednakże pojawiać sytuacje, których jednoznaczna kwalifikacja nie będzie łatwa. Szerzej zob. C.R. Andrews, *After Be & K: The „Difficult Constitutional Question” of Defining the First Amendment Right to Petition Courts*, „Houston Law Review” 2003, vol. 39, nr 5, s. 1299 i n.

odpowiednimi ustawami konkretne środki procesowe, do których petycja nie należy. Wyraźnie zresztą przeciwko stosowaniu petycji jako akcesoryjnego środka procesowego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 16 listopada 2004 r., stwierdzając, że petycje nie mogą inicjować postępowania sądowego.

Nie oznacza to jednak, że kierowanie petycji do organów władzy sądowniczej jest w ogóle niedopuszczalne. Organy te bowiem podejmują również działania niezwiązane bezpośrednio z wymierzaniem wymiaru sprawiedliwości. Zatem działania pozaorzecznicze, tj. nie dotyczące wprost samego stosowania prawa w indywidualnej zawisłej sprawie, mogą stanowić przedmiot zainteresowania jednostek w ramach petycji.

Nie można też wykluczyć korzystania z petycji jako adekwatnego środka nacisku na decyzje związane z samym odbywaniem kary i jej długością kierowanego do Prezydenta z żądaniem zastosowania prawa łaski lub do podmiotów inicjatywy ustawodawczej w celu uchwalenia ustawy amnestyjnej. Petycje mogą również zawierać uwagi krytyczne dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (np. w związku z powszechną w Polsce przewlekłością prowadzonych postępowań sądowych). Te inicjatywy jednak nie stanowią ingerencji w konstytucyjnie chronioną niezależność sądów oraz niezawisłość sędziowską i stąd wynika ich dopuszczalność.

Przedmiotem petycji nie mogą być ponadto sprawy, które nie dotyczą szeroko pojętej działalności publicznej. Zatem z petycją nie będzie się mieć do czynienia, jeżeli zakres i charakter żądania (rodzaj sprawy) będzie władny rozstrzygnąć wyłącznie podmiot prawa prywatnego, który nie realizuje zadań zleconych z zakresu administracji publicznej.

Ostatnie ograniczenie prawa petycji na gruncie ustawy o petycjach zostało wyznaczone kategorią „interesu”. Ustawodawca wskazał bowiem, że petycja może być złożona w interesie: 1) publicznym; 2) podmiotu wnoszącego petycję; 3) podmiotu trzeciego, za jego zgodą (art. 2). Innymi słowy, autor petycji musi się w każdym wypadku legitymować pewnym, ustawowo wskazanym interesem, gdyż w przeciwnym razie nie będziemy mieli do czynienia z petycją.

Kategoria „interesu” była już podważana w toku prac legislacyjnych nad normatywną konstrukcją konstytucyjnego ujęcia prawa petycji. „Z prawnego punktu widzenia nie jest możliwe precyzyjne ustalenie w każdej konkretnej sprawie, w czym interesie wystąpił autor (autorzy) – publicznym lub społecznym czy jak najbardziej egoistycznym własnym, grupowym czy indywidualnym. Czy np. petycja okolicznych mieszkańców przeciwko przeprowadzeniu w pobliżu ich mieszkań drogi szybkiego ruchu, hałaśliwej z natury rzeczy, ale potrzebnej danej społeczności jako całości, miastu jako takiemu, jest

wywołana interesem publicznym czy też jej motywację musimy definiować w zupełnie inny sposób?⁴⁹.

Interes publiczny może się zatem przeplatać z interesem własnym. Trudno jest też wyobrazić sobie sytuację, w której składa się petycję, która jest w interesie „niczym”. Petycja bowiem, jeżeli została skierowana do właściwego do jej rozpatrzenia organu władzy, zawsze będzie spełniała kryterium interesu „odpowiedniego”, tj. co najmniej jednej z wymaganych ustawą o petycjach form interesu. Z tego też względu, jak również z uwagi na niedookreśloność zastosowanych zwrotów wprowadzenie tego kryterium przez ustawodawcę wydaje się wielce niepraktyczne⁵⁰. To, czy petycja została złożona w interesie publicznym, czy prywatnym (jednostkowym), powinno być sprawą drugorzędną dla prawidłowego rozpatrzenia i wyciągnięcia wniosków na przyszłość wskutek takiego wystąpienia. Tymczasem obecna stylizacja art. 2 ustawy o petycjach dopuszcza hipotetyczną sytuację, w której organ władzy publicznej pozostawia petycję bez rozpoznania, uzasadniając to brakiem wykazania się odpowiednim interesem przez podmiot wnoszący petycję.

Dopuszczenie możliwości występowania z petycjami w interesie podmiotu trzeciego budziło kontrowersję już na etapie prac KKZN. „Obawiano się ewokowania postaw pieniackich, naruszania prywatności osób trzecich, zapytywano z niepokojem o dopuszczalność domniemanej zgody pewnych kategorii osób, jak dzieci czy niepełnosprawni⁵¹. W konsekwencji w Konstytucji zawarto możliwość korzystania z tej postaci petycji, ale za zgodą osoby, w interesie której jest ona składana.

Tymczasem konieczność uzyskania zgody osoby trzeciej – pomijając już zagadnienie tego, jaką ta zgoda powinna mieć formalnie postać, oraz problem zgody domniemanej – stanowi ograniczenie prawa petycji. Rozwiązanie to jest nie tylko niepotrzebne, ale wręcz szkodliwe w wymiarze społecznym, gdyż ogranicza możliwość występowania w interesie ogólnym (ponadjednostkowym)⁵².

W niektórych państwach zezwala się na ograniczanie prawa petycji w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych. W Polsce jednak prawo petycji zostało zaliczone do tzw. praw niederogowalnych, które nie mogą zostać zawieszane ani ograniczone nawet w sytuacji wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. W ten sposób prawo petycji doznaje szczególnego zabezpieczenia przed jego ewentualnym naruszeniem przez władzę i jej funkcjonariuszy w sytuacjach szczególnego zagrożenia dla jednostki.

⁴⁹ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 9.

⁵⁰ Uwagi krytyczne w piśmiennictwie sformułowane były w piśmiennictwie m.in. przez W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 9; E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, *op. cit.*, s. 248; N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr XLVII, s. 76.

⁵¹ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 10.

⁵² B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 18 listopada 1996 r.

6. Podsumowanie

Zakres przedmiotowy petycji został na gruncie ustawy o petycjach określony dość mgliście, zwłaszcza na tle konkurencyjnych środków, jakimi są skargi i wnioski. Ustawodawca próbował uwzględnić dorobek doktryny oraz wcześniejsze regulacje prawne dotyczące tego prawa, ale rezultat okazał się mizerny. W zasadzie wiadomo jedynie, że przedmiotem petycji może być żądanie zmiany przepisów prawa. Co do innych spraw, sytuacja nie wygląda już tak klarownie. W naszych wywodach zaproponowano, co prawda, pewien sposób rozróżniania zakresu przedmiotowego petycji, skarg i wniosków, ale dopiero przyszłość i praktyka pokażą rzeczywisty sposób interpretacji i stosowania ustawy. Nie można wykluczyć, że ustawa o petycjach, właśnie wskutek wadliwie skonstruowanego zakresu przedmiotowego petycji, okaże się regulacją przysparzającą wiele dylematów i problemów.

Kompletnie chybionym pomysłem było wprowadzenie do ustawy kryterium „interesu” przy korzystaniu z petycji. Jest ono bowiem zupełnie nieprzydatne, a w praktyce może rodzić trudności w korzystaniu z tej instytucji przez jednostki, a przez to ograniczać to prawo.

Mimo wielu doświadczeń innych państw, długiej tradycji funkcjonowania petycji w polskim porządku prawnym, tworzenia współcześnie przez instytucje państwowe wyspecjalizowanych organów zajmujących się rozpoznawaniem petycji, nie udało się stworzyć przejrzystej i precyzyjnej definicji petycji, określić charakteru (istoty) tej instytucji i ustalić jej zakresu przedmiotowego w taki sposób, aby nie kolidował z zakresem przedmiotowym innych środków. Z tego też względu wydaje się, że szybka nowelizacja ustawy o petycjach, poprzedzona jednak rzetelną dyskusją naukową i analizą obowiązujących rozwiązań prawnych wydaje się nieunikniona, a przede wszystkim konieczna.

